



TOLGA KOMMUNE

Sentraladministrasjonen

Dato: 24.06.2014

Vår ref.
14/674-3

Løpenr.
2686/14

Arkivkode
X63

Saksbehandler
Kari Sundmoen Jordet 62 49 65 09

Deres ref.

MELDING OM POLITISK VEDTAK - HØRING - ET ENKLERE TILTAKSSYSTEM TILPASSET BRUKERNES BEHOV

Fra møtet i Kommunestyret den 19.06.2014, saksnr 47/14.

Det underrettes herved om at det er fattet følgende vedtak:

Tolga kommune krever at høringsforslaget trekkes tilbake og at forslagene eventuelt fremmes på nytt i en Stortingsmelding som gir en grundig gjennomgang av mål, strategier og tiltak for attføringsbransjen.

Anbud har store konsekvenser, og det hefter usikkerhet om dette virkemiddelet vil fungere. Anbud av arbeidsmarkedstjenester rettet mot grupper med sammensatte behov er betydelig vanskeligere å håndtere enn anbud av mer standardiserte tjenester. Mangel på standardisering er et element som i den teoretiske anbudslitteraturen brukes som argument mot anbudsutsetting. Dette støttes av konkrete erfaringer fra en lang rekke land, for eksempel Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland. Skal man anbudutsette tjenester av den typen det her er snakk om, må man finne en måte å møte disse innvendingene hvis man skal unngå samme uheldige konsekvenser som man har hatt i andre land. Et betydelig arbeid må legges ned hvis det skal være reelle muligheter til at anbud skal fungere slik statsråden forutsetter. Det bør i så fall utredes bedre eller prøves ut før anbud eventuelt tas i bruk i stor skala.

Med hilsen

Kari Sundmoen Jordet
Konsulent

Kopi:

Vedlegg: Samlet saksfremlegg

Postadresse	Besøksadresse	Telefon	Telefaks	Org.nr:	940 192 404
2540 TOLGA	Kommunehuset	62 49 65 00	62 49 65 97	Bankgiro:	1885.06.01514
E-post: tolga.kommune@tolga.kommune.no				Postgiro skatt:	0827 5904369

SÆRUTSKRIFT- HØRING – ET ENKLERE TILTAKSSYSTEM TILPASSET BRUKERNES BEHOV

Arkivsak: 14/674

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
47/14	Kommunestyret	19.06.2014

Utskrift sendes til:

Høringen sendes til: Arbeids- og sosialdepartementet – postmottak@asd.dep.no innen 4. august

Saksopplysninger:

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt ut til høring et forslag om å innføre bruk av anbud for sentrale deler av det tilbudet som i dag gis til personer med nedsatt arbeidsevne. Gjennom en forskriftsendring foreslår departementet å slå Avklaringstiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov sammen med Avklaringstiltaket for personer med moderate bistandsbehov. Dernest foreslås det å slå Arbeid med bistand for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov sammen med Oppfølgingstiltaket for personer med moderate bistandsbehov. De to tiltakene for personer med moderate bistandsbehov er allerede anbudsutsatt mens tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne anskaffes av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som er eid av kommuner eller ideelle organisasjoner. I forslaget settes alt dette ut på anbud.

Høringsforslaget har fått navnet: *Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov.*

Saksvurdering:

Dette er en viktig intensjon, men det er grunn til å stille spørsmål om selve forslaget bidrar til dette.

Forslagene vil kunne få store konsekvenser for:

- Brukergrupper
- Samarbeidsrelasjoner mellom Nav og tiltaksarrangører
- Muligheten for å gjennomføre en tiltaksforenkling.
- Kommunenes ønske og vilje til å opprettholde sitt eierskap i et mer kommersielt marked
- Utvikling av nødvendig samhandling mellom tiltaksarrangører og øvrige hjelpeapparat

Så store mulige konsekvenser gjør det nødvendig at forslagene behandles gjennom en helhetlig Stortingsmelding som tar for seg strategier, tiltak og virkemidler for å få flere i arbeid og ikke gjennom et løst høringsforslag med korte høringsfrister.

Ved en bred og helhetlig gjennomgang av utføringfeltet gjennom en stortingsmelding, vil både Stortinget og allmenheten få anledning til å drøfte dette forslaget i sammenheng med resten av forslagene. Regjeringen vil også få anledning til å gi en bedre og grundigere

dokumentasjon enn det som fremlegges i høringsforslaget. Sentrale spørsmål vil blant annet være om forslaget vil bidra til å gi flere i jobb, om dette vil være billigere for staten og ikke minst om dette kan gjennomføres uten at det går på bekostning av sårbare grupper. Forutsigbarhet for tiltaksleverandørene må også drøftes. Det er nødvendig med en pragmatisk diskusjon om hvordan og i hvilken grad markedsmekanismene som her ønskes tatt i bruk, vil kunne fungere på attføringsfeltet som jo skal hjelpe personer med svært sammensatte behov til jobb.

Rådmannen mener at høringsforslaget trekkes tilbake og eventuelt fremmes på nytt i en Stortingsmelding.

Det har vært bred enighet både i politiske miljøer og i fagfeltet om at dette feltet trenger forenkling og fornyelse for å få flere i jobb. Denne jobben gjør man best og mest ansvarlig gjennom en Stortingsmelding.

Det er grunn til å påpeke at Attføringsbransjen i dag gjør en formidabel jobb i flere faser av arbeidsinkluderingsprosessen og fikk over 6000 av de mest sårbare tilbake til jobb i 2013

Bransjen har gjennom de siste årene vist betydelig innovasjon med vekt på å ta i bruk nye metoder, innarbeide kvalitetssikringssystemer, aktiv jobbing ut mot ordinært arbeidsliv NHO-strategien *Ringer i Vannet* mv.

Bransjen har også tatt til ordet for at knapphet på tiltaksplasser og ventetider før og mellom arbeidsrettede tiltak og programmer fører til flere unødvendige uføretrygdede og færre til jobb. Avgjørende for å få flere i jobb er en forenkling av tiltakssystemet slik at personer med nedsatt arbeidsevne kan følges opp uten avbrudd mellom ulike attføringsprogrammer og tiltaksleverandører. Det er gjort spredte forsøk med dette i bransjen som har gitt forbløffende resultater med raskere og større overgang til jobb.

Anbud bør derfor vurderes opp mot muligheten for å jobbe sømløst. Hva virker best? Det kan stilles spørsmål ved om ikke det foreliggende høringsforslaget isolert sett snarere fører til negative utfall slik at arbeidssøkerne nå ikke bare blir kasterballer mellom ulike tiltak, men nå også mellom ulike leverandører. Dette er viktige spørsmål som må drøftes helhetlig og ikke fragmentert slik dette høringsforslaget legger opp til.

Rådmannen mener at attføringstilbudene vanskelig kan standardiseres. Jo mer standardiserte tjenestene er – jo mer er de egnet for anbud eller omvendt: Jo mer brukergruppen har sammensatte behov og bruk for individtilpassede tjenester, jo mindre egnet er tjenestene for anbudsutsetting.

Det er neppe tvil om at store deler av de som skal få tilbud innenfor attføringsfeltet har store og sammensatte bistandsbehov f.eks. i form av psykiske lidelser, rusvansker i kombinasjon med å ha vært årevis i passivitet. En politisk ønsket utvikling med utstrakt og utvidet samarbeide mellom ulike hjelpetiltak vil sannsynligvis gi bedre resultater for å få enkeltpersoner inn i arbeid.

Faren ved anbudsutsettelse er at konkurransegrunnlaget ikke ivaretar den kompleksiteten som er nødvendig for å levere sammensatte tjenester. Oppgaven i et anbudssystem er å gjøre det som er beskrevet i anbudsgrunnlaget – ikke de sammensatte tjenestene som brukerne ofte har behov for. Erfaringer kan også tyde på at pris trumfer kvalitet rett og slett fordi dette er mer målbart og enklere å forholde seg til for NAV.

Dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører er at arrangøren kan være i løpende dialog med Nav om endring av behov. Tiltaksarrangøren settes også i stand til bred og god samhandling med andre hjelpetiltak (psykiatri, helsetjenester, videregående skoler mv).

Anbud fordrer avstand mellom innkjøper og leverandører. For personer med nedsatt arbeidsevne og med større individuelle behov og tilpasninger kreves det derimot et tett samarbeid mellom Nav og tiltaksleverandørene. Det er nødvendig med en grundig gjennomgang av hvordan man tenker seg at samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangører skal fungere i et anbudsregime. Dagens erfaring er at der Nav og tiltaksleverandørene samarbeider godt og nært, får man flere i jobb enn der dette samarbeidet ikke fungerer.

Det bemerkes også at noen tjenester - først og fremst for personer med moderate bistandsbehov - er allerede anbudsutsatt. Disse tjenestene mer standardiserte og lettere å tilpasse en anbudsvirkelighet fordi disse arbeidssøkerne står nærmere arbeidslivet. Men det er ikke noe argument for å anbudsutsette tiltak for andre målgrupper.

Dersom høringsforslaget blir vedtatt, vil man ikke lenger ha et særlig Avklaringstiltak og formidlingstiltak som er reservert funksjonshemmede og personer med nedsatt arbeidsevne. Disse personene vil da måtte konkurrere om det samme tilbudet som sykemeldte og ordinært arbeidsledige med større tilknytning til arbeidslivet. Man overser og undervurderer forskjellene mellom ordinære arbeidssøkere og en uensartet gruppe mennesker som på grunn av for eksempel psykiske lidelser, rusmiddelbruk og ulike helseplager har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet. Hvis de svakeste brukerne ikke får reservert tilbud, men legges inn sammen med de som er lettere å få i jobb, vil de tape i ressurskampen om det begrensede tilbudet Nav gir.

Forskning viser forøvrig at de som har størst nytte av arbeidsmarkedstiltak nettopp er personer som står lengst fra arbeidsmarkedet. Høringsforslaget gjør derfor to grep som hver for seg kan være skadelig både ved å slå sammen tiltakene/brukergruppene og ved å anbudsutsette dem. Dette er i sum særlig skadelig for de med størst bistandsbehov. Vi er forundret over at dette ikke er drøftet i høringsutkastet og er i seg selv en begrunnelse for stortingsmelding.

Statsråden hevder i pressen at det er nødvendig med anbud for å slippe til Kirkens bymisjon, Røde Kors, Pøbelprosjektet og sosiale entreprenører m.m. Dette er ikke riktig. Disse er allerede aktører i dag, eller de kan bli det, uten anbudsutsetting fordi de er forhåndsgodkjente tiltaksleverandører med utbytteforbud .

I høringsnotatet legger man også vekt på at bemannings- og rekrutteringsbyråer kan bidra. Dette drøftes imidlertid ikke basert på dagens virkelighet, nemlig at utførelsesleverandører allerede samarbeider meget godt med bemanningsselskapene i en felles verdikjede for å få flere i jobb.

Det også grunn til å dvele ved spørsmål om kommunene (og for så vidt også en del ideelle aktører) vil opprettholde sitt eierskap i et mer kommersielt marked. Som kommunale eiere er det ikke fortjeneste som er formålet, men gjennom bedriftene å bidra til at flest mulig av kommunens innbyggere kan få eller settes i stand til å beholde jobb. Uansett om man er for eller imot anbud, er dette enda et argument for at denne saken må behandles i en helhetlig stortingsmelding.

Forslaget om anbudsutsetting skal "styrke regjeringens ambisjon om å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena". Dette er en litt meningsløs argumentasjon. For det første jobber utførelsesleverandørene i langt større grad enn tidligere på denne måten. For det andre foregår tiltaket Arbeid med bistand allerede per definisjon i det ordinære arbeidsliv. For det tredje kan det stilles spørsmål om og på hvilken måte avklaringsarbeidet skal foregå i ordinært arbeidsliv.

Dessuten setter NAV krav (måltall) for hvor stor prosentandel av tiltaksdeltakerne som skal utprøves i ordinært arbeidsliv. For tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er måltallet i Meskano 60%, mens vi i årets fire første måneder har hatt vel 70% av deltakerne i ordinær virksomhet.

I høringsnotatet sees det bort fra at utførelsessektoren neppe kan fungere som et ordinært marked. Hvordan dette skal håndteres må nøye konsekvensutredes før endringer eventuelt gjennomføres. I et velfungerende ordinært marked er det mange leverandører og mange innkjøpere. Innen utførelsessektoren er det bare én innkjøper, nemlig Nav. Leverandørene er dermed prisgitt Nav for å overleve. På den ene siden gir dette Nav en mulighet til å presse prisene. På den andre siden risikerer Nav ved å presse prisene at bare få leverandører overlever. Monopoldannelser har vært resultatet i flere land der anbud er tatt i bruk i utførelsessektoren. Statsråden går derimot uten videre ut fra at anbud vil øke antallet leverandører.

I høringsnotatet problematiseres heller ikke forholdet mellom kvalitet og anbud. I for eksempel Storbritannia er ikke-kommersielle og ideelle aktører presset ut av markedet av internasjonale konserner med spisskompetanse på å vinne anbudskonkurranser, men uten utførelseskompetanse. Lignende erfaringer har man hatt i for eksempel Nederland og Sverige. Anbudskontrakter, uansett lengde, innebærer også uforutsigbarhet. I hvilken grad vil leverandører være interessert i å investere i kvalitet og kompetanse når Nav ved neste korsvei kan velge dem bort?

Erfaringer både fra utlandet og her hjemme viser at pris vektet tyngre enn kvalitet i anbudsprosessene. Vi er her tilbake til kompleksiteten ved det å jobbe med mennesker med

sammensatte behov. Det er vanskelig å måle kvalitet i dette arbeidet. Dermed blir pris ofte stående igjen alene som avgjørende kriterium ved tildeling av oppdrag.

De norske erfaringene viser for øvrig at de anbudsutsatte tiltakene er mye dyrere enn tiltakene som leveres av forhåndsgodkjente leverandører (NOU 2012:6). Riktignok er tiltakene ikke direkte sammenlignbare, men da med den forskjell at de anbudsutsatte tiltakene er myntet på lettere målgrupper. Man skulle da tro at de anbudsutsatte tiltakene ville bli billigere, men den dokumentasjonen som foreligger til nå viser at de er mye dyrere. Det er for øvrig viktig å huske på at anbudsprosessene i seg selv, både når det gjelder selve anbudet, men også når det gjelder overvåking av om leverandøren oppfyller sine forpliktelser, innebærer store kostnader.

Et stort poeng i notatet er at brukerne skal få bedre valgmuligheter. I et ordinært marked kan brukere velge eller bytte leverandører etter hvor fornøyde de er med tjenestene de mottar. Her må imidlertid myndighetene følge opp kvalitet på brukerens vegne. Hvordan skal denne jobben gjøres? Spørsmålet er også om det er slik at alle brukere skal få bedre valgmuligheter. Svært ofte er det slik at leverandører som vinner anbud på pris foretrekker å jobbe med brukere som står nært arbeidslivet fremfor dem som står lengre vekk. De svakeste brukerne vil dermed bli stående uten et faglig forsvarlig tilbud.

Innstilling:

Tolga kommune krever at høringsforslaget trekkes tilbake og at forslagene eventuelt fremmes på nytt i en Stortingsmelding som gir en grundig gjennomgang av mål, strategier og tiltak for attføringsbransjen.

Anbud har store konsekvenser, og det hefter usikkerhet om dette virkemiddelet vil fungere. Anbud av arbeidsmarkedstjenester rettet mot grupper med sammensatte behov er betydelig vanskeligere å håndtere enn anbud av mer standardiserte tjenester. Mangel på standardisering er et element som i den teoretiske anbudslitteraturen brukes som argument mot anbudsutsetting. Dette støttes av konkrete erfaringer fra en lang rekke land, for eksempel Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland. Skal man anbudutsette tjenester av den typen det her er snakk om, må man finne en måte å møte disse innvendingene hvis man skal unngå samme uheldige konsekvenser som man har hatt i andre land. Et betydelig arbeid må legges ned hvis det skal være reelle muligheter til at anbud skal fungere slik statsråden forutsetter. Det bør i så fall utredes bedre eller prøves ut før anbud eventuelt tas i bruk i stor skala.

Kommunestyret behandlet saken i møte 19.06.2014 :

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret 19.06.2014:

Tolga kommune krever at høringsforslaget trekkes tilbake og at forslagene eventuelt fremmes på nytt i en Stortingsmelding som gir en grundig gjennomgang av mål, strategier og tiltak for utføringsbransjen.

Anbud har store konsekvenser, og det hefter usikkerhet om dette virkemiddelet vil fungere. Anbud av arbeidsmarkedstjenester rettet mot grupper med sammensatte behov er betydelig vanskeligere å håndtere enn anbud av mer standardiserte tjenester. Mangel på standardisering er et element som i den teoretiske anbudslitteraturen brukes som argument mot anbudsutsetting. Dette støttes av konkrete erfaringer fra en lang rekke land, for eksempel Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland. Skal man anbudutsette tjenester av den typen det her er snakk om, må man finne en måte å møte disse innvendingene hvis man skal unngå samme uheldige konsekvenser som man har hatt i andre land. Et betydelig arbeid må legges ned hvis det skal være reelle muligheter til at anbud skal fungere slik statsråden forutsetter. Det bør i så fall utredes bedre eller prøves ut før anbud eventuelt tas i bruk i stor skala.