



# TYNSET KOMMUNE

Rådmannen

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Tynset, 11.06.2014

Vår ref.  
14/691-6

Løpenr.  
4455/14

Arkivkode  
X61

Saksbehandler  
Arild Einar Trøen

Deres ref.

## MELDING OM POLITISK VEDTAK

### HØRING - ARBEIDSMARKEDET FOR AVKLARINGS- OG OPPFØLGINGSOMRÅDET

Fra møtet i Kommunestyret den 10.06.2014, saksnr 33/14.

Det underrettes herved om at det er fattet følgende vedtak:

Tynset kommune avgir høringsuttalelse som vedlagt saken til arbeids- og sosialdepartementet.

Begrunnelsen for vedtaket går fram av vedlagte saksutredning.

Det er anledning til å se dokumentene i saken. Ta i så fall direkte kontakt med saksbehandler.

Med hilsen

Tone Bergfall  
konsulent

Vedlegg

## **Innhold**

Høringsuttalelse fra Tynset kommune om bruk av anbud for tilbud til personer med nedsatt arbeidsevne. ....	2
1 Forslaget fra departementet .....	2
2 Forslaget har vidtrekkende konsekvenser som nødvendiggjør Stortingsmelding og konsekvensvurdering.....	2
3 Behov for forenkling og fornyelse. ....	3
4 Ytterligere momenter som tilsier et bredere beslutningsgrunnlag enn det høringsforslaget legger opp til.....	3
Attføringstilbudene kan vanskelig standardiseres .....	3
Sårbare grupper taper .....	4
Aktører med ideelt eierskap eller kommersielle aktører?.....	4
Å jobbe ut mot næringslivet .....	5
Samarbeidet med NAV .....	5
Kan attføring bli et reelt marked? .....	5
Er anbud billigere? .....	5
5 Konklusjon .....	6

# Høringsuttaalelse fra Tynset kommune om bruk av anbud for tilbud til personer med nedsatt arbeidsevne.

## 1 Forslaget fra departementet

Arbeids- og sosialministeren 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 vil statsråden slå *Avklaringstiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov* sammen med *Avklaringstiltaket for personer med moderate bistandsbehov*. Derneft 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*. Dette er en viktig intensjon, men det er likevel grunn til å stille spørsmål om selve forslaget bidrar til dette.

## 2 Forslaget har vidtrekkende konsekvenser som nødvendiggjør Stortingsmelding og konsekvensvurdering

Hvis forslaget gjennomføres vil dette blant annet kunne ha store konsekvenser for:

- Brukergrupper
- Samarbeidsrelasjoner mellom NAV og tiltaksarrangører
- Muligheten for å gjennomføre en tiltaksforenkling.

Uansett hva man i utgangspunktet måtte mene om bruk av anbud og kommersialiserte eller mer markedsbaserte virkemidler på attføringsfeltet, er det vanskelig å forstå hvorfor dette forslaget skal gjennomføres som en enkel forskriftsendring. Det er også vanskelig å forstå hvorfor denne saken skal presses gjennom som en enkel forskriftsendring med høringsfrister i sommermånedene. Det mest ansvarlige er å gjennomføre endringer med så vidtrekkende konsekvenser i en Stortingsmelding. Statsråden har bebudet stortingsmelding høsten 2014 for gjennomgang av tiltak for å få flere i jobb. Dette forslaget må legges inn i denne stortingsmeldingen til bred vurdering og debatt.

Ved en slik bred og helhetlig gjennomgang vil både Stortinget og allmenheten få anledning til å drøfte dette forslaget i sammenheng med resten av forslagene. Regjeringen vil da 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.

Både Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) anbefaler statsråden slik helhetlig stortingsbehandling. Disse organisasjonene har ulikt ståsted hva angår bruk av anbud for helse og sosialtjenester. NHO utelukker heller ikke mer bruk av anbud på

attføringsfeltet, men da skal det prøves ut med forsiktighet. Begge reagerer imidlertid på forsøket på å gjennomføre dette uavhengig av den bebudede stortingsmeldingen. NHO har flere ganger slått fast følgende etter at dette forslaget ble kjent:

*Når det gjelder attføringsbransjen spesielt er NHOs ståsted følgende: I utredningen om arbeidsrettede tiltak i 2012 gikk NHO inn for en modell kalt konkurranseutprøving. Her bør endringer skje på bakgrunn av kunnskapsbasert utprøving av tiltak, systemer og organisering. Da er heller ikke konkurranseutsetting utelukket, men det bør altså prøves ut først. Dette bør skje i nær dialog med aktørene i attføringsbransjen. En eventuell endring på dette feltet burde vært en del av stortingsmeldingen arbeidsministeren har varslet, og ikke kun som en enslig forskriftsendring.*

### **3 Behov for forenkling og fornyelse.**

Det har vært bred enighet i de politiske miljøer og i fagfeltet at dette feltet trenger forenkling og fornyelse for å få flere i jobb. Attføringsbransjen gjør en formidabel jobb i flere faser av arbeidsinkluderingsprosessen og fikk over 6000 av de mest sårbare tilbake til jobb i 2013. Man jobber i stor grad ut mot ordinært arbeidsliv blant annet gjennom NHO-strategien *Ringer i Vannet*, og det er stor innovasjon i bransjen med vekt på å ta i bruk nye metoder, innarbeide kvalitetssikringssystemer med mer. Likevel er det også behov for ytterligere fokus på ordinært arbeidsliv i attføringsjobbingen og å åpne opp sektoren i enda større grad for flere aktører fra ideell sektor som for eksempel *Pøbelprosjektet*, *sosiale entreprenører*, *Fontenehusene*, bare for å nevne noen. Dette har det til nå vært stor grad av enighet om både i fagfeltet og de politiske miljøene på Stortinget.

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 dette høringsforslaget isolert sett snarere fører til negative utfall slik at arbeidssøkerne nå ikke bare blir kasterballe mellom ulike tiltak, men nå også mellom ulike leverandører. Disse spørsmålene må drøftes helhetlig og ikke fragmentert slik dette høringsforslaget legger opp til.

### **4 Ytterligere momenter som tilsier et bredere beslutningsgrunnlag enn det høringsforslaget legger opp til.**

#### **Attføringstilbudene kan vanskelig standardiseres**

Anbudsutsetting drøftes ikke nedenfor basert på ideologi om mest eller minst mulig anbud eller private aktører. Det anlegges et faglig og pragmatisk perspektiv om best mulig tjenesteproduksjon gjerne definert som økt tilknytning til arbeidsmarkedet for brukergrupper med store bistandsbehov.

Anbud er ikke utelukket innenfor helse og omsorgssektoren. 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. Dette var vel også

mye av begrunnelsen statsråden selv brukte som opposisjonspolitiker når han var sterkt kritisk til å anbudsette attføringsområdet. Det er neppe tvil om at store deler av de som skal få tilbud innenfor forslaget vil ha store og sammensatte bistandsbehov, for eksempel i form av psykiske lidelser eller rusvansker i kombinasjon med å ha vært årevis i passivitet. Det er fare for at det ikke er mulig for NAV å lage et konkurransegrunnlag som ivaretar den kompleksiteten som er nødvendig for å levere gode tjenester. Oppgaven i et anbudssystem er å gjøre det som er beskrevet i anbudssystemet – ikke det som brukerne har behov for hvis det er avvik. 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 som har store utfordringer på mange områder.

Dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører kan nettopp være i løpende dialog med NAV om endring av behov mens et anbudssystem krever en armlengdes avstand. Da har brukerne og fagfeltet mer behov for gjensidig, utfordrende og løpende samarbeid mellom NAV og tiltaksleverandørene som gir flere i jobb enn det motsatte.

Noen tjenester, først og fremst for personer med moderate bistandsbehov, er allerede anbudsette. Men det er ikke noe argument for å anbudsette tiltak for andre målgrupper. Noen av argumentene mot anbud finnes også her. Likevel er disse tjenestene mer standardiserte og lettere å tilpasse en anbudsvirkelighet nettopp fordi disse arbeidssøkerne står nærmere arbeidslivet.

### **Sårbare grupper taper**

Man vil ikke lenger ha et særlig Avklaringstiltak og formidlingstiltak som er reservert funksjonshemmede og personer med nedsatt arbeidsevne. Disse personene skal nå 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 disse brukerne. 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 anbudsette dem. Dette er i sum særlig skadelig for de med størst bistandsbehov. Dette burde vært drøftet i høringsutkastet og er i seg selv en begrunnelse for stortingsmelding.

### **Aktører med ideelt eierskap eller kommersielle aktører?**

Statsråden hevder i pressen at det er nødvendig med anbud for å slippe til Kirkens bymisjon, Røde Kors, Pøbelprosjektet og sosiale entreprenører. Dette er ikke riktig. Disse er allerede aktører i dag, eller de kan bli det, uten anbudsetting fordi de er forhåndsgodkjente tiltaksleverandører med utbytteforbud. I høringsnotatet legges det vekt på at bemannings- og rekrutteringsbyråer kan bidra. Dette drøftes imidlertid ikke basert på dagens virkelighet, nemlig at attføringsleverandører allerede samarbeider meget godt med bemanningsselskapene i en felles verdikjede for å få flere i jobb. Rammevilkårene for attføringsleverandørene kan naturligvis endres, men det er grunn til å stille spørsmål ved om kommunene og for så vidt også en del ideelle aktører vil opprettholde sitt eierskap i et mer kommersielt marked. Disse eierne har jo ikke fortjeneste som formål, og vil da muligens ikke se seg tjent med dette. Uansett om man er for eller imot anbud, er dette enda et argument for at denne saken må behandles i en helhetlig stortingsmelding.

### **Å jobbe ut mot næringslivet**

Forslaget om anbudsutsetting skal "styrke regjeringens ambisjon om å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena". Dette er en direkte meningsløs argumentasjon. For det første jobber attføringsleverandørene 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.

### **Samarbeidet med NAV**

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 nødvending 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.

### **Kan attføring bli et reelt marked?**

I høringsnotatet sees det bort fra at attføringssektoren neppe kan fungere som et ordinært marked. Hvordan dette skal håndteres må konsekvensutredes før eventuelle endringer gjennomføres. I et velfungerende ordinært marked er det mange leverandører og mange innkjøpere. Innen attføringssektoren 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 pris. 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 attføringssektoren. 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 attføringskompetanse. 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.

### **Er anbud billigere?**

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 overvåkning av om leverandøren oppfyller sine forpliktelser, innebærer store kostnader.

*Større valgmuligheter eller mer satsning på de som står nærmest arbeidslivet?*

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.

## **5 Konklusjon**

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 anbuds litteraturen brukes som argument mot anbudsutsetting. Dette støttes av konkrete erfaringer fra en lang rekke land, for eksempel Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland. Skal man anbudsutsette 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. En slik grundig gjennomgang kan skje i forbindelse med stortingsmeldingen som kommer til høsten.

Tynset, 10. juni 2014



## Tynset kommune

### SÆRUTSKRIFT

Arkivsak: 14/691

### HØRING - ARBEIDSMARKEDET FOR AVKLARINGS- OG OPPFØLGINGSOMRÅDET

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
33/14	Kommunestyret	10.06.2014

#### Vedlegg

Vedlegg:

1. Høringsnotat fra arbeids- og sosialdepartementet, 14.05.2014.
2. Utkast til ny forskrift, 14.05.2014
3. Lenke til dagens forskrift:  
<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-11-1320?q=Tiltaksarrang%C3%B8ren+av+avklaringstiltak+skal>

**Melding om vedtak sendes til**  
Arbeids- og sosialdepartementet  
Meskano

#### Saksopplysninger

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt ut et høringsnotat der det foreslås å slå sammen ordninger innen arbeidsmarkedet for avklarings- og oppfølgingsområdet. Samtidig foreslås det å anskaffe disse tjenestene gjennom en ordinær anbudskonkurranse. Høringsfristen er 4. august 2014.

#### Saksvurdering

I dag mottar om lag 2 600 personer avklarings- og oppfølgingstjenester som er anskaffet ved anbud, mens om lag 9 500 personer mottar avklarings- og oppfølgingstjenester levert av attførings- og vekstbedrifter.

En bredere drøfting av behovet for endringer i de arbeidsrettede tiltakene, vil komme i gjennomgangen av virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken i en varslet stortingsmelding om strategier og tiltak for at flere skal kunne ta del i ordinært arbeidsliv.

Hovedkonklusjonen i høringsuttalelsen er at det må legges ned et betydelig arbeid 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. En slik grundig gjennomgang kan skje i forbindelse med stortingsmeldingen som kommer til høsten.

Vedlagt følger forslag til høringsuttalelse fra Tynset kommune.



**Vedtaketts konsekvenser for klima og miljø.**  
Ikke relevant.

**Innstilling:**

Tynset kommune avgir høringsuttalelse som vedlagt saken til arbeids- og sosialdepartementet.

**Kommunestyret behandlet saken i møte 10.06.2014 :**

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

**Vedtaks**

Tynset kommune avgir høringsuttalelse som vedlagt saken til arbeids- og sosialdepartementet.