



Samlet saksframlegg

Saksbehandler: Unni Bjørseth

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
12/17	Komite for helse og sosial	29.05.2012
12/60	Kommunestyret	20.06.2012

Høring - NOU 2012:6 - 6 Arbeidsrettede tiltak

Rådmannen tilrår komite for helse og sosial å legge saken frem for kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret vedtar følgende punkter som sin høringsuttalelse:

- Økt bruk av arbeidsrettede tiltak og sikre kompetanse om verdien av arbeidsevnen de fleste mennesker kan bidra med i det ordinære arbeidslivet
- Gjøre forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) til en varig ordning og utvide rammene for å hindre utstøting til uførepensjonering
- Sikre brukere som trenger varig og tett oppfølging tilbud i form av kombinasjon av uføreytelser og lønnstilskudd i tiltaksbedrifter med VTA
- Avklare grensesnittet mellom statlige arbeidsrettede tiltak og kommunens velferds- og aktivitetstilbud for å hindre uklårheter
- En blanding av modell I «Individretting- og forhåndsgodkjenning» og modell II «Arbeidsinkludering» har de elementene som kan ivareta de framtidige utfordringene med utvikling av de arbeidsrettede tiltakene. De inkluderer begge gruppene (i ordinært arbeidsliv og varig tilpasset arbeidsliv) som har en varig nedsatt arbeidsevne.

Saksprotokoll i Komite for helse og sosial - 29.05.2012

Behandling:

Rådmannens tilråing ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kommunestyret vedtar følgende punkter som sin høringsuttalelse:

- Økt bruk av arbeidsrettede tiltak og sikre kompetanse om verdien av arbeidsevnen de fleste mennesker kan bidra med i det ordinære arbeidslivet
- Gjøre forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) til en varig ordning og utvide rammene for å hindre utstøting til uførepensjonering
- Sikre brukere som trenger varig og tett oppfølging tilbud i form av kombinasjon av uføreytelser og lønnstilskudd i tiltaksbedrifter med VTA

- Avklare grensesnittet mellom statlige arbeidsrettede tiltak og kommunens velferds- og aktivitetstilbud for å hindre uklarheter
- En blanding av modell I «Individretting- og forhåndsgodkjenning» og modell II «Arbeidsinkludering» har de elementene som kan ivareta de framtidige utfordringene med utvikling av de arbeidsrettede tiltakene. De inkluderer begge gruppene (i ordinært arbeidsliv og varig tilpasset arbeidsliv) som har en varig nedsatt arbeidsevne.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 20.06.2012

Behandling:

Tilråingen fra komite for helse og sosial ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kommunestyret vedtar følgende punkter som sin høringsuttalelse:

- Økt bruk av arbeidsrettede tiltak og sikre kompetanse om verdien av arbeidsevnen de fleste mennesker kan bidra med i det ordinære arbeidslivet
- Gjøre forsøksordningen med tidsbestemt lønnstilskudd (TULT) til en varig ordning og utvide rammene for å hindre utstøting til uførepensjonering
- Sikre brukere som trenger varig og tett oppfølging tilbud i form av kombinasjon av uføreytelser og lønnstilskudd i tiltaksbedrifter med VTA
- Avklare grensesnittet mellom statlige arbeidsrettede tiltak og kommunens velferds- og aktivitetstilbud for å hindre uklarheter
- En blanding av modell I «Individretting- og forhåndsgodkjenning» og modell II «Arbeidsinkludering» har de elementene som kan ivareta de framtidige utfordringene med utvikling av de arbeidsrettede tiltakene. De inkluderer begge gruppene (i ordinært arbeidsliv og varig tilpasset arbeidsliv) som har en varig nedsatt arbeidsevne.

Vedlegg

- 1 Høring - NOU 2012:6 - 6 Arbeidsrettede tiltak
- 2 Sammendrag av Brofoss-rapporten

Saksutredning

1. Sammendrag

NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak er et omfattende dokument. Utredningen er delt i tre; kapittel 3-11 er beskrivende, kapittel 12—16 gir vurderinger på ulike aktuelle områder, og i kapittel 17 fremmes det forslag til tre alternative modeller for organisering av fagområdet arbeidsrettede tiltak i fremtiden. Saken redegjør kort for innholdet i NOU'en og vurderer de tre modellene. Rådmannen vurderer at en kombinasjon av modell I og II vil bidra best til måloppnåelse.

2. Innledning og bakgrunn

Utvalget for arbeidsrettede tiltak har vært ledet av Knut Brofoss. Utvalget har hatt

følgende sammensetning: Berit Brørby, Toril Gogstad, Thorgeir Hernes, Helene Holand, Torill Lødemel, Espen R. Moen, Geir Møller, Victor D. Norman, Stian K. Oen, Astrid F. Paulsen, Aud Ramberg, Liv Sannes og Øystein Spjelkavik.

«Arbeid til alle» er et overordnet mål for regjeringen. For samfunnet og den enkelte er det viktig at også personer med nedsatt arbeidsevne skal ha mulighet til å stå i lønnet arbeid. Det er en samfunnsutfordring at mange står utenfor arbeidslivet, for eksempel på uførepensjon og andre ytelser.

Utvalgets mandat har vært å gå igjennom og vurdere hvilken plass skjermede virksomheter skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget skal ha foreslått begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere hvor målet er overgang til det ordinære arbeidslivet. Videre ha foretatt en vurdering av fordelingen av deltakere på tiltak i henholdsvis skjermede og ordinære virksomheter. Videre skal de ha foreslått begrunnede endringer for å forbedre tilbudet til brukere med behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass. Utvalget skal ha utredet økonomiske, samfunnsøkonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene.

Sammendrag av NOU 2012:6 - 6 Arbeidsrettede tiltak

Utvalget er delt i valget av modeller. Skillelinjene går blant annet på:

- I hvilken grad man ser det som ønskelig og mulig å øke bruken av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak
- I hvilken grad arbeids og velferdsetaten selv skal produsere tjenester for de brukergrupper som i dag er i tiltak i de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene
- I hvilken grad det skal åpnes for andre aktører enn forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Modell 1: Individretting og forhåndsgodkjenning

Modell 1 innebærer en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor. Hovedfokus i modellen er brukere med sammensatte bistandsbehov. Modellen bygger på oppfatningen om at mange av brukerne har behov for ulike typer kvalifisering FØR utplassering i ordinært arbeidsliv er aktuelt. Modellen foreslår at fire av dagens tiltak (avklaring, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, arbeid med bistand og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift) slås sammen til to nye tiltak:

- Et arbeidsinkluderende tiltak
- Et kvalifiserende tiltak

Det legges opp til at ordinært arbeidsliv i større grad skal brukes som arena for attføring enn i dag, men innenfor de to nye tiltakene som foreslås i modellen – der de skjermede tiltakene står for oppfølgingsfunksjonene.

Modellen legger ikke opp til at NAV skal utføre attføringstjenester for personer med sammensatte bistandsbehov i større grad enn i dag. Modellen legger opp til at NAV skal styrke sin rolle i oppfølgingen av tiltaksarrangørene (tiltaksvirksomhetene). Det er NAV som skal beslutte oppstart, innhold, avbrudd og avslutning av tiltaksløpene for den enkelte bruker.

For brukere med sammensatte behov av tidsubestemt karakter, legger modellen opp til en videreføring av dagens system med to endringer:

- Sterkere fokus på bruk av ordinært arbeidsliv hvor deltakerne på tiltaket ”varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet” i større grad kan ansettes på prøve i

ordinære bedrifter med rettigheter for brukeren. Den forhåndsgodkjente tiltaksarrangøren vil ha oppfølgingsansvaret for brukeren.

- Det foreslås at tiltaket "tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift" skal være et utviklingsnivå over tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. Deltakerne i dette tiltaket vil motta lønn i stedet for uførepensjon.

Modell II: Arbeidsinkluderingsmodellen

Modell 2 bygger på en relasjonell tilnærming til arbeidsevne hvor arbeidsevnen ansees å være et samspill mellom individ og omgivelser. I denne modellen ansees ordinært arbeidsliv både som det viktigste målet og det viktigste virkemiddelet, noe som får konsekvenser for innretningen av det arbeidsrettede tilbudet.

Modellen innebærer en gradvis, men omfattende og langsiktig satsing i retning av en mer arbeidsinkluderende tilnærming, slik at denne på sikt blir hovedmodellen for tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Hovedgrepene i modellen består i:

- å sette søkelyset på oppfølgingsfunksjonene inn mot ulike typer trenings-, opplærings- og arbeidsforhold i det ordinære arbeidslivet
- å legge vekt på tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv
- å styrke inkluderingskompetansen i det ordinære arbeidslivet
- å ekspandere disse tilbudene over tid, delvis på bekostning av midlertidige tilbud i skjermet sektor
- å slippe til flere kompetente aktører som kan bidra med kompetanse inn i dette arbeidet, skape dynamikk og innovasjon med flere aktører, og i større grad åpne for at NAV selv kan yte denne typen tjenester

En hovedtanke i modellen er at et fleksibelt oppfølgingstilbud som kan tilpasses individuelt, og kombineres med en rekke andre virkemidler, kan bidra til å redusere opplevd arbeidsgiverrisiko og "åpne dørene innenfra". Oppfølging av brukere i ordinære virksomheter krever en annen type kompetanse enn oppfølging i skjermede omgivelser.

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor vil fremdeles spille en viktig rolle i attføringsarbeidet fremover. Med utgangspunkt i den kompetansen som er bygget opp, slås de resterende tiltakene i skjermet virksomhet med midlertidig varighet sammen, blant annet for å få mer sømløse arbeidsrettede forløp for den enkelte bruker. Samtidig skal Arbeids- og velferdsetaten som bestiller sammen med tiltaksarrangør kunne ta utgangspunkt i ulike "konsepter" som en kan velge blant og eventuelt kombinere.

Modell 3 - Modell for konkurranseutprøving

Modellen legger opp til opp til en sammenslåing av tiltakene «Arbeidspraksis i skjermet virksomhet», «Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift» og delvis «arbeid med bistand» til et nytt tiltak kalt «Opplæring og praksis». «Opplæring og praksis» skal inneholde fleksible konsepter. Med konsept menes metodiske opplegg rettet mot ulike målgrupper. Det sammenslåtte tiltaket forbeholdes forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor. Dette har en del likheter med modell 1 og 2.

Modellen foreslår også at det opprettes et nytt tiltak kalt «Arbeidspraksis med støtte». Dette tiltaket er basert på tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv (Supported Employment). Strukturelt har denne modellen derfor likhetstrekk med modell 2. Det er likevel forskjell mellom modellene i forhold til formålet med etableringen av det nye tiltaket, dynamikken i tiltaksstrukturen og implementeringen.

Kort beskrivelse av forskjeller mellom modellene

En forskjell er at modell 3 legger opp til konkurranse mellom tiltakene Opplæring og praksis og Arbeidspraksis med støtte, mens modell 2 legger opp til at tidlig utplassering i ordinære bedrifter etter hvert blir hovedregelen. Formålet er at muligheten til å velge mellom de to tiltakene skal stimulere til bedre kvalitet og utvikling. Desentralisert myndighet og lokal tilpasning er også viktige elementer i filosofien som ligger bak modell 3. Fordelingen mellom de to tiltakene Opplæring og praksis og Arbeidspraksis med støtte avgjøres lokalt, mens modell 2 legger opp til at sentrale myndigheter legger føringer i retning av bruk av ordinære virksomheter som arena for bruk av tiltakene.

I likhet med forslaget i modell 2, skal Arbeidspraksis med støtte ikke være forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet. Tiltaket skal kjøpes gjennom begrenset anbudskonkurranse mellom tilbydere som tilfredsstillende visse kriterier som skal sikre seriositet og kvalitet.

Når det gjelder tidsubestemte tiltak, foreslås det i modell 3 en styrking av tiltakene Varig tilrettelagt arbeid i skjermet og ordinær virksomhet, både i forhold til antall tiltaksplasser og innhold i tiltaket.

Noen nøkkelbegrep:

Skjermede virksomheter: Er forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som har en svært sentral rolle i bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne. Andre betegnelser er vekst eller utførelsesbedrifter. Viktigste forskjellen mellom disse er at vekstbedrifter fokuserer i større grad på tiltaket varig tilrettelagt arbeid. Eksempler på tiltak i tiltaksbedrifter; varig tilrettelagt arbeid, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, kvalifisering, arbeid med bistand, avklaring og oppfølgingstiltak.

Tiltak i ordinære virksomheter: Arbeidspraksis, lønnstilskudd som kan være tidsbegrenset eller tidsubestemt, arbeid med bistand for å nevne noen.

Andre tiltak: Arbeidsmarkedskurs, utdanning, kurs med språkopplæring for å nevne noen eksempler.

Nedsatt arbeidsevne: Personer som i hovedsak har behov for helsemessig rehabilitering og som har et betydelig behov for innsats for å komme i jobb. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter for eksempel personer som har arbeidsavklaringspenger (tidligere yrkesrettet utførelse, tidsbegrenset uførestønning og rehabiliteringspenger).

3. Tidligere behandling og vedtak

4. Rådmannens vurdering

4.1 Faglige forhold

Formålet med utredningen og innstillingen i NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak er å belyse helt nødvendige virkemidler for å få flest mulig av våre innbyggere til å bli selvforsørget gjennom eget arbeid og aktivitet. Utredningen tar for seg mange og omfattende spørsmål, som medfører en begrensning i hvilke betraktninger denne høringen vil omfatte.

Varig tilrettelagt arbeid og tidsubestemte virkemidler

Erfaringene som beskrives tilsier at virkemidler som gjennomføres i det ordinære arbeidsmarkedet ofte medfører en raskere tilbakeføring til arbeid. Dette

sammenfaller med erfaringene fra lokalt NAV, spesielt framheves arbeidsrettede tiltak til personer med behov for tidsbestemte tiltak.

- Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente virksomheter (VTA)
- Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTA i ordinær virksomhet)
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrifter
- Forsøksordningen Tidsbestemt lønnstilskudd

De to første kulepunktene er tiltakene forbeholdt uførepensjonister og skal gi personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Vår erfaring er at deltakere i VTA har en meget begrenset arbeidsevne for å mestre kravene i dagens arbeidsmarked. De fleste fungerer godt med tilrettelagte oppgaver og tett oppfølging. Modell 1 foreslår en retrettmulighet for denne gruppen, dersom de ikke vil fungere i et ordinært arbeidsmarked.

Utredningen behandler avgrensning mot kommunale aktivitetstilbud i punkt 13.3 og ansvarsdelingen mellom stat og kommune vedrørende arbeidsrettede tiltak for utsatte grupper. Statlig versus kommunalt ansvar for utviklingshemmede var en sentral problemstilling knyttet til ansvarsreformen for utviklingshemmede (NOU 2000:22) og i St.meld nr. 47 om gjennomføring av NAV-reformen, ble hovedansvaret lagt til arbeidsmarkedsmyndighetene. Sentralt i reformen var at utviklingshemmede skulle ha sitt virke i en tilrettelagt arbeidsplass med offentlig støtte. Et avgjørende kriterium er at tiltakets målsetting er produksjon av varer og tjenester for et marked, og at det utgjør en vesentlig del av virksomheten. Tiltakene har også formål om sosial trening og arbeidstilvenning.

I lov om sosiale tjenester av 1991 fikk kommunene et lovpålagt ansvar for å iverksette velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det. Bestemmelsene er videreført inn i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester i 2011. Enkeltindivider har ingen juridisk rett til tjenester etter denne lov. Erfaringene er at de kommunale tiltakene ikke er orientert mot produksjon, men mot aktivisering.

I det daglige kan det oppleves at grensene mellom de statlige arbeidsrettede tiltakene og kommunens velferds- og aktivitetstilbud kan ligge i grenseland. Det er et ønske at grensesnittet tydeliggjøres i arbeidet med de arbeidsrettede tiltakene.

I de to siste tiltakene mottar arbeidstakeren vanlig lønn, men får statlige lønnstilskudd for å hindre utstøting til varige ytelser som uførepensjonering. Tidsbestemt lønnstilskudd (TULT) er et virkemiddel som kan bidra sterkt til å begrense tilgangen til varig uførepensjonering, og anbefales innført som et permanent tiltak fra 1.1.2013 for å hindre veksten i varig uførepensjonering. Dette er et virkemiddel som betyr en sterkere arbeidslivstilknytning enn i VTA. Det å motta ordinær lønn for arbeidet, som staten yter tilskudd til gir mer relevant inkludering, muligheter, kompetanse og mindre stigmatisering. Det ordinære arbeidsmarkedet er også mer positivt innstilt til å la denne målgruppen få muligheter gjennom dette virkemidlet.

Modellene

Etter en gjennomgang av de ulike modellene, har alle tre elementer i seg som er sammenfallende, men det ser ut til at en «blandingsmodell» av modell 1 med «individretting og forhåndsgodkjenning» og modell II «Arbeidsinkludering» er de

som ligger nærmest de forventninger som kan lede til arbeid og aktivitet og med mulighet til å ivareta de mindre ressurssterke gruppene. Modell 1 beskriver en balansert utvikling av virkemidler i det ordinære arbeidsmarkedet og behovet for tilrettelagte varige ordninger for en del av brukerne også i framtiden. Slik modellen beskrives, vil kompetansen i dagens arbeidsmarkedsbedrifter kunne videreutvikles, styrkes og utformes mer målrettet mot det ordinære arbeidsmarkedet.

4.2 Samfunnsmessige forhold

Brukerne som har behov for et varig tilrettelagt arbeid bør i størst mulig grad få tilbud om lønnstilskudd for å delta i tiltak i det ordinære arbeidsmarkedet, framfor en varig uføreytelse.

Gruppen som har en varig nedsatt arbeidsevne, utviklingshemming eller annet som gjør dem ute av stand til å fungere i et tiltak i ordinær virksomhet, må ivaretas gjennom varig tilrettelagt arbeid i skjermet tiltaksbedrift med en kombinasjon av uføreytelser og lønnstilskudd. VTA virksomhetene kan igjennom sitt virke, være aktive bidragsyttere i lokalsamfunnet som styrker innsatsen, tryggheten og selvfølelsen hos deltakerne. De får meningsfylte oppgaver som lokalsamfunnet verdsetter.

Det må utarbeides tydeligere retningslinjer mellom det som i dag kan oppleves utydelig i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune om hva som er sysselsettingstiltak og aktivitetstiltak.

4.3 Miljømessige forhold

4.4 Juridiske forhold

4.5 Økonomiske forhold

Punktet er ikke drøftet spesielt, men samfunnsøkonomisk er det viktig å velge arbeidsrettede tiltak som gir kvalitativt livsinnhold til våre innbyggere og som skaper muligheter til å bli best mulig selvhjulpne. Videre må ordningene som endres eller innføres, kunne administreres kostnadseffektivt.

4.6 Administrative og personalmessige konsekvenser

4.7 Alternative løsninger

4.8 Prinsipielle avklaringer

5. Uttalelse fra andre (intern høringsprosess)

Rælingen kommune har mottatt innspill fra AKTIVUM AS som er en tiltaksbedrift i kommunen som har VTA og APS som arbeidsrettede tiltak til brukere i dag. De samler seg rundt modell I og ber kommunen benytte seg av høringsretten.

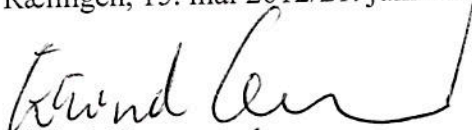
Enhetene for tilrettelagte tjenester og hjemmebaserte tjenester har uttrykt ønske om tydeligere grenser mellom de statlige arbeidsrettede tiltakene og de kommunale velferds- og aktivitetstiltak til brukergrupper.

6. Oppsummering og konklusjon

NOU 2012:6 er et omfattende dokument som omhandler hvordan vi i framtiden organiserer de arbeidsrettede tiltakene slik at flest mulig kan være i arbeid og aktivitet.

- Økt bruk av arbeidsrettede tiltak og sikre kompetanse om verdien av arbeidsevnen de fleste mennesker kan bidra med i det ordinære arbeidslivet
- Gjøre forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) til en varig ordning og utvide rammene for å hindre utstøting til uførepensjonering
- Sikre brukere som trenger varig og tett oppfølging tilbud i form av kombinasjon av uføreytelser og lønnstilskudd i tiltaksbedrifter med VTA og APS
- Avklare grensesnittet mellom statlige arbeidsrettede tiltak og kommunens velferds- og aktivitetstilbud for å hindre uklarheter
- En blanding av modell I «Individretting- og forhåndsgodkjenning» og modell II «Arbeidsinkludering» har de elementene som kan ivareta de framtidige utfordringene med utvikling av de arbeidsrettede tiltakene. De inkluderer begge gruppene (i ordinært arbeidsliv og varig tilpasset arbeidsliv) som har en varig nedsatt arbeidsevne.

Rælingen, 15. mai 2012/21. juni 2012



Eivind Glemmestad
rådmann