

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0180 OSLO

Oslo, 2. september 2015

### **Et Nav med muligheter – høringsuttalelse fra bransjeforeningen Attføringsbedriftene**

Vi takker departementet for å ha sendt Vångeng-utvalgets rapport ut til en bred og åpen høring. Vårt hørings svar retter seg først og fremst mot de delene av rapporten som omhandler arbeidsinkludering for personer med nedsatt arbeidsevne. Kjernespørsmålet, slik vi ser det, er hvordan Nav skal organiseres og samhandle med andre aktører for å få flere i jobb. Vi deler utvalgets hovedkonklusjoner om at arbeidsinkluderingsutfordringene er økende og at Nav leverer for dårlige resultater på dette området. Vi er derimot uenige i forslaget om at Nav derfor bør overta mer av oppfølgingsarbeidet av arbeidssøkere selv. Generelt preges Vångeng-utvalgets rapport av manglende kunnskap om arbeidsinkludering og attføringsarbeid. Betydningen av fag, samhandling og næringslivets behov undervurderes. Forslagene fremstår derfor som urealistiske og i utakt med utviklingen på fagfeltet.

#### **En Nav-sentrert utredning**

Vi mener det er store hull i faktagrunnlaget Vångeng-utvalget bygger sine resonnementer på. Selv om utvalget har lyktes i å beskrive mange av problemene Nav strir med, bærer rapporten generelt preg av at Vångeng-utvalget i alt for stor grad har konsentrert seg om hvordan Nav som organisasjon kan forbedres og mindre om hvordan målene i arbeidsmarkeds politikken best kan nås. Dette har også hatt betydning for hvilke data som er samlet inn. For eksempel har Vångeng-utvalget i arbeidet med rapporten ikke på noe tidspunkt vært i direkte kontakt med bransjeforeningen Attføringsbedriftene, for eksempel for å se på erfaringene med målrettet oppfølging av individer og næringslivet for økt arbeidsinkludering. Rapporten bærer preg av for liten kunnskap om hvordan moderne arbeidsinkludering organiseres og gjennomføres.

Organisering av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne kan begrunnes både prinsipielt og instrumentelt. En kan for eksempel hevde at arbeidsformidling, også for grupper med særlige behov, er et offentlig ansvar og at denne oppgaven derfor bør tilligge Nav. I så fall overser man det faktum at attføringsbedriftene er en del av det offentlige systemet for å hjelpe arbeidssøkere. Systemet med offentlig og ideelt eide attføringsbedrifter med utbytteforbud er utbygget og utviklet siden 1950-tallet. Vångeng-utvalget synes imidlertid å tro at dette er oppgaver som i løpet av Nav-reformen er flyttet ut til eksterne tjenesteytere, og at disse oppgavene nå bør tas tilbake. Ønsket om at Nav skal ta på seg flere oppgaver er snarere et uttrykk for vokseambisjoner i etaten. Utvalgets *Nav-sentrerte* utgangspunkt gjør at man overser tilsluttende organisasjoners bidrag og næringslivets behov når det gjelder å realisere målene i arbeidsmarkeds politikken.

### **Kompetansen finnes allerede hos de forhåndsgodkjente tiltaksleverandørene**

Kompetansen Vångeng-utvalg etterlyser i Nav finnes allerede hos attføringsbedriftene og andre eksterne tiltaksarrangører. Dette gjelder kunnskap om arbeidsmarkedet, kjennskap til brukers muligheter, begrensninger, forutsetninger og ønsker, og veiledningskompetanse overfor bruker og arbeidsgiver. Til forskjell fra en offentlig etat som Nav, har slike tiltaksarrangører fordelene av selv å være en del av næringslivet samtidig som mange av dem har den offentlige tilknytningen gjennom eierskap. Etter vår mening bør Nav i denne sammenheng konsentrere seg om å gjennomføre gode arbeidsevnevurderinger. Både Proba<sup>1</sup> og Riksrevisjonen<sup>2</sup> har påpekt manglende kvalitet når det gjelder disse.

### **Urealistisk å tro Nav kan overta oppfølgingsarbeidet selv**

Siden Vångeng-utvalget ser for seg at Nav skal overta oppfølgingsarbeidet av personer med nedsatt arbeidsevne selv, legges det opp til en kraftig reduksjon av samarbeidet med tiltaksleverandører som i dag jobber tett og bredt ut mot ordinært arbeidsliv, for eksempel gjennom NHO-strategien Ringer i Vannet. Dette er urealistisk med tanke på de ressursene som i så fall må tilføres Nav både på kort og lang sikt for å bygge opp kompetanse og kunnskap. En slik omlegging vil i lang tid gå ut over muligheten til å gi brukerne den hjelpen de trenger. Forslaget om at Nav skal få vokse seg større, burde i det minste bygge på en analyse av andre aktørers innsats for arbeidsinkludering av utsatte grupper. En slik analyse mangler fullstendig. Vångeng-utvalgets eneste bidrag er en udokumentert påstand om at andre aktører ødelegger for Navs mulighet til å jobbe opp mot næringslivet. Deretter følger en utredning om at økt innsats fra Navs side vil gi Nav økt kontaktflate mot arbeidsgiverne og bedre kunnskap om brukerne. En reell sammenlikning, og eventuelt en vurdering av hva man måtte tape hvis dagens tiltaksleverandører legges ned, foretas ikke. Hva som vil være til brukernes beste drøftes heller ikke. Det som er viktig for samfunnet er ikke at Nav tar på seg flere oppgaver, men at jobben blir gjort. Å forsøke å bygge opp kompetanse og overføre oppgaver til Nav som allerede er godt ivaretatt av samarbeidende tiltaksarrangører er et sjansespill og eksperiment som vil kunne komme til å gå ut over kvaliteten på tjenestene til brukerne.

### **Vångeng-utvalgets forslag i utakt med utviklingen på fagfeltet**

Utvalgets konklusjoner fremstår som i utakt med utviklingen innen dette politikkområdet. Der utvalget ønsker at Nav skal gjøre alt selv, går myndighetene motsatt vei og legger ut store deler av oppfølgingsarbeidet på anbud hos eksterne leverandører. Her er man bundet opp i kontrakter frem til 2019/2020. I forbindelse med anbudsutsetningen er en stor mangel ved Vångeng-rapporten at man ikke drøfter hva det vil bety at Nav skal ha samtidige oppgaver som utfører, bestiller og kontrollør. Vi kommer tilbake til dette under. I tillegg er Arbeids- og sosialdepartementet, med et samlet Storting i ryggen, i ferd med å etablere tiltaket Arbeidsforberedende Trening (AFT), som skal være det prioriterte tiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne. Her får forhåndsgodkjente

---

<sup>1</sup> Proba samfunnsanalyse (2011) *Arbeidsevnevurdering i Nav. Evalueringsrapport*. Rapport 2011:6 og Proba samfunnsanalyse (2012) *Evaluering av arbeidsevnevurdering i Nav. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012:10.

<sup>2</sup> Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av Navs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10 (2013-2014).

tiltaksleverandører i oppgave å finne jobb i det ordinære arbeidslivet til personer med store bistandsbehov. Denne endringen skjer mest sannsynlig fra eller i løpet av 2016.

### **"Skjermet" – i en viss forstand misvisende**

Våre tiltaksarrangører leverer i dag både såkalt skjermede tiltak og anbudsutsatte tiltak rettet mot personer med behov for ekstra støtte for å komme inn i arbeidslivet. De skjermede tiltakene er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. I arbeidet med å finne jobb til personer med nedsatt arbeidsevne er det i senere år blitt lagt stadig større vekt på at den trening, opplæring og tilrettelegging som tilbys, skal ligge så nært opp mot det ordinære arbeidslivet som mulig. I mange tilfeller betyr dette at deltakerne i arbeidsrettede tiltak mottar store deler av arbeidstrentingen og oppfølgingen i eksterne bedrifter, og ikke internt hos de forskjellige tiltaksarrangørene. Det er skjedd et paradigmeskifte på dette området, der en har forlatt tankegangen om at personer med nedsatt arbeidsevne *må* gjennom arbeidstrenting og opplæring *før* de kan få prøve seg ut i det ordinære arbeidslivet. I stedet er attføring blitt mer målrettet, og det er oppstått et mer nyansert syn på hvilken type bistand som vil gi best resultater for enkeltindivider. Der noen har mest nytte av noe forutgående opplæring og arbeidstrenting, vil mange tjene mest på tidlig utplassering i det ordinære arbeidslivet. Generelt er trenden at flertallet av deltakerne, uansett bistandsbehov, kommer tidligere ut i det ordinære arbeidslivet enn tidligere. I dag er mer enn 50 prosent av deltakerne i såkalt skjermede tiltak til enhver tid i arbeidspraksis ute i det ordinære arbeidslivet. Produksjonsmiljøene Vångeng-utvalget referer til er kraftig nedbygget. Attføringsbedriftene og eksterne tiltaksleverandører kan bli enda flinkere i å gjøre bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsinkluderingsarbeidet. Det er likevel paradoksalt at utviklingen mot et tettere samarbeid med næringslivet, og bruk av det ordinære arbeidslivet som arbeidstreningsarena for deltakerne, der attføringsbedriftene har vært viktige pådrivere, brukes av Vångeng-utvalget som begrunnelse for å kutte ut de samme tiltaksarrangørene, med konklusjonen at erfaringen og kunnskapen attføringsbedriftene besitter ikke lenger er relevant og at det derfor er nødvendig å bygge opp et slikt miljø og kompetanse, fortrinnsvis i Nav.

*"Økt bruk av ordinært arbeidsliv reduserer behovet for egne tiltaksarrangører med tilrettelagt arbeidstrenting Nav selv bør gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av bruker/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv – arbeidsinkludering...Nav bør fortsatt kjøpe tiltak som krever spesialisert fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer" s.11.*

Vi er skuffet over at analyser og konklusjoner om gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne bygger på *forestillinger* om virkeligheten, snarere enn på konkrete empiriske undersøkelser. Faktum er at utstrakt bruk av det ordinære arbeidsliv som arbeidstreningsarena, i vel så høy grad som interne opplegg, fordrer inkluderingskompetanse, inkludert kompetanse om arbeidslivet. Den typen kompetanse er det i dag eksterne leverandører og attføringsbedriftene som besitter.

### **Arbeidsgivernes rolle – kapittelet som mangler i Vågeng-rapporten**

Utvalget kommer ikke inn på noe av det viktigste for å lykkes, nemlig å trekke arbeidsgiverne med inn i inkluderingsarbeidet. Det er helt riktig som utvalget skriver at det er viktig med individtilpasset attføring, og det er da også en metodikk vi har jobbet etter i mange år. Attføring er imidlertid en relasjonell prosess der arbeidsgivers behov også er av stor betydning. Skal flere i jobb må arbeidsgiversiden involveres tydeligere enn i dag. En nylig publisert Fafo-rapport<sup>3</sup> om NHO og attføringsbransjens *Ringer i vannet* (RiV), dokumenterer at man ved et strukturert samarbeid med arbeidsgiversiden kan oppnå mer varige og bærekraftige ansettelse for personer som står i ytterkanten av arbeidsmarkedet. Forutsetningen er at ikke bare deltakerens behov tas på alvor, men også arbeidsgiverens. Det forventes at flere arbeidsgiverorganisasjoner enn NHO tar etter og jobber systematisk med økt arbeidsinkludering. Erfaringen viser at RiV oppfattes som en god og trygg rekrutteringskanal for næringslivet. Dette skyldes ikke bare oppfølgingsarbeidet fra attføringsbedriftene etter at en deltaker har fått jobb, og tryggheten for arbeidsgiver som ligger i dette, men også det omfattende og kompetente kartleggingsarbeidet som er foretatt i forkant. Attføringsbedriftene har kompetanse, tid og anledning til å gjennomføre betydelig grundigere kartlegginger av deltakerne enn det som er vanlig i regulære ansettelsesprosesser. Det er denne type jobbing Vågeng-utvalget ikke legger vekt på.

I utvalgsrapporten skrives det mye om å forbedre arbeidsmarkedskompetansen i Nav og betydningen av økt kunnskap om arbeidslivet. Den drøfter imidlertid ikke hva som skal til for å mobilisere næringslivet. Arbeidsgiverinkludering er helt nødvendig hvis vi skal lykkes med å få et nødvendig volum på arbeidstakerinkluderingen. Dette innebærer for eksempel at man må unngå mekanisk og formålsløs utplassering, slik det har vært alt for mye av fra Nav-systemets side. Næringslivets behov og tilbakemeldinger må tas alvorlig. Dette gjelder for eksempel behovet for å redusere arbeidsgivers risiko. Rett jobbmatch mellom individets ønsker og forutsetninger og næringslivets behov må til, sammen med systematisk og kompetent oppfølging både av arbeidssøker og arbeidsgiver.

Når utvalget fastslår at det ikke finnes opplagte kompetansemiljøer innenfor feltet for arbeidsinkludering, kan dette ha sammenheng med at utvalget ikke forstår dynamikken mellom tiltaksarrangørene, arbeidssøkerne og næringslivet. Det er denne dynamikken som må utvikles videre.

### **Skal Nav være bestiller, kontrollør, utfører og konkurrent? En uhåndterlig rollekonflikt**

Vi finner det besynderlig at Navs rolle som innkjøper av anbudsutsatte tjenester ikke er problematisert i Vågeng-utvalgets rapport. Regjeringen har nylig gjennomført en omfattende reform som innebærer at store deler av attføringsoppgavene fremover legges ut på anbud. En forutsetning for at denne reformen skal fungere er at Nav er i stand til å gjennomføre forutsigbare anbudsprosesser. Tidligere erfaringer med anbud tilsier at Nav i mange fylker har hatt problemer med å gjennomføre anbudsprosessene på en profesjonell måte. Etaten har hatt for dårlig kompetanse til å utforme anbudene, brukt vage og upresise formuleringer, og dessuten vist

---

<sup>3</sup> Bråthen, M. og L.Lien (2015) *Ringer i vannet: NHO-bedriftenes bidrag til økt arbeidsinkludering*. Fafo-rapport 2015:23.

manglende kompetanse til å følge opp og overvåke gjennomføringen av kontrakter over tid. Selv om innkjøpskompetansen i Nav i dag er blitt bedre, er det fortsatt en lang vei å gå for etaten. Det er i denne situasjonen Vångeng-utvalget legger opp til at Nav, i tillegg til å skulle bygge opp innkjøperkompetanse, selv skal gjennomføre oppfølgingsoppgaver i konkurranse med ideelle og kommersielle tiltaksarrangører. Vi vil i så fall få en situasjon der Nav samtidig skal fungere effektivt som bestiller, kontrollør, utfører og konkurrent. Dette tror vi kommer til å gå galt. For å gjøre rollekonflikten enda vanskeligere å håndtere for Nav, foreslår utvalget i tillegg at skillet mellom drifts- og tiltaksbudsjett skal oppheves, slik at det ikke lenger er Stortinget som skal sette rammene for tiltaksgjennomføring, men Nav selv. Dette betyr for eksempel at Nav vil kunne prioritere oppgaver som tilfredsstillende organisasjonens voksebehov, fremfor gjennomføring av anbudsutsatte tiltak. Dette vil undergrave regjeringens arbeid med å etablere et anbudsmarked for attføringstjenester.

### **Skjerming av kjernevirksomheten**

Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv undrer vi oss over hvorfor Vångeng-utvalget ikke heller anbefaler å utvikle kvaliteten på de oppgavene Nav allerede i dag utfører, men i stedet ønsker å overføre enda flere oppgaver til Nav. Etter vår mening er det dagens oppgaver som er Navs kjerneoppgaver, og ikke de mer spesialiserte områdene attføringsbedriftene og andre eksterne leverandører i dag jobber med. Et av områdene som burde peke seg særlig ut for Nav i tiden fremover er, som allerede nevnt, arbeidet med å gjennomføre gode brukersamtaler og arbeidsevnevurderinger. En av farene ved å definere også det spesialiserte og kompetansekrevede arbeidet med å inkludere arbeidssøkere med særlige behov i arbeidslivet som en del av Navs kjerneoppgaver, er at det blir nedprioritert i krevende perioder, for eksempel når arbeidsledigheten stiger. Finanskrisen er et eksempel; Nav prioriterte brukerne med flest ressurser. Et apparat med tiltaksarrangører som attføringsbedrifter og sosiale entreprenører vil nettopp, uavhengig av konjunkturer, jobbe med næringslivet for å få personer med hull i CV-en i jobb, og gjennom dette bidra til å styrke A-en i Nav.

### **Kommunalisering av VTA-tiltaket?**

Vångeng- utvalget refererer også til *St. Meld. 14 (2014-2014) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* hvor det åpnes for at VTA-tiltaket overføres til kommunene. Utvalget drøfter ikke dette nærmere, selv om det i dag er en del av Navs tiltaksportefølje. Vi har vanskelig for å forstå behovet for å overføre hele finansieringsansvaret fra staten til kommunen, og mener at det vil kunne føre til en diskriminering av de aller svakeste gruppene. Hvorfor skal VTA-tiltaket risikere å tape i kampen om ressursene i kommuner med mange oppgaver og dårlig råd, mens alle andre tiltak for personer som står utenfor arbeidslivet er organisert gjennom statlig tiltak og finansiering? VTA er også et arbeidsinkluderingsiltak, og vi er særlig redd dette vil forringe tilbudet til særlig utsatte grupper.

### **Organisering for å lykkes bedre med arbeidsinkludering**

Over 200.000 personer har nedsatt arbeidsevne, og Nav opplyser at minst 120.000 av disse har behov for arbeidsrettet bistand. I Vångeng-utvalgets rapport finner vi at gjennomsnittlig ventetid fra

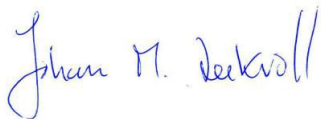
vedtak om spesialtilpasset innsats til man får et tilbud er på over 200 dager. I forkant av vedtaket har personene ofte også hatt lange perioder i passivitet. Tidligere inngripen er avgjørende hvis flere skal komme i jobb. Tiltaksforenkling som innebærer sømløse tilbud for brukeren, hvor man unngår stoppunkter, unødvendig rapportering og ventetider mellom tiltak, vil kunne lette situasjon for både Nav, tiltaksarrangør og bruker. Det nye AFT-tiltaket som regjeringen har lansert, møter nettopp disse utfordringene. Tiltaket bør kunne bli et kjernetiltak for den store gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne, slik også Stortinget beskriver dette.

### **Konklusjon**

Gitt de store organisatoriske utfordringene Nav sliter med, rollekonflikter knyttet til gjennomføring av anbud, og det faktum at eksterne kompetansemiljøer allerede besitter den kompetansen som er mangelfullt utbygget i Nav, bør Nav, i stedet for å ta på seg enda flere oppgaver, konsentrere seg om å gjennomføre gode arbeidsevnevurderinger, gode anbudsprosesser og ellers være en drivkraft i tett samspill med, og ikke som et alternativ til sine samarbeidspartnere. Med dagens utgangspunkt vil det i seg selv være en stor oppgave for organisasjonen. Videre må samarbeidet med arbeidsgiverne inn i et mer strukturert spor. Ikke bare på grunn av kompetansesituasjonen og det organisatoriske, men også med tanke på at denne jobben bør gjøres så nært arbeidslivet som mulig, er dette en oppgave som best kan overlates attføringsbedriftene og andre eksterne leverandører.

Med vennlig hilsen

**Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO**



Johan-Martin Leikvoll  
Direktør