

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2012:6**

# Arbeidsrettede tiltak

# Norges offentlige utredninger 2012

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Til barnas beste.  
*Kunnskapsdepartementet.*
2. Utenfor og innenfor.  
*Utenriksdepartementet.*
3. Fripoliser og kapitalkrav.  
*Finansdepartementet.*
4. Trygg hjemme.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
5. Bedre beskyttelse av barns utvikling.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
6. Arbeidsrettede tiltak.  
*Arbeidsdepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2012:6**

# Arbeidsrettede tiltak

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 2010.  
Avgitt til Arbeidsdepartementet 9. februar 2012.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1132-1

---

07 Aurskog AS

## Til Arbeidsdepartementet

Utvalg for arbeidsrettede tiltak ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 2010. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 9. februar 2012

Knut Brofoss  
leder

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

Øystein Spjelkavik

---

Thomas Såheim  
(sekretariatsleder)

Marte Kristine Bjertnæs

John Petter Bøe

Tove Francke

Roger Lorås

Mona Martinsen

Marit Mørkved

Lene Rathe

Agnes Simensen

Elisabet Røhme Sivertsen

## Innhold

1	<b>Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	11	4.5	Kjennetegn ved arbeidsinkluderingspolitikken i Norge .....	39
2	<b>Kapittelsammendrag</b> .....	13	4.5.1	Generelle, aktive tiltak tilpasset den enkeltes behov .....	40
3	<b>Bakgrunn – skjermede virksomheters historie og rolle i dag</b> .....	19	4.5.2	Arbeidsretting av ytelser .....	41
3.1	Begrepet skjermede virksomheter .....	19	4.5.3	Nærmere om innsats for økt sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne .....	41
3.2	Forhåndsgodkjente virksomheters rolle i dag .....	19	4.6	Oppsummering .....	44
3.3	De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftenes historie .....	20	<b>5</b>	<b>De arbeidsrettede tiltakene i dag</b> .....	45
3.3.1	Økt forståelse for yrkeshemmede i arbeidslivet .....	20	5.1	Innledning .....	45
3.3.2	Utbygging av virkemiddelapparatet .....	20	5.2	Hvem får tilbud om arbeidsrettet bistand? .....	45
3.3.3	Gjennomgang av bedriftene for vernet arbeid .....	21	5.3	Oversikt over tiltakene .....	46
3.3.4	Nytt støtte- og styringssystem for arbeidsmarkedsbedrifter og arbeidssamvirker .....	23	5.4	Hvem tilbyr arbeidsrettede tiltak? .....	50
3.3.5	Styrking av arbeidslinja .....	24	5.5	Tiltak i tidlig fase .....	50
3.3.6	Forenkling og harmonisering av tiltaksstruktur og regelverk .....	25	5.5.1	Avklaring .....	51
3.3.7	Oppsummering .....	26	5.5.2	Arbeidspraksis i skjernet virksomhet (APS) .....	51
4	<b>Utviklingen på arbeidsmarkedet og kjennetegn ved arbeidsinkluderingspolitikken</b> .....	28	5.5.3	Arbeidsrettet rehabilitering .....	52
4.1	Innledning .....	28	5.6	Opplæring .....	52
4.2	Endringer i arbeidslivet .....	28	5.6.1	Utdanning i ordinært utdannings-system .....	52
4.2.1	Et hardere arbeidsliv? .....	29	5.6.2	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) .....	53
4.2.2	Endringer i næringsstruktur og økte krav til sosial kompetanse ....	30	5.6.3	Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) .....	54
4.2.3	Økte krav til utdanning kan utgjøre en barriere .....	31	5.7	Arbeidspraksis .....	54
4.2.4	Økt innvandring – fortrengning eller vekst? .....	31	5.7.1	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet .....	54
4.3	Situasjonen på arbeidsmarkedet ..	32	5.7.2	Tilrettelagt arbeid i Arbeidsmarkedsbedrift (TIA) .....	55
4.3.1	Høy yrkesdeltakelse .....	32	5.7.3	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) .....	55
4.3.2	Flere eldre påvirker deltakelsen i arbeidslivet .....	34	5.8	Formidlingsrettede tiltak .....	56
4.3.3	Økning i antall som mottar helserelaterte ytelser .....	34	5.8.1	Arbeid med bistand (AB) .....	56
4.3.4	Utsatte grupper på arbeidsmarkedet .....	36	5.8.2	Oppfølging .....	57
4.4	Hvorfor er arbeidsinkludering viktig? .....	37	5.8.3	Tidsbegrenset lønnstilskudd .....	58
			5.8.4	Forsøk med Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) .....	58
			5.9	Andre forsøk med subsidiert sysselsetting .....	59
			5.10	Noen sentrale strategier og innsatser .....	60
			5.10.1	IA-avtalen .....	60
			5.10.2	Strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012) .....	61
			5.10.3	Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne .....	63
			5.11	Oppsummering .....	64

<b>6</b>	<b>Brukere av arbeidsrettede tiltak</b> .....	65	<b>7</b>	<b>Rammebetingelser for samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene</b> .....	88
6.1	Innledning .....	65	7.1	Innledning .....	88
6.1.1	Perioden vi studerer .....	65	7.2	Hva særpreger relasjonen mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter sammenliknet med andre tiltaksleverandører? .....	88
6.1.2	Nye ordninger og nye begreper ...	65	7.2.1	Tiltaksbedriftenes mandat og rolle .....	88
6.1.3	Utviklingstrekk i perioden etter 2009 .....	66	7.2.2	Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter versus anbudsbaserte tiltak .....	89
6.2	Definisjoner av nedsatt arbeidsevne og rekruttering til arbeidsrettede tiltak .....	66	7.3	Krav til tiltaksarrangør .....	90
6.2.1	Tildeling av arbeidsrettet bistand – ut fra den enkeltes behov .....	66	7.3.1	Generelt .....	90
6.2.2	Personer med nedsatt arbeidsevne og begrepet personer med nedsatt funksjonsevne .....	67	7.3.2	Unngå fortrengning av ordinær arbeidskraft .....	90
6.3	Kjennetegn ved tiltaksdeltakerne .....	67	7.3.3	Unngå konkurransevridning .....	90
6.3.1	Kjønn .....	68	7.3.4	Krav til arrangører av tiltak i skjermet virksomhet .....	91
6.3.2	Alder .....	68	7.4	Institusjonelle rammer rundt samarbeidet .....	91
6.3.3	Utdanningsnivå .....	69	7.4.1	Utvidet oppfølgingsregime .....	91
6.3.4	Diagnose .....	70	7.4.2	Godkjenningsordningen .....	91
6.3.5	Yrkesbakgrunn .....	72	7.4.3	Avtale om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak .....	92
6.3.6	Geografisk variasjon .....	73	7.4.4	Kravspesifikasjon for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	93
6.3.7	Deltakere med minoritetsbakgrunn .....	73	7.5	Samhandling .....	93
6.3.8	Kilde til livsopphold ved tiltaksdeltakelse .....	74	7.5.1	Mellom arbeidsgiverorganisasjonene og Arbeids- og velferdsdirektoratet .....	93
6.3.9	Brukernes behov for å få og beholde arbeid .....	74	7.5.2	Samhandling mellom de lokale NAV-kontorene, NAV Fylkeskontor og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	94
6.4	Økt antall stønadsmottakere .....	74	7.6	Rammer for tiltaksgjennomføring .....	94
6.5	Veien til arbeidsrettet bistand – hvor kommer brukerne fra? .....	76	7.6.1	Prinsipper for tildeling av midler til arbeidsrettede tiltak .....	94
6.5.1	Veien fram til yrkesrettet attføring .....	77	7.6.2	Bestilling av tiltaksplasser .....	96
6.5.2	Utvikling i antall personer med nedsatt arbeidsevne og antall i tiltaksplasser .....	77	7.6.3	Rekruttering av deltakere .....	96
6.5.3	Fordelingen av tiltaksdeltakere på ulike former for arbeidsmarkedstiltak .....	78	7.6.4	Rutiner for inntak av deltakere .....	96
6.6	Veien gjennom tiltaksapparatet – deltakernes tiltakshistorie .....	80	7.6.5	Rapportering .....	97
6.6.1	Varighet av ventetid og tiltakstid .....	81	7.7	Økonomistyring og kontroll .....	97
6.6.2	Kostnader .....	83	7.7.1	Rutiner for utbetaling av tilskudd .....	97
6.6.3	Overganger innenfor tiltaks- og stønadssystemet .....	84	7.7.2	Støtte- og tilskuddsordninger i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	97
6.7	Hvor går tiltaksdeltakerne? .....	86	7.8	Kvalitetssikring av tjenestene .....	99
6.8	Brukererfaringer .....	87			

<b>8</b>	<b>De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene – anskaffelse og struktur</b> .....	100	9.4.6	Belgia .....	140
8.1	Innledning .....	100	9.4.7	Oppsummering av regulerings-systemene .....	141
8.2	Dagens modeller for anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester i Arbeids- og velferdsetaten .....	100	9.5	Oppsummering .....	141
8.3	Kjennetegn ved de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene – organisering og økonomi .....	103	<b>10</b>	<b>Evalueringer av arbeidsrettet bistand – en gjennomgang</b> .....	143
8.3.1	Organisering, herunder eierskap og selskapsform .....	103	10.1	Innledning .....	143
8.3.2	Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifters inntektsgrunnlag og økonomiske stilling .....	106	10.2	Evalueringene må leses med forsiktighet .....	143
8.3.3	Næringsvirksomhet .....	113	10.2.1	Seleksjonsproblemer .....	144
8.3.4	Kompetanse i virksomhetene .....	114	10.2.2	Betydning av observasjonsperiode .....	144
8.3.5	Produksjonsorienterte og NAV-orienterte virksomheter .....	116	10.2.3	Individuelle effekter kan være forskjellig fra gjennomsnittseffekter .....	144
8.4	Kjennetegn ved anbudsmarkedet .....	117	10.2.4	Fortrengningseffekt .....	144
8.4.1	Utvikling av anbudsmarkedet .....	117	10.2.5	Forskjellig kvalitet innenfor samme tiltak .....	145
8.4.2	Omfang og type tjenester .....	117	10.2.6	Lang produksjonstid .....	145
8.4.3	Inntekter fra kjøp gjennom anbudskonkurransen for forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	119	10.3	Evalueringer av anti-diskrimineringslover .....	145
8.5	Oppsummering .....	120	10.4	Brede evalueringer av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne .....	147
<b>9</b>	<b>Arbeidsrettet bistand i andre land</b> .....	121	10.5	Evalueringer av ulike typer arbeidsrettede tiltak .....	149
9.1	Innledning .....	121	10.5.1	Tidligfasetiltak .....	149
9.1.1	Avgrensning av målgruppen .....	122	10.5.2	Kurs .....	150
9.1.2	Nærmere om valg av land .....	122	10.5.3	Utdanning .....	151
9.2	Inntektssikringssystemene .....	123	10.5.4	Arbeidspraksis .....	152
9.2.1	Nærmere om inntektssikringssystemene i landutvalget .....	123	10.5.5	Lønnstilskudd .....	156
9.2.2	Oppsummering av inntektssikringssystemene .....	126	10.5.6	Ulike diagnoser .....	157
9.3	Tjenestesystemene .....	126	10.6	Nytte- og kostnadsmålinger .....	157
9.3.1	Tiltaksprofil i landutvalget .....	126	10.7	Oppsummering .....	158
9.3.2	Belgia .....	127	<b>11</b>	<b>Forholdet til skatte- og avgiftsrettslige regler og konkurranserettslige regler</b> .....	159
9.3.3	Danmark .....	128	11.1	Innledning .....	159
9.3.4	Nederland .....	130	11.2	Inntekts- og formuesskatt .....	159
9.3.5	Storbritannia .....	132	11.3	Merverdiavgift .....	160
9.3.6	Sverige .....	133	11.4	Redusert el-avgiftsats for arbeidsmarkedsbedrifter .....	161
9.3.7	Tyskland .....	135	11.5	Reglene om offentlig støtte (statstøttereglene) .....	161
9.3.8	USA .....	136	11.5.1	Forbud mot offentlig støtte .....	161
9.3.9	Oppsummering av tjenestesystemene .....	137	11.5.2	Krav til melding eller notifikasjon .....	162
9.4	Reguleringssystemene .....	138	11.5.3	Gruppeunntaksforordningen .....	162
9.4.1	Reguleringspolitikk i Norden .....	138	11.5.4	Bagatellforordningen .....	164
9.4.2	USA .....	138	11.5.5	Støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning – artikkel 59 nr. 2 .....	164
9.4.3	Storbritannia .....	139	11.5.6	Mulighet for notifikasjon .....	167
9.4.4	Nederland .....	139			
9.4.5	Tyskland .....	140			



11.6	Offentlige anskaffelser .....	168	13.8.4	Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	199
11.6.1	Generelt om reglene .....	168	13.8.5	Videreføring av Varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet .....	200
11.6.2	Forholdet mellom reglene om offentlig støtte og anskaffelsesreglene .....	169	13.8.6	Behov for ny utredning .....	200
11.6.3	Uprioriterte tjenester .....	169	13.8.7	Bedre system for avklaring av behov .....	201
11.6.4	Beskrivelse av de relevante prosedyrene .....	170			
11.6.5	Relevante unntak fra anskaffelsesforskriften .....	170	<b>14</b>	<b>Roller og ansvarsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksbedrifter og andre aktører .....</b>	<b>202</b>
11.6.6	Vurdering .....	171	14.1	Innledning .....	202
11.7	Avsluttende merknad .....	172	14.2	Nærmere om roller og ansvarsfordeling knyttet til arbeidsrettet bistand .....	202
<b>12</b>	<b>Alternativ metodikk og behov for tiltaksforenklinger .....</b>	<b>173</b>	14.2.1	NAV-reformen og strategier for å styrke inkluderingen i arbeidslivet .....	203
12.1	Innledning .....	173	14.2.2	Ulike avklarings- og oppfølgings-tiltak .....	205
12.2	Dimensjoner ved tiltaksapparatet .....	173	14.2.3	Arbeidsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og eksterne tilbydere .....	205
12.3	Vurdering av ulike teoretiske posisjoner .....	175	14.2.4	En klar og tydelig arbeidsdeling? .....	210
12.4	Tiltaksstruktur .....	181	14.2.5	Behov for et bedre kunnskapsgrunnlag .....	210
12.5	Anbefalt retning fra utvalget .....	183	14.3	Fordeler og ulemper ved bruk av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og kjøp av tjenester etter anbud ...	211
<b>13</b>	<b>Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak .....</b>	<b>184</b>	14.3.1	Mulige anskaffelsesformer .....	211
13.1	Innledning .....	184	14.3.2	Forhåndsgodkjenning .....	213
13.2	Arbeidsrettede tiltak til personer med behov for tidsubestemte tiltak .....	185	14.3.3	Konkurransen med prekvalifisering .....	214
13.3	Avgrensning mot kommunale aktivitetstilbud .....	186	14.3.4	Forhåndsgodkjenning med konkurranse .....	217
13.4	Økt satsing på tiltak rettet mot det ordinære arbeidslivet .....	188	14.3.5	Oppsummering .....	217
13.4.1	Bruk av tidsubestemt lønns-tilskudd .....	189	14.4	Gjennomgang av krav og vilkår for forhåndsgodkjenning av tiltaksarrangører .....	218
13.4.2	Varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet .....	189	14.4.1	Innledning .....	218
13.5	Bedre tilbud til brukere med behov for varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	190	14.4.2	Krav til organisering som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet ....	219
13.5.1	Formål og målgruppe .....	191	14.4.3	Eieforbud .....	221
13.5.2	Oppfølging og tilrettelegging .....	192	14.4.4	Krav til at utføring skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet .....	222
13.5.3	Produksjons- og produktivitetskrav .....	193	14.4.5	Utbytteforbud og krav til overskuddsdisponering .....	223
13.5.4	Manglende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten .....	194			
13.6	Behovet for tidsubestemte tiltak ..	194			
13.7	Uførepensjon eller lønn .....	195			
13.8	Utvalgets vurderinger .....	196			
13.8.1	Innledning .....	196			
13.8.2	Tidsubestemt lønns-tilskudd .....	196			
13.8.3	Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift .....	197			

14.5	Koordinering av innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten, utdanningsmyndighetene og helsemyndighetene .....	224	16.2.3	Sammenligning av tilskudds-satsene for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	261
14.5.1	Koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene .....	224	16.2.4	Erfaring med dagens tilskudds-satser i skjermet sektor .....	263
14.5.2	Koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsemyndighetene .....	226	16.3	Finansiering basert på kostnadsberegnete satser .....	263
14.6	Oppsummering og konklusjoner .....	228	16.3.1	Statsstøtteregulverkets krav til finansiering .....	263
14.6.1	Roller og ansvarsdeling .....	228	16.3.2	Er det mulig å kostnadsberegne tilskuddssatsene? .....	264
14.6.2	Kjøp av arbeidsmarkeds-tjenester .....	229	16.3.3	Kostnadsberegninger i andre sektorer .....	265
14.6.3	Krav og vilkår for forhåndsgodkjenning .....	229	16.4	Forpliktende eller uforpliktende rammeavtaler? .....	266
14.6.4	Koordinering av tjenester .....	229	16.5	Tiltak som anskaffes etter regler om offentlige anskaffelser .....	268
14.7	Merknader fra utvalgets mindretall .....	230	16.5.1	Utforming av ordningene .....	268
			16.5.2	Erfaring med ordningene .....	269
<b>15</b>	<b>Kvalitet i arbeidsrettede tiltak</b> .....	233	16.6	Resultatbasert finansiering og differensierte satser .....	271
15.1	Innledning .....	233	16.6.1	Internasjonale erfaringer med resultatbasert finansiering .....	274
15.2	Kvalitet i tjenesteproduksjon .....	233	16.6.2	Norske erfaringer med resultatbasert finansiering og differensierte satser .....	274
15.3	Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag .....	236	16.7	Drøfting av dagens finansieringsordninger .....	276
15.4	EQUASS og erfaringene med kvalitetssikringsarbeidet til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	238	16.8	Forslag til endring av finansieringssystemet .....	277
15.5	Kvalitet i anskaffelsen .....	240	16.8.1	Kostnadsberegnet finansiering .....	277
15.6	Kvalitetstilnærming i barnevernsektoren og sammenlikning med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	242	16.8.2	Anbudsbasert finansiering .....	279
15.7	Nærmere om kvalitetsstyring og kvalitetsmålinger av resultat .....	244	16.8.3	Resultatbasert finansiering .....	280
15.8	Måling av kvalitet ved ulike faser i kvalitetsarbeidet .....	251	16.8.4	Direkte tilskudd til arbeidsgiver ...	280
15.9	Oppsummering .....	254	16.8.5	Anvendelse av finansieringsordningene .....	281
15.10	Utvalgets vurderinger .....	255			
<b>16</b>	<b>Finansiering av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne</b> .....	258	<b>17</b>	<b>Hovedkonklusjoner og alternative modeller</b> .....	282
16.1	Innledning .....	258	17.1	Innledning .....	282
16.2	Dagens tilskuddsordninger i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter .....	259	17.2	Utvalgets felles hovedkonklusjoner .....	284
16.2.1	Utforming av tilskuddsordningene .....	259	17.2.1	Ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak .....	284
16.2.2	Finansiering av andre tiltak .....	261	17.2.2	Ventetid .....	285
			17.2.3	Kvalitet i arbeidsrettede tiltak .....	285
			17.2.4	Forskning og kompetanseutvikling .....	285
			17.2.5	Forholdet til statstøtteregulverket og regelverket for offentlige anskaffelser .....	286
			17.2.6	Resultatbasert finansiering .....	286
			17.2.7	Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak .....	286

17.3	Modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning .....	287	17.4.6	Insentiver og styring .....	318
17.3.1	Arbeidsinkluderingspolitikken – situasjon og utfordringer .....	287	17.5	Modell 3 – Modell for konkurranseutprøving .....	319
17.3.2	Innledning til modellen «Individretting og forhåndsgodkjenning» .....	290	17.5.1	Modellen i korte trekk .....	319
17.3.3	Utfordringer i dagens system .....	291	17.5.2	Bakgrunn for modellen .....	320
17.3.4	Tiltaksstruktur for ulike brukergrupper .....	293	17.5.3	NAVs rolle .....	321
17.3.5	Brukere med enkelt bistandsbehov av temporær karakter .....	293	17.5.4	Ny tiltaksstruktur .....	322
17.3.6	Brukere med enkelt bistandsbehov av varig karakter .....	294	17.5.5	Opplæring og praksis (OoP) .....	323
17.3.7	Brukere med sammensatt bistandsbehov av temporær karakter .....	294	17.5.6	Arbeidspraksis med støtte (AmS) .....	327
17.3.8	Brukere med sammensatte bistandsbehov av varig karakter ..	301	17.5.7	Modellens dynamikk .....	329
17.3.9	Oppsummering av modell 1 .....	302	17.5.8	Tidsubestemte arbeidsløsninger ..	330
17.4	Modell 2 Arbeidsinkluderingsmodellen .....	303	<b>18</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	331
17.4.1	En oppsummering .....	303	18.1	Innledning .....	331
17.4.2	Arbeidsinkludering som førstevalg .....	303	18.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike modellene .....	332
17.4.3	En helhetlig satsning/strategi .....	310	18.2.1	Modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning .....	332
17.4.4	Å åpne opp for et bredere spekter av tiltaksarrangører .....	314	18.2.2	Modell 2 Arbeidsinkluderingsmodellen .....	332
17.4.5	Midlertidige tiltak i skjermet sektor: Forenkling og fleksibilitet .....	316	18.2.3	Modell 3 Modell for konkurranseutprøving .....	333
			18.3	Konsekvenser av andre forslag fra utvalget .....	333
			18.3.1	Gjennomgang av støttesystemet for arbeidsrettede tiltak .....	333
			18.3.2	Varige tiltak .....	333

## Kapittel 1

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Utvalg for arbeidsrettede tiltak ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 29. januar 2010. Utvalget fikk følgende mandat:

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 anledning til å stå i lønnet arbeid. Det er et problem at mange står utenfor arbeidslivet, for eksempel på uførepensjon. Utvalgets mandat vil være å gjennomgå og vurdere hvilken plass skjermede virksomheter skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget skal foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere hvor målet er overgang til det ordinære arbeidslivet samt vurdere fordelingen av deltakere på tiltak i henholdsvis skjermede og ordinære virksomheter. Utvalget skal videre foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere som har behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass. Samtidig skal det tas hensyn til sentrale mål som inkludering, trygghet og gode levekår for den enkelte. Utvalgets arbeid skal bidra til å sikre Arbeids- og velferdsetaten forutsigbare samarbeidspartnere som holder høy kvalitet og er fleksible overfor brukerne, samt å sikre kvalitet i skjermet virksomhet gjennom tydelige krav og gode forutsigbare og framtidrettede rammevilkår.

Arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne finner i stor grad sted innenfor rammen av skjermede virksomheter. I tillegg til en overordnet vurdering av virkemiddelbruken på området skal utvalget gjennomgå og vurdere skjermede virksomheters rolle i arbeidsmarkedspolitikken, samt forholdet mellom de skjermede virksomhetene og andre aktører, deriblant Arbeids- og velferdsetaten. Utredningen skal omfatte vurderinger av om virksomhetene leverer tjenester som er fleksible og godt tilpasset dagens og morgendagens arbeidsliv, samt vurdere innholdet og kvaliteten

av de skjermede virksomhetenes arbeid og komme med forslag til forbedringer. Utvalget skal også vurdere tiltak rettet mot ulike grupper med nedsatt arbeidsevne, deriblant ungdom med nedsatt arbeidsevne som er uten fullført videregående opplæring og andre arbeidssøkere som har mangelfull og svak kompetanse.

Som ledd i arbeidet skal utvalget blant annet:

1. Vurdere utformingen og gjennomføringen av tiltakene i skjermede virksomheter og deres effekt og kostnadseffektivitet i forhold til de oppsatte mål på kort og lang sikt, herunder målet om å få flere over i det ordinære arbeidslivet.
2. Kartlegge og vurdere erfaringene med utviklings- og kvalitetssikringsarbeidet til de skjermede virksomhetene samt erfaringene med Arbeids- og velferdsetatens rolle som bestiller, oppfølger og kontrollør av tjenester fra skjermede virksomheter. Utvalget bes blant annet komme med forslag til hvordan kvaliteten på arbeidet best skal kunne måles.
3. Vurdere kvaliteten i tiltakene som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, herunder ungdom, med hensyn til pedagogisk tilnærming og individuell tilrettelegging.
4. Foreta en gjennomgang av godkjenningsordningen samt vurdere de krav og vilkår som stilles til skjermede virksomheter i forskrift om arbeidsrettede tiltak, som bl.a. krav til organisering og eierform.
5. Foreta en gjennomgang av dagens støtte- og tilskuddsordninger, herunder bedriftenes mulighet for skattefritak og vurdere om dagens finansieringssystemer er tilstrekkelige og hensiktsmessige for ulike grupper. Tilskuddsordningene skal særskilt vurderes i forhold til reglene for statsstøtte, offentlige anskaffelser, og eventuelt annet relevant regelverk.
6. Vurdere ulike modeller for de skjermede virksomhetenes arbeid for de aktuelle mål-

gruppene og rollefordelingen mellom de skjermede virksomhetene, deres eiere, Arbeids- og velferdsetaten og andre aktører.

Utvalget skal i sitt arbeid

- a. bygge på aktuell og relevant kunnskap om skjermede arbeidsmarkedstiltak basert på forskning og erfaring fra Norge og utlandet
- b. avholde møter med og be om skriftlige innspill fra eksperter med særskilt innsikt innenfor utvalgets mandat
- c. utrede økonomiske, samfunnsøkonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Forslag skal baseres på uendret eller redusert ressursbruk for staten samlet sett

Utvalget skal ha slutført sitt arbeid innen utgangen av 2011. Utvalget skal ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Arbeidsdepartementet. Arbeidsdepartementet sørger for sekretariat for utvalget.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Leder *Knut Brofoss*, utvalgsleder, Oslo  
Rådgiver *Berit Brørby*, Jevnaker  
Administrerende direktør *Toril Gogstad*, Sandefjord  
Avdelingsdirektør *Thorgeir Hernes*, Oslo  
Lønns- og personalsjef *Helene Holand*, Gol  
Avdelingsdirektør *Torill Lødemel*, Oslo  
Professor *Espen R. Moen*, Oslo  
Forsker *Geir Møller*, Skien  
Styreleder *Victor D. Norman*, Bergen  
Rådgiver *Stian K. Oen*, Oslo  
Daglig leder *Steinar Olsen*, Kristiansand  
Rådgiver *Astrid F. Paulsen*, Nordfjordeid  
Daglig leder *Aud Ramberg*, Steinkjer  
Avdelingsnestleder *Liv Sannes*, Oppegård  
Forsker *Øystein Spjelkavik*, Oslo

I desember 2011 ba utvalget om utsettelse av leveringsfristen til 1. februar 2012. Dette ble innvilget.

Steinar Olsen trakk seg av personlige grunner i september 2011. Det ble ikke oppnevnt noen erstatter for Olsen. Høsten 2011 har Anne-Lise Bakken deltatt på enkelte av utvalgets møter, når Victor D. Norman ikke har hatt anledning til å være tilstede.

Utvalget har videre besøkt i alt fire skjermede virksomheter i Vestfold fylke.

I tilknytning til utvalgets arbeid og mandat er forskningsinstituttene NOVA, Proba, AFI og Kluge Advokatfirma engasjert til å komme med bidrag innen områdene:

- Utenlandske modeller for organisering av attføringsarbeidet, NOVA
- Gjennomgang av evalueringslitteratur i Norge og utlandet, Proba
- Utredning om kvalitet og måling av kvalitet, Arbeidsforskningsinstituttet
- Skjermede virksomheter og forholdet til statsstøtteregulverket og regelverket for offentlige anskaffelser, Kluge Advokatfirma.
- Utvalget har hatt møte med følgende forskere og eksperter: Thomas Njålsund (Kluge Advokatfirma), Kaja Furuseth (Kluge Advokatfirma), Rune Halvorsen (NOVA), Ingebjørg Skarpaas (AFI) og Reidunn Norvoll (AFI), Audun Gleinsvik (Proba), Helene Berg (Proba) og Lars-Erik Becken (Proba).

Utvalget har hatt bistand av et sekretariat knyttet til Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet. Sekretariatet har bestått av Thomas Såheim (sekretariatsleder), Marte Kristine Bjertnæs, John Petter Bøe, Tove Francke (Finansdepartementet), Roger Lorås, Mona Martinsen, Marit Mørkved, Lene Rathe, Agnes Simensen og Elisabeth Røhme Sivertsen.

I tillegg har følgende skrevet ulike tekstbidrag: Maria Bjørnsen, Caroline Christie (Finansdepartementet), Bjørn Einar Halvorsen, Arne Kolstad og Åne Osmunddalen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bidratt med å legge til rette tall og med tekstbidrag.

## Kapittel 2

# Kapittelsammendrag

### *Kapittel 3 – Bakgrunn – forhåndsgodkjente virksomheters historie og rolle i dag*

I kapitlet redegjøres det for utviklingen i arbeidsrettede virkemidler for personer med nedsatt arbeidsevne. Den systematiske innsatsen for å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid startet med utbygging av virkemidler basert på en sosialmedisinsk modell og vernet sysselsetting.

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter (skjermede virksomheter) har hatt en sentral rolle i norsk arbeidsmarkedspolitikken gjennom de siste 30–40 årene. Disse tiltaksbedriftene har vært et viktig virkemiddel for å realisere samfunnets mål om å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Tiltakene ble gradvis bygget ut for å fange opp ulike grupper med behov for arbeidsrettet bistand i form av attføring eller varig skjermet sysselsetting.

Det har gjennom årene vært stilt spørsmålstegn ved om de arbeidsrettede tiltakene er hensiktsmessig utformet for å kunne gi de ønskede resultater i forhold til det grunnleggende målet. Dette var bakgrunnen for gjennomgangen på 1980-tallet som førte til omlegging av støtte- og styringssystemet for bedriftene. Siden begynnelsen av 1990-tallet har det i mindre grad vært foretatt grunnleggende materielle endringer i regelverket. Myndighetene har i stor grad lagt vekt på å stille krav om kvalitet og resultater i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter uten å endre de grunnleggende premisser og særtrekk ved systemet.

### *Kapittel 4 – Utviklingen på arbeidsmarkedet og kjennetegn ved arbeidsinkluderingspolitikken*

Kapitlet gjennomgår viktige utviklingstrekk på det norske arbeidsmarkedet. Selv om utviklingen for de fleste arbeidstakere har gått i positiv retning, er det også trekk ved arbeidslivet som kan være utfordrende. Noen av de strukturelle endringene på arbeidsmarkedet, som økte produktivitets- og omstillingskrav som gir seg utslag i nedbemanning

ger, kan føre til økt risiko for helseproblemer, frafall og uførhet.

Sammenlignet med andre europeiske land har Norge høy sysselsetting og lav ledighet. Samtidig står en betydelig andel av befolkningen i arbeidsaktuell alder utenfor arbeidslivet. Mange av de som står utenfor arbeidslivet mottar helserelaterte ytelser. Dette skaper utfordringer som forsterkes av at andelen av befolkningen i yrkesaktuell alder avtar.

Arbeidsinkluderingspolitikken skal møte disse utfordringene ved å bidra til å få flere i arbeid og sørge for at personer med nedsatt arbeidsevne kan få et varig fotfeste i arbeidslivet. Norge er blant de OECD-land som bruker mest offentlige midler på arbeidsinkludering i form av aktive tiltak og ytelser som underbygger deltakelse og arbeidsrettet aktivitet. Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd har vært sentralt for flere av reformene på arbeids- og velferdsområdet de siste årene; blant annet NAV-reformen, kvalifiseringsprogrammet, IA-avtalen, innføring av arbeidsavklaringspenger og satsing på arbeid og psykisk helse. I flere av disse satsningene inngår bruk av arbeidsrettede tiltak som viktige virkemidler.

Til tross for en betydelig satsing er det behov for stadig vurdering og videre utvikling av innsatsen for å gjøre den mer treffsikker og få til en bedre måloppnåelse.

### *Kapittel 5 – De arbeidsrettede tiltakene i dag*

Kapittel 5 inneholder en oversikt over de viktigste arbeidsrettede tiltakene, med fokus på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Tiltakene skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å iverksette arbeidsrettede tiltak. Tiltakene kan ha kort eller lang varighet avhengig av behovet. Personer med varig nedsatt arbeidsevne kan tilbys tidsbestemte arbeidsrettede tiltak.

Arbeidsrettede tiltak kan omfatte blant annet avklaring av den enkeltes arbeidsevne, arbeidstre-

ning, kvalifisering og oppfølging i form av motivering, veiledning eller opplæring.

Arbeidsrettede tiltak arrangeres både i ordinære bedrifter og i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter samt enkelte tiltaksbedrifter som ikke er forhåndsgodkjente men baserer sin virksomhet på deltakelse i anbudskonkurranser utlyst av blant annet Arbeids- og velferdsetaten. Hovedtilbudet i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er avklaring og utprøving av arbeidsevne, kvalifisering, arbeidstrening og arbeid med bistand, samt varig tilrettelagt arbeid. Tiltakene Tidsbegrenset lønnstilskudd og Arbeidspraksis holdes i ordinære bedrifter. De er tilgjengelige for alle brukere med behov for arbeidsrettet bistand utover den bistanden Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Det kreves ikke at deltakeren har nedsatt arbeidsevne.

I beskrivelsen er tiltakene av pedagogiske grunner kategorisert som tidligfasetilak, opplæring, arbeidspraksis og formidlingsrettede tiltak.

Tidligfasetilak er tiltakene Avklaring og Arbeidspraksis i skjermet sektor. Disse tiltakene har som formål å avklare brukerens behov for bistand på et tidlig tidspunkt. Deretter beskrives opplæringstilakene, som omfatter både kurs og ordinær utdanning. Tiltak knyttet til arbeidspraksis omfatter midlertidige tiltak med produksjonsvirksomhet kombinert med kurs. Slike tiltak sikter mot å etablere gode arbeidsvaner og å styrke yrkesfaglig kompetanse. Deretter beskrives formidlingsrettede tiltak. Dette omfatter tiltak om er direkte rettet mot å gi arbeidssøkere bistand med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv.

#### *Kapittel 6 – Brukerne av arbeidsrettede tiltak*

Kapittel 6 beskriver brukerne av arbeidsrettet bistand basert på tilgjengelig statistikk. Formålet er å gi et grunnlag for å vurdere om arbeidsrettede tiltak brukes på rett målgruppe, om det er rett type tiltak de får og om vi oppnår de ønskede resultatene. Det vurderes også om deltakere på tiltak levert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter skiller seg fra deltakere på andre tiltak. Kapitlet ser også på kostnader knyttet til ulike tiltakstyper.

De største diagnosegruppene blant personer med nedsatt arbeidsevne er psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer. Tiltaksdeltakere med utviklingshemninger og sosiale eller rusrelaterte problemer deltar i større grad enn andre grupper i tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne har i gjennomsnitt lavere utdanning enn den øvrige

befolkningen, ofte med grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Vente- og kartleggingstiden før og mellom tiltak utgjør en relativt stor del av tiltaksløpet, og ventetiden har økt i løpet av perioden som studeres. Det er store forskjeller på kostnadene av ulike tiltaksløp avhengig av hva som er hovedtiltaket. Dette gjelder både årskostnader og kostnader pr. tiltaksløp.

Under halvparten av de tidligere deltakerne er i arbeid ett år etter avgang fra tiltak. Overgang til arbeid varierer med hva som var hovedtiltaket, noe som trolig gjenspeiler variasjon i hvor langt deltakere i ulike typer tiltak står fra arbeidslivet.

#### *Kapittel 7 – Rammebetingelser for samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*

Kapitlet beskriver føringer og rammer som virker styrende på den praktiske samhandlingen mellom tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten. Kapitlet tar blant annet for seg hvilke formelle krav som stilles til tiltaksarrangør og til gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

En skjermet virksomhet er i henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak en virksomhet med produksjon av varer eller tjenester som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter må oppfylle en rekke krav nedfelt i tiltaksforskriften. Mange av de arbeidsrettede tiltakene kan bare arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Det finnes om lag 400 slike virksomheter.

Samarbeidsarenaene er i stor grad knyttet til oppfølging av avtalen og kravspesifikasjon, samt oppfølging av deltakere. På sentralt nivå gjennomføres det møter for å gi styringssignaler og drøfte utfordringer i samhandlingen mellom de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten. På lokalt nivå er samhandlingen knyttet opp mot oppfølging av godkjenningen, avtalen, kravspesifikasjon og tiltaksdeltakerne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har stilt krav om at godkjente tiltaksarrangører for arbeidsmarkeditiltak i skjermet sektor skal ha et sertifisert kvalitetssikringssystem for primærvirksomheten (atføring eller varig tilrettelagt arbeid). Systemet skal revideres periodisk av ekstern revisor. Bransjeforeningen Atføringsbedriftene har etablert et samarbeid med Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) om innføring av kvalitetssikringssys-

temet European Quality in Social Services, EQU-ASS.

### *Kapittel 8 – De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene – anskaffelse og struktur*

Kapittel 8 beskriver dagens modeller for anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester i Arbeids- og velferdsetaten, samt betydning av anskaffelsesform for pris og kvalitet. Kapitlet inneholder også en gjennomgang av de skjermede virksomhetenes organisering og økonomi, og det blir sett nærmere på kjennetegn ved anbudsmarkedet for anskaffelse av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeids- og velferdsetaten anskaffer i dag arbeidsrettede tiltak via avtaler med forhåndsgodkjente leverandører, via avtaler som er inngått etter bruk av anbudskonkurranse og ved kjøp av enkeltplasser (inngåtte enkeltavtaler). I 2010 ble om lag 3,3 milliarder kroner brukt til overføringer til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, noe som er tilnærmet 44 prosent av utgiftene til alle arbeidsmarkedstiltak. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er i tillegg aktive i anbudsmarkedet for arbeidsrettede tiltak.

Den økonomiske utviklingen i de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene i perioden 2000 til 2007 har vært relativt stabil og god. Majoriteten av virksomhetene økte driftsresultatene og hadde høyere egenkapitalandel enn gjennomsnittet i Fastlands-Norge i perioden fra 2000 til 2007. Av samlede inntekter til utføringsbedriftene utgjorde tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten 45 prosent i 2008. For arbeidssamvirkene var den tilsvarende andelen nær 50 prosent. Andelen har vært stabile over tid.

### *Kapittel 9 – Arbeidsrettet bistand i andre land*

Kapittel 9 tar opp den arbeidsrettede bistanden i blant annet USA, Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland. Det gjøres rede for utformingen av arbeidsrettede tiltak i de aktuelle landene og forskjeller mellom landenes innsats for å fremme inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet.

Det er en gjennomgående tendens at landene har søkt å utvikle arbeidsrettede tiltak som skal bidra til inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet og da i størst mulig grad på ordinære ansettelsesbetingelser. Bruken av ansettelser i skjermet sektor er sterkt varierende.

Bruken av arbeidsrettede virkemidler i Sverige og Danmark har i betydelig grad basert seg

på økonomiske insentiver til arbeidsgivere gjennom lønnstilskudd. Dansk politikk er i tillegg tuffet på arbeidsmarkedsopplæring, fortrinnsvis i ordinære bedrifter. Sverige har i større grad satset på arbeidsmarkedskvalifisering og sysselsetting i skjermet sektor.

Av de ikke-nordiske landene har Belgia hatt en særlig stor satsning på arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor. Målet for disse belgiske tiltakene er oftest å øke livskvaliteten til bruker, bare i mindre grad er målet overgang til ordinært arbeid. Tyskland har særlig satset på kvoteordninger hvor bedrifter har vært forpliktet til å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Nederland har hatt et insentivbasert regime for å sikre størst mulig grad av sysselsetting og forhindre tidlig avgang fra yrkeslivet for personer med funksjonsnedsettelse. Storbritannia og USA har i større grad enn andre land i utvalget hatt en hovedinnretning mot ikke-diskrimineringsvern i arbeidslivet. Storbritannia har samtidig også gjennomført større endringer i inntektssikringssystemene for å øke de økonomiske insentivene til å ta lønnet arbeid.

### *Kapittel 10 – Evalueringer av arbeidsrettede tiltak – en gjennomgang*

Kapittel 10 gjennomgår både brede evalueringer av arbeidsrettede tiltak generelt, kjeder av arbeidsrettede tiltak og evalueringer av enkelte tiltakstyper. Kapitlet omhandler både norsk og internasjonal forskning. Det er lagt spesiell vekt på effektevalueringer

Gjennomgangen gir ikke grunnlag for å trekke sikre konklusjoner. Det er allikevel en tendens til at de tiltakene som er sterkest knyttet opp mot ordinært arbeidsliv vurderes som mest effektive for overgang til ordinær tilsetting. Oppfølging av brukerne synes viktig. Studier kan tyde på at samme type tiltak kan gi svært forskjellige effekter. En konklusjon er at kvaliteten på gjennomføringen av tiltakene sannsynligvis har stor betydning for resultatet uavhengig av hvilken type tiltak som benyttes.

### *Kapittel 11 – Forholdet til reglene for skatt, statsstøtte, offentlige anskaffelser og skatt*

Den juridiske gjennomgangen i kapittel 11 viser at forholdet mellom statsstøttereguleringen og regelverket for offentlige anskaffelser og systemet med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er et komplisert og uoversiktlig juridisk terreng. Regelverket er av svært generell karakter og det foreligger lite



relevant rettspraksis. Gjennomgangen som ble gjort av Kluge Advokatfirma reiser tvil om dagens system på alle punkter samsvarer med det som følger av EØS-avtalen. Kluge nevner i denne sammenheng særlig kravet om systemer for å motvirke eventuell overkompensasjon av tiltaksarrangerer.

Utvalget anbefaler at departementet utreder videre forholdet til statsstøttereglene og reglene for offentlig anskaffelser. Utvalget viser også til at Kluge Advokatfirma anbefaler notifisering av tiltakene hos EFTAs overvåkingsorgan, ESA.

### *Kapittel 12 – Metodiske utfordringer og behov for tiltaksforenklinger*

I kapittel 12 diskuteres for det første hvilke faglige tilnærminger som gir best resultat for den enkelte bruker og hva som samlet sett er en hensiktsmessig tiltaksstruktur. De ulike faglige tilnærmingene klassifiseres i forhold til to dimensjoner: Vektlegging av kvalifisering og arbeidstrening med skjermet virksomhet som arena versus vektlegging av arbeidstrening og kvalifisering med ordinært arbeidsliv som arena. Ulike tiltakstyper og styrker og svakheter ved de ulike tilnærmingene diskuteres innenfor denne rammen.

Det andre spørsmålet er hvordan man på en best mulig måte kan realisere utviklingen av ønskede tiltak og en ønsket tiltaksstruktur. Utvalget har blant annet vært opptatt av om tiltaksstrukturen er forenlig med målet om individuell tilpassing og effektiv gjennomføring av tiltaksløpene.

### *Kapittel 13 – Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak*

Kapittel 13 omhandler arbeidsrettede tiltak for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne. Med tidsubestemte tiltak menes tiltak hvor forskriften ikke angir noen maksimal varighet. Historisk har de arbeidsrettede tiltakene til personer med varige begrensninger i arbeidsevnen vært arrangert av og i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Hovedtyngden av deltakere har vært personer med utviklingshemninger.

Utvalget mener at lokalt næringsliv i større grad enn nå bør kunne brukes som arena for tiltaksgjennomføringen. Dette vil kunne øke mulighetene for å tilpasse arbeidstilbudet til hver enkelt deltakers behov og ønsker, samtidig som det gir bedre muligheter for overgang i det ordinære arbeidslivet. Dette kan blant annet gjøres ved å legge til rette for ordninger som gjøre det mulig å kombinere arbeid i skjermede omgivelser med

periodevis arbeid i ordinære virksomheter. Utvalget mener videre at man bør øke bruken av tiltaket Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, og styrke oppfølgingen.

Det er indikasjoner på at det er et udekket behov for VTA-plasser. En utredning om behovet for tiltaksplasser i VTA er ventet til sommeren 2012. Utvalget anbefaler at man på bakgrunn av denne, blant annet vurderer om flere brukere som i dag er i kommunale dagsentre bør få tilbud om plass i VTA.

Utvalget ser behov for en ny og samlet vurdering av de tidsubestemte tiltakene i lys av den nye uførepensjonsreformen. Ny uføretrygd som gjør at det økonomisk blir tryggere å prøve seg i lønnet arbeid, endrer noen av forutsetningene ved bruk av dagens arbeidsrettede tiltak. Dette gjør at det er behov for en ny vurdering av hvordan de arbeidsrettede tiltakene virker sammen med reglene for ny uføretrygd. Nærmere bestemt bør man se på om den nye uføretrygden åpner for endringer i den arbeidsrettede bistanden som gjør at flere med varige begrensninger i arbeidsevnen kan delta i det ordinære arbeidslivet. En slik gjennomgang bør omhandle ulike lønnstilskuddsordninger, ulike tilretteleggings- og oppfølgingstiltak i tillegg til ulike måter å kombinere trygd og arbeid på. Bruken av tidsubestemt lønnstilskudd bør vurderes både med tanke på effekten for den enkelte bruker, for arbeidsgivere og eventuelle uintenderte negative effekter på samfunnsnivå, for eksempel mulige fortrenings-effekter eller kostnadsoverveltning.

Utvalget er delt i synet på fremtidig regulering av tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA). Utvalgets flertall foreslår at tiltaket fases ut. Disse medlemmene mener at alle med arbeidsevne bør vurderes og prøves i forhold til mer direkte arbeidsinkluderende løp i kombinasjon med andre type tiltak som kompenserer for svekket arbeidsevne eller andre utfordringer den enkelte eller arbeidsgiveren har. Et mindretall av medlemmene ønsker å videreføre tiltaket. Disse medlemmene mener TIA er et godt tilbud til de gruppene som bruker tiltaket i dag, blant annet fordi deltakerne får lønn istedenfor uførepensjon. Disse medlemmene ser TIA som et naturlig ledd i en utviklingstrapp mellom VTA og TULT. Disse medlemmene ønsker videre at TIA åpnes for nye brukergrupper. En aktuell gruppe er unge mennesker med varig lyte som er innvilget uføretrygd. Flere av disse vil kunne ha utviklingsmål som gjør at de opparbeider en arbeidsevne hvor de kan forsvare lønn i stedet for uføretrygd, men vil fortsatt ha behov for sterk faglig oppfølging.

#### *Kapittel 14 – Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifters plass i arbeidsmarkedspolitikken*

I kapittel 14 drøftes arbeidsfordelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og eksterne aktører som etaten kjøper tjenester fra. Kapitlet drøfter fordeler og ulemper med at etaten kjøper tjenester eller utfører tjenestene selv. Noen av utvalgets medlemmer ønsker at etaten selv skal drive mer oppfølging av brukerne, mens andre medlemmer mener at etaten, når det gjelder brukere med mer sammensatte behov, først og fremst bør fokusere på forvaltningsoppgavene og oppfølgingsoppgavene knyttet til samarbeidet med de eksterne tiltaksarrangørene.

Kjøp av tjenester kan gjøres på ulike måter, for eksempel åpent anbud eller anbud begrenset til virksomheter som oppfyller bestemte vilkår. Det kan også skje ved direkte kjøp av enkeltplasser. Det vanligste i dag er kjøp uten anbud fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter (skjermede virksomheter). I kapitlet drøftes mulige fordeler og ulemper ved de ulike innkjøpsformene. Utvalget er ikke enige om anbefaling av innkjøpsform, noe som reflekteres i de ulike modellene i kapittel 17.

Videre gjennomgås kravene for å bli definert som forhåndsgodkjent tiltaksbedrift. Disse kravene må sees i sammenheng med regelverket for offentlige anskaffelser og regelverket for statsstøtte. Blant annet av den grunn er det vanskelig å drøfte vilkårene enkeltvis. Vurdering av vilkårene må eventuelt gjøres i sammenheng med en nærmere gjennomgang av forholdet til statsstøtteregelverket og regelverket for offentlige anskaffelser.

Avslutningsvis drøftes kort koordinering av tjenester mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og utdannings- og helsemyndighetene. Dette er viktige men kompliserte spørsmål, som utvalget ikke har hatt anledning til å behandle inngående. Utvalget mener ungdom i størst mulig grad bør gjennomføre ordinære utdanningsløp. For ungdom med behov for tilrettelagt videregående opplæring kan det være aktuelt å kombinere opplæringen med tiltak i det ordinære arbeidslivet. Det bør også være mulighet for å gjennomføre opplæring internt i en forhåndsgodkjent tiltaksbedrift.

Utvalget vil anbefale at det gjøres en helhetlig gjennomgang av samordningsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, utdanning, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene.

#### *Kapittel 15 – Kvalitet i arbeidsrettede tiltak*

Kapittel 15 ser nærmere på kvalitet i arbeidsrettede tiltak. I en analyse av Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak finner forskningsinstituttet AFI at kvalitetsarbeidet og kvalitetskontrollen knyttet til bestilling, oppfølging og resultat av tjenestene ikke er nok til å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester. I tillegg peker AFI på både fordeler og ulemper med kvalitetssikringssystemet EQUASS.

Norsk og utenlandsk forskning som er gjort på anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester viser så langt ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, pris og kvalitet. I Norge skriver en gruppe forskere fra Econ Pöyry og Proba samsannalyse at avtalen som ligger i bunn i tillegg til konkurransesituasjonen i den enkelte anbudsprosessen har størst betydning. De peker på at både anskaffelser fra forhåndsgodkjente leverandører og anskaffelser via anbud har forbedringspotensiale.

Ulike virkemidler kan brukes for å stimulere til økt resultatoppgjør, som for eksempel benchmarking og forskjellige finansieringsordninger. Brukerbasert kvalitet og kjennskap til brukeren og tilbakemelding fra bruker er også sentralt for kvalitetsstyring.

Under gjennomgangen av Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak pekes det på at kvalitetsregimet ved arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeids evne i hovedsak bygger på sikring av kvalitet i forkant av tiltaket. Å støtte seg for mye til kvalitets sikring i forkant via godkjenning og legge for lite vekt på kvalitet i senere ledd kan gi for stort fokus på systemet, og for lite fokus på innhold i og gjennomføring av tiltakene. Kvalitetsarbeidet bør inkludere hele tjenesteytingsprosessen og omhandler kvalitet i flere faser, underveis (prosesskvalitet) og kvaliteten på sluttresultatet.

#### *Kapittel 16 – Finansiering av tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne/ forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*

Kapitlet gjennomgår tre hovedtyper finansierings systemer. Dette er dagens tilskudd- og støttesystem, finansiering etter regelverk for offentlige anskaffelser (anbudskonkurranse) og resultatbasert finansiering.

I gjennomgangen av dagens støtte- og tilskuddssystem peker utvalget på behovet for å harmonisere dagens satser, blant annet med tanke på å unngå kryssubsidiering mellom tiltak. Videre

peker utvalget på behovet for at satsene baserer seg på en kostnadsmodell i tråd med regelverket for statsstøtte og forpliktelsene som følger av EØS-avtalen når det gjelder bruk av statsstøtte. I kapitlet foreslås derfor en ny beregningsmodell som både harmoniserer dagens satser og som kan oppfylle unntaksbestemmelsene når det gjelder statsstøtte.

En norsk undersøkelse peker på at anbuds-konkurranser generelt bidrar til at leverandørene strekker seg lengre. I følge undersøkelsen kan anbuds-konkurranser imidlertid også bidra til å øke administrasjonskostnadene og til å svekke leverandørens incentiver til å investere i kompetanse. Internasjonale studier viser også at erfaringene med konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak i et utvalg europeiske land er blandet.

Gjennomgangen av erfaringer med resultatbaserte finansieringsmodeller viser at det internasjonalt er utviklet flere varianter som i ulik grad baserer finansieringen på oppnådde resultater. Internasjonale erfaringer med slike finansieringsmodeller ser også ut til å ha positive virkninger. Erfaringer med tilsvarende forsøksordninger i Norge er derimot mindre entydige. På bakgrunn av en gjennomgang av de ulike finansieringsmodellene, foreslår utvalget et finansieringssystem basert på en kostnadsberegningmodell og en anbudsmodell. Videre peker utvalget på behovet for ytterligere uttesting av en resultatbasert finansieringsmodell tilpasset norske forhold.

#### *Kapittel 17 – Konklusjoner og alternative modeller*

I kapittel 17 presenteres utvalgets hovedvurderinger og forslag. Først presenteres noen hovedkon-

klusjoner utvalget er enige om, deretter presenteres tre ulike modeller. De tre modellene er også kort gjengitt i innledningen til kapittel 17.

Utvalget er delt i valget av modeller. Presentasjonen av de tre modellene er formulert av de medlemmene som stiller seg bak de ulike modellene. Skillelinjene går blant annet på:

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

#### *Kapittel 18 – Økonomiske og administrative konsekvenser*

Kapittel 18 behandler økonomiske og administrative konsekvenser. Modellene som er foreslått i kapittel 17 angir ulike mulige retninger for hvordan tiltakene man organiseres i framtiden, men forslagene vil kreve nærmere konkretiseringer før det er mulig å tallfeste de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Utvalgets drøftinger har imidlertid skjedd i tråd med mandatets forutsetninger om at forslagene skal være kostnadsnøytrale eller innsparende for staten samlet sett.

## Kapittel 3

# Bakgrunn – skjermede virksomheters historie og rolle i dag

### 3.1 Begrepet skjermede virksomheter

Sentralt i utvalgets mandat er at utvalget skal gjennomgå og vurdere hvilken plass *skjermede virksomheter* skal ha i den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

Skjermede virksomheter er en samlebetegnelse på en gruppe bedrifter som har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet, eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Skjermede virksomheter har (i ulike former) vært viktige samarbeidspartnere for arbeidsmarkedsmyndighetene gjennom mesteparten av etterkrigstiden.

Skjermede virksomheter er i utgangspunktet produksjonsbedrifter (industri) eller tjenesteprodusenter. De leverer til det ordinære vare- og tjenestemarkedet på lik linje med andre produsenter. En viktig forskjell fra andre bedrifter er likevel at arbeidstakerne i skjermede virksomheter er deltakere på arbeidsrettede tiltak, personer med nedsatt arbeidsevne som er tilvist fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse er knyttet til virksomheten i en tidsavgrenset periode med arbeidstrening og opplæring eller i form av varige tilrettelagte tilbud. Som kompensasjon for å påta seg dette samfunnsoppdraget mottar de skjermede virksomhetene statsstøtte.

Det finnes to hovedtyper skjermede virksomheter. I forskrift om arbeidsrettede tiltak er disse kalt *arbeidssamvirkebedrifter* og *arbeidsmarkedsbedrifter*. Andre betegnelser, som brukes av bedriftene selv, er henholdsvis *vekstbedrifter* og *attføringsbedrifter*. Den viktigste forskjellen mellom disse er at vekstbedrifter i første rekke fokuserer på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Varig tilrettelagt arbeid er et tiltak uten maksimal varighet rettet mot brukere som står særlig langt fra arbeidslivet. Tradisjonelt har det særlig vært utviklingshemmede som har arbeidet i vekstbedriftene. Selv om deltakerne skal vurderes med sikte på om det er mulig å komme inn i det ordinære arbeidslivet,

er hovedformålet å gi et tilbud om varig arbeid med tilrettelegging. Til forskjell fra dette er tiltakene i arbeidsmarkedsbedrifter/attføringsbedrifter tidsavgrenset og har som hovedformål å bringe deltakeren nærmere det ordinære arbeidsmarkedet. Unntaket er tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift som ikke er tidsbegrenset og som skiller seg fra tiltaket Varig tilrettelagt arbeid ved at arbeidstakerne får en tilnærmet ordinær lønn.

Utviklingen ser ut til å gå i retning av at forskjellen mellom attføringsbedrifter og vekstbedrifter blir mindre skarp enn tidligere. Det skyldes blant annet at en del attføringsbedrifter og vekstbedrifter har fusjonert og at de ulike arbeidsrettede tiltakene er blitt mer spredt på de to bedriftstypene.

Da begrepet skjermede virksomheter er lite dekkende som følge av utviklingen som har skjedd innenfor dette feltet, har utvalget valgt å bruke betegnelsen forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter om det som i forskriften er definert som skjermede virksomheter. Ved referanser til regelverket og enkelte eksterne evalueringer vil likevel begrepet skjermede virksomheter bli benyttet.

### 3.2 Forhåndsgodkjente virksomheters rolle i dag

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har i dag en svært sentral rolle i bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er likevel ikke den eneste samarbeidspartneren arbeids- og velferdsforvaltningen har i den arbeidsrettede bistanden. I tillegg til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter finnes, grovt sett, følgende andre alternativer: Plass i det ordinære utdanningssystemet, ansettelse ved hjelp av lønns-tilskudd eller arbeidspraksis i en ordinær bedrift eller plass i et tiltak hos andre profesjonelle tiltaksarrangører.

Ikke alle tiltaksarrangører er forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Det har etter hvert kommet

Tabell 3.1 Tiltak etter type i 2010

	Prosent	N
Utdanning	30	17 483
Skjermet virksomhet	42	24 363
Lønnstilskudd	7	4 069
Øvrige tiltak	21	12 348
I alt	100	

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

til et antall private aktører som tilbyr arbeids- og velferdsforvaltningen bistand og arrangerer tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, uten at de er å regne som forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Dette skyldes at de ikke tilfredsstiller de kravene til å være forhåndsgodkjent virksomhet som ligger i forskriften. Denne forutsetter blant annet offentlig eierskap (aksjemajoritet), verdier som skapes i bedriften skal investeres i bedriften og eier kan ikke ta utbytte.

Dagens regelverk forutsetter at mange av de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Tabell 3.1 viser at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har i overkant av 40 prosent av tiltaksplassene for personer med nedsatt arbeidsevne (gjennomsnitt for 2010). I tillegg er det mange i det ordinære utdanningssystemet. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har med andre ord en dominerende stilling. Det finnes også en del tiltak som kjøpes etter anbud og der private aktører kan delta på lik linje med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I dag har slike aktører en nokså liten andel av tiltakene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Mange av tiltakene som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er intensive når det gjelder omfanget på bistanden. Det gjør at de skjermede virksomhetenes rolle er enda mer dominerende når det gjelder andelen av tiltaksbudsjettet enn målt i antall plasser.

### 3.3 De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftenes historie

#### 3.3.1 Økt forståelse for yrkeshemmede i arbeidslivet

Den 2. verdenskrig med de mange krigsinvalidene førte til en vesentlig endring i synet på handikappede eller yrkeshemmede. I 1947 opprettet regjeringen en komité ledet av Sverre Torp<sup>1</sup>, til å utrede spørsmålet om sysselsetting av delvis

arbeidsuføre. Det ble lagt til grunn at personer med nedsatt arbeidsevne var mindre konkurransedyktige enn personer med full arbeidsevne, og ville derfor ofte trenge hjelp for å finne plass hos en arbeidsgiver eller i selvstendig virke. Denne hjelpen måtte ytes ved et samvirke mellom private og forskjellige offentlige myndigheter. Torp-komiteens innstillinger ble avgitt i 1948 og 1952. Innstillingene ble etterfulgt av stortingsmelding om kvalifisering og sysselsetting av uføre i 1953 som til sammen la grunnlaget for strategier og tiltak for å få delvis arbeidsføre inn i arbeidslivet.<sup>2</sup>

#### 3.3.2 Utbygging av virkemiddelapparatet

Torp-komiteens innstillinger førte til utbygging av attføringsinstituttene (senere arbeidsmarkedsinstituttene) som i utgangspunktet ble etablert for å behandle krigsskadde, og var basert på en sosialmedisinsk modell (Harlemske modell).<sup>3</sup>

Parallelt ble det offentlige arbeidsformidlingsapparatet etter hvert bygget ut med attføringskonsulenter, yrkesretteiere og arbeidspsykologiske kontorer. Bl.a. som følge av dette og at nye grupper yrkeshemmede med behov for attføring kom til, ble det etter hvert stilt spørsmål ved attføringsinstituttens rolle. I 1978 nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet et utvalg (ledet av trygde-dommer Sol Seim) for å vurdere attføringsinstituttens fremtid. En anså at institusjonspreget behandling ble for dyrt og uhensiktsmessig i forhold til attføring i nærmiljøet basert på prinsippet om lavest mulig omsorgsnivå. Gjennomgangen resulterte i at attføringsinstituttene ble integrert i arbeidsmarkedsetaten på 1980-tallet.

Torp-komiteens innstilling var også utgangspunktet for utbyggingen av vernet sysselsetting. De første bedrifter for vernet arbeid startet i 1960. Utbyggingen var i stor grad basert på oppkjøp av bedrifter i mekanisk industri og tok sikte på å nå et antall arbeidsplasser for yrkeshemmede på 2 promille av folketallet i Norge. Formålet var i første rekke å gi arbeidstrening og opplæring til

<sup>1</sup> Sverre Torp var bestyrer for Oslo arbeidskontor fra 1935 til 1963 da han ble fylkesarbeidssjef i Oslo fram til 1970, jf. Luihn, Hans (1986), *Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitikk i Norge gjennom 100 år*. Oslo: NKS-forlaget.

<sup>2</sup> Luihn, Hans (1986), *Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitikk i Norge gjennom 100 år*. Oslo: NKS-forlaget.

<sup>3</sup> Gudmund Harlem var lege ved Statens Attføringsinstitutt fra 1948 og var sentral i utviklingen av dette tilbudet og forskning på attføringsfeltet. Modellen innebar vekt på behandling først og deretter plassering. Harlem var opptatt av samspillet mellom karakteren av uførhet, sosiale ytelser og arbeidsmuligheter, og han publiserte flere arbeider om dette temaet.

### Boks 3.1 Noen andre viktige nøkkelbegreper

#### *Nedsatt arbeidsevne*

Fra 2009 har norske myndigheter brukt betegnelsen personer med nedsatt arbeidsevne fremfor begrepet yrkeshemmet. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter alle som har gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb. Dette innbefatter et stort antall personer som i hovedsak har behov for helsemessig rehabilitering før de har nytte av arbeidsrettede tiltak. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter både persongruppen som tidligere ble betegnet som yrkeshemmede (yrkesrettet attføring), rehabiliteringspengemottakere og mottakere av tidsbegrenset uførestønad.

#### *Arbeidsrettede tiltak*

Med arbeidsrettede tiltak menes tiltak som skal bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne kommer i og blir værende i arbeid. Begrepet omfatter ikke rent medisinske tiltak og heller ikke rene insentivordninger. Arbeidsrettede tiltak omfatter heller ikke bistand som gis direkte av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidsrettet bistand er et begrep som både omfatter veiledning og annen bistand fra Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene. Det finnes mange ulike typer arbeidsrettede tiltak, for eksempel utdanning, kurs og arbeidspraksis.

#### *Deltakere/brukere*

Med begrepet deltakere mener vi i denne utredningen, personer med nedsatt arbeidsevne som

er deltakere på et arbeidsrettet tiltak. Ordet *brukere* er en noe bredere kategori, da det i tillegg kan omfatte personer som er i en ventefase og ennå ikke deltar i et tiltak. Ofte benyttes likevel brukere som synonymt med deltakere.

#### *Arbeids- og velferdsforvaltningen*

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunene tjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Arbeids- og velferdsetaten er navnet på den nye statsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet er den enhet som leder Arbeids- og velferdsetaten. NAV-kontor er betegnelsen på felles lokalkontor for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen.

#### *Tiltaksbedrifter*

Begrepet tiltaksbedrifter brukes i teksten som en betegnelse på profesjonelle tiltaksarrangører som gjennomfører arbeidsrettede tiltak på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten. Det skilles mellom forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og anbudsbaserte tiltaksbedrifter. I noen sammenhenger vil begrepet skjermede virksomheter bli benyttet som betegnelse for forhåndsgodkjente virksomheter, for eksempel ved henvisning til forskrift om arbeidsrettede tiltak. Begrepet skjermede virksomheter blir ellers ikke benyttet, da det er lite dekkende for utviklingen til denne typen virksomheter.

yrkeshemmede med sikte på utplassering i det ordinære arbeidsmarkedet. Bedriftene for vernet arbeid ble i hovedsak organisert som aksjeselskap, der offentlige myndigheter normalt hadde majoriteten av aksjekapitalen. En vesentlig del av kapitalbehovet ble dekket ved tilskudd og lån gjennom arbeidsmarkedsmyndighetene. Ansvar for gjennomføring ble lagt til kommuner i samarbeid med fylkeskommunen, arbeidsmarkedsetaten mfl.

På slutten av 1970-tallet etablerte man også arbeidssamvirker (ASV) for yrkeshemmede med så lav arbeidsevne at utplassering i det åpne arbeidsmarkedet var lite aktuelt.

### 3.3.3 Gjennomgang av bedriftene for vernet arbeid

Spørsmålet om vernet sysselsetting og attføring ble gjenstand for flere utredninger på 1960- og 70-tallet, i hovedsak av beskrivende karakter. Over tid vokste mange problemer knyttet til resultater, produksjon, økonomi, styring og forholdet mellom involverte aktører. Bedriftene ble i stadig større grad et tiltak for mer varig vernet arbeid for de yrkeshemmede som var kommet inn i bedriftene framfor attføring til ordinært arbeid. I tillegg til de rente- og avdragsfrie lånene fra staten tok mange bedrifter opp lån i banker som de ikke

klarte å betjene. Økonomistyringen var mangelfull. Situasjonen rundt 1980 var at om lag halvparten av bedriftene i realiteten var teknisk konkurransens noen bedrifter fungerte mer tilfredsstillende. Det var en sammenheng mellom god økonomi og god attføring. Bedriftene med de største problemene mottok direkte tilskudd fra staten i tillegg til at lån ble ettergitt eller refinansiert. På grunn av de store problemene stanset utbyggingen av bedriftene på midten av 1980-tallet.

På bakgrunn av dette var det nødvendig å foreta en grunnleggende gjennomgang av tiltaket Bedrifter for vernet arbeid (BVA). Det var da det største arbeidsmarkedstiltaket med om lag 5000 yrkeshemmede i gjennomsnitt pr. måned. I 1983 ble bedriftenes attføring, organisasjonsform og bedriftsøkonomiske forhold utredet av blant annet Rasjonaliseringsdirektoratet. Kommunal- og arbeidsdepartementet nedsatte en arbeidsgruppe i 1985 som fortsatte utredningsarbeidet. Et ønske om sterkere prioritering av attføringsarbeidet i bedriftene var en viktig forutsetning for utformingen av forslagene.

Sentrale punkter i arbeidsgruppens rapport var:<sup>4</sup>

- Attføringen og vernet arbeid i bedrifter for vernet arbeid skulle medføre at produksjonen ble verdiskapende. Det var særlig viktig at de yrkeshemmede oppfattet seg som aktive arbeidstakere i en mest mulig ordinær bedrift med ansvar for seg selv og bedriften.
- Organisasjonsformen var kjennetegnet av svak eierstyring, svak oppfølging fra banker og andre kredittinstitusjoner, manglende samarbeid med offentlige myndigheter samt konflikten mellom statens behov for å holde aktiviteten innenfor statsbudsjettets rammer og bedriftenes behov for mer fleksibel tilpasning til svingninger og muligheter på arbeidsmarkedet. Ulike modeller ble drøftet, der en ut fra bedriftenes særtrekk fant at den desentraliserte aksjeselskapsmodellen skulle videreføres.
- Ansvarslinjene mellom staten på den ene siden og eierne/bedriftene på den andre siden måtte trekkes klarere opp. For å sikre grunnlaget for en aktiv attføringsvirksomhet måtte staten på den ene side stille krav til best mulig attføringsresultat samt sette rammer for økonomisk støtte og styring, og eierne på den annen side måtte legge opp til økonomisk forsvarlig drift innenfor disse rammene. Videre skulle det

blant annet stilles krav til bedriftene om bedre kompetanse, normal avkastning på kapital, attføringsplan for de yrkeshemmede og videreføring av attføringsutvalgets sentrale rolle i attføringsarbeidet.<sup>5</sup> Noe av myndighetenes detaljerte krav skulle falle bort, for eksempel krav om et bestemt antall ledere i forhold til antall yrkeshemmede. Videre måtte manglende oppfølging av krav om attføringsarbeid føre til økonomiske sanksjoner fra statens side.

- For å understreke prioriteringen av attføringsarbeidet skulle bedriftene betegnes «attføringsbedrift».
- Et desentralisert system med frihet under ansvar og styring vesentlig gjennom økonomiske insitamentter med tillegg av direkte kontroll.
- Støttesystemet til bedriftene skulle endres til å belønne gjennomstrømning (overgang til ordinært arbeid), men det skulle også være mulig å tilby varig vernet arbeid.
- For å ivareta attføringsfunksjonen skulle det innføres et støttesystem som avløste en rekke ulike typer driftstilskudd og tildeling av midler etter særskilt søknad. Støttesystemet skulle i hovedsak bestå av løpende lønnsrefusjon og attføringstilskudd (uten særskilte søknader) samt noen særtilskudd og med muligheter for lån begrenset til nyetableringer og større omlegginger. Lønnsrefusjonen for yrkeshemmede sysselsatte skulle beregnes etter en pro-sentsats av lønn og sosiale utgifter i attføringsperioden. Attføringstilskuddet ble foreslått til å være en fast sats pr. yrkeshemmet arbeidstaker beregnet ut fra den gitte rammen og øvrige tilskudd.<sup>6</sup> Det meste av støtten skulle bakes inn i lønnsrefusjonen og attføringstilskuddet.
- Større attføringsmessig bredde gjennom omlegging av bedrifter for vernet arbeid til tiltak som arbeidsforberedende trening (utprøving, trening og opplæring) og arbeidssamvirke (varig sysselsetting). Utegrupper skulle rettes mot formidling av yrkeshemmede til

<sup>4</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet (1985), *Rapport fra arbeidsgruppe for vurdering av bedriftene for vernet arbeid*

<sup>5</sup> Attføringsutvalget var det sentrale organ for planlegging og gjennomføring av bedriftenes attføringsvirksomhet. Utvalget behandlet saker knyttet til inntak, oppfølging og formidling av yrkeshemmede. Utvalget bestod av bedriftens leder, attføringsansvarlig, tilsynslege, representant for arbeidsformidlingen og tillitsvalgt. Dette ble videreført i retninglinjer til forskrift om støtte- og styringssystemet for arbeidsmarkedetsbedriftene av 11.12.1992. Senere ble kravet om attføringsutvalg nedtonet og det ble omformet til et rådgivende utvalg. Bakgrunnen for endringen var å tydeliggjøre Arbeids- og velferdsetatens rolle som beslutningstaker.

<sup>6</sup> Arbeidsgruppen beregnet attføringstilskuddet til 24 875 kroner pr. yrkeshemmet pr. år i 1985.

- sektorer med arbeidsmuligheter for gruppen. En større tiltaksportefølje for bedriftene skulle bidra til større fleksibilitet og gi mulighet for klarere faseinndeling av attføringsopplegget for den enkelte yrkeshemmede. Dette ga også muligheter for å dele virksomhetene organisatorisk i attføringstiltak og arbeidssamvirker.
- Tiltak for å sikre styring og kontroll av overføringen av statlige midler var blant annet: Plan om hvor mange plasser det skal være for yrkeshemmede totalt og geografisk fordelt etter fastlagte kriterier som befolkningsstørrelse, arbeidsmarkedssituasjon mv. og fordeling av tilskudd via fylkesarbeidskontorene innenfor plan- og målstyringssystemet til arbeidsmarkedsetaten med vekt på systematisk opplæring, oppfølging og kontroll av attføringsarbeidet. Tilskudd skulle styres gjennom blant annet fylkesvise rammer for midler som for andre arbeidsmarkedstiltak og som fordeles videre til bedriftene.

Arbeidsgruppens forslag la i stor grad grunnlaget for den videre omlegging, styring og bruk av de skjermete virksomhetene på 1980- og 90-tallet.

### 3.3.4 Nytt støtte- og styringssystem for arbeidsmarkedsbedrifter og arbeidssamvirker

I 1992 ble forskrift om støtte- og styringssystemet for arbeidsmarkedsbedriftene iverksatt, og tidligere forskrifter om lønns- og refusjonssystem i bedrifter for vernet arbeid ble opphevet. Den nye forskriften baserte seg i stor grad på gjennomgangen på 1980-tallet omtalt i kap. 3.3.3, og var begrunnet i behov for å styrke attføringsarbeidet i virksomhetene, stille krav til gjennomstrømming og resultater med et støttesystem, sikre større bredde i attføringstilbudet, forbedre økonomistyringen i virksomhetene, stille krav til kompetanse i virksomhetene, tydeliggjøre ansvarsdeling og sikre bedre kontroll og styring fra myndighetenes side.

Sentrale elementer i forskriften var:

- Arbeidsmarkedsbedriftene skulle være organisert som aksjeselskap med attføring som primært virksomhetsområde, overskudd skulle forbli i selskapet og aksjemajoriteten skulle innehas av kommuner og fylkeskommuner.
- Formålet med attføringsvirksomheten skulle være utprøving og kvalifisering av yrkeshemmede arbeidstakere med sikte på formidling til ordinært arbeidsliv eller utdanning. Tilbudet var bygd opp i tre faser.

- Fase 1: Introduksjons- og avklaringsfasen, der arbeidstakerne skulle ha tidsbestemte arbeidskontrakter med varighet på inntil seks måneder.
- Fase 2: Opplærings- og attføringsfasen, der arbeidstakerne skulle ha tidsbestemte arbeidskontrakter med varighet på inntil 24 måneder.
- Fase 3: Varig sysselsetting til yrkeshemmede som har mindre muligheter til å få arbeid i ordinær arbeidsliv.
- Forholdet mellom fasene: Det framgår av departementets retningslinjer til forskriften at fase 1 skulle være obligatorisk forprøving for inntak i bedriften. Dersom videre ansettelse var aktuelt skulle arbeidstaker som en hovedregel gjennomgå fase 2 før et eventuelt inntak i fase 3 ble vurdert. I fase 1 skulle arbeidstakeren motta trygdeytelse eller kursstøtte/individstønad. I fase 2 og 3 ble det utbetalt lønn som i arbeidslivet for øvrig. Bedriftene skulle motta lønnstilskudd<sup>7</sup> til delvis dekning av lønnsutgifter og attføringstilskudd<sup>8</sup>, der nivå og vilkår var fastsatt i budsjettvedtak. Attføringstilskuddet var høyere i attføringsfasene enn i fase 3. I tillegg var det bestemmelser om blant annet særtilskudd, kvotefordeling mellom fasene, andel støttee arbeidere, attføringsutvalg, individuell lønnskompensasjon og ferielønn samt unntaksbestemmelser.
- Avgjørelsesmyndigheten for en rekke bestemmelser var i stor grad sentralisert til departementet eller direktoratet, mens attføringsutvalget var ansvarlig for gjennomføring og fylkesarbeidskontoret hadde en kontrollfunksjon.

På begynnelsen av 1990-tallet var ennå ikke regelverket for arbeidssamvirkene forskriftsfestet, men retningslinjer var utarbeidet av departementet. Formålet med arbeidssamvirketiltakene var å skape varige arbeidsplasser tilpasset yrkeshemmede som ikke uten videre kan nyttiggjøre seg andre arbeidstilbud. De første arbeidssamvirker (ASV) ble etablert som avdelinger innenfor arbeidsmarkedsbedrifter på slutten av 1970-tallet. Etableringen av arbeidssamvirker i offentlig virksomhet (ASVO) og produksjonsverksteder (PV) på slutten av 1980-tallet må ses i sammenheng med ansvarsreformen som også begrunner kommunens rolle i varig tilrettelagte tiltak.<sup>9</sup> Som en del av ansvarsreformen, ble arbeidsstuer i de stat-

<sup>7</sup> I 1994 var lønnstilskuddet for fase 2 og 3 kr. 10 000 pr. måned.

<sup>8</sup> I 1994 var attføringstilskuddet kr. 70 000 pr. år for fase 1, kr. 60 000 pr. år for fase 2 og kr. 20 000 pr. år for fase 3.



lige institusjonene lagt om til arbeidsmarkedstiltak (PV) og organisert som aksjeselskap med offentlig aksjemajoritet. ASVO ble etablert som følge av behovet for flere tiltaksplasser for utviklingshemmede.

- Fra 1992 ble det innført et nytt støtte- og styringssystem for arbeidssamvirkene. Regelverket hadde betydelige likheter med arbeidsmarkedsbedriftene hva angår organisering, attføringsutvalgets rolle og tilskuddstyper etc.:
- Arbeidssamvirker i offentlig sektor (ASVO) skulle organiseres som aksjeselskap med offentlig aksjemajoritet.
- Arbeidssamvirker (ASV) skulle som hovedregel organiseres i tilknytning til arbeidsmarkedsbedrift med krav om organisering som egne aksjeselskap med offentlig aksjemajoritet.
- Produksjonsverksteder (PV) skulle også i hovedsak organiseres i hovedsak som aksjeselskap. Produksjonsverksteder, som under overføringen i forbindelse med ansvarsreformen ble godkjent som en del av den kommunale virksomhet eller som stiftelse, skulle også ha eget styre, eget regnskap og egen daglig leder.
- Nytt støtte- og styringssystem innebar at de kommuner som ønsket å etablere bedrifter for særlig utsatte grupper yrkeshemmede kunne ytes driftsstøtte i form av en fast statlig støtte-sats pr. yrkeshemmet i tillegg til kommunal medfinansiering. Disse bedrifter skulle etableres som aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet og gis benevnelsen ASVO. Ved utvidelse av eksisterende ASV og PV ble det forutsatt at hele tiltaket ble overført til det nye støtte- og styringssystemet, det vil si over til en støtteordning med fast støttebeløp pr. yrkeshemmet<sup>10</sup> og organisert som aksjeselskap med offentlig aksjemajoritet. Det ble lagt til grunn at overgangen til nytt støtte- og styringssystem kunne ta noe tid. Kravet var i utgangspunktet en tilpasningsperiode på to år.

<sup>9</sup> Reformen for mennesker med utviklingshemming (ansvarsreformen) ble vedtatt av Stortinget i 1987. Ansvarsreformen gikk ut på å avvikle alle institusjoner innen helsevern for psykisk utviklingshemmede. Målet med reformen var bedre levekår, integrering og normalisering. Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede av 10. juni 1988 nr. 48 (avviklingsloven), regelfestet at den tidligere særomsorgen skulle avvikles. Ansvaret ble overført fra fylkeskommunen til kommunen. Reformen innebar også at arbeidstilbudet til gruppen skulle bedres med bl.a. arbeidssamvirketiltak forankret i Arbeidsdirektoratet.

<sup>10</sup> Driftsstøtten for ASVO var kr. 70 945 i 1993.

Nytt støtte- og styringssystem innebar viktige endringer i styring, finansiering og insentivstruktur for bedriftene samtidig som grunnleggende organisatoriske formalkrav og premisset om forhåndsgodkjenning ble videreført. Evalueringer av arbeidsmarkedsbedriftene på slutten av 1990-tallet konkluderte med at utviklingen var positiv på flere områder, blant annet ble attføringsarbeidet bedre organisert, fagopplæringen styrket og kvalitetssikringssystemer innført. Det ble også pekt på forbedringsområder vedrørende arbeidskontorenes bestillinger og bedriftenes rapportering i fase 1, og målkonflikt mellom produksjon og formidling i bedriftene.<sup>11</sup> Andelen med overgang til arbeid fra arbeidsmarkedsbedrifter økte på 1990-tallet, særlig fra fase 2 (fra 28 prosent i 1995 til 39 prosent i 1999). Det ble imidlertid påpekt manglende samsvar mellom aktivitetene i bedrifter og etterspørselen i arbeidsmarkedet. Personer med industribakgrunn hadde lavere sysselsettingsandel enn andre grupper.<sup>12</sup>

Innføringen av fasesystemet i arbeidsmarkedsbedriftene var et viktig ledd i å tydeliggjøre attføringstilbudene, tilpasse inntak av deltakere bedre til tilbudene og bidra til progresjon for tiltaksdeltakerne samt bedre samsvar mellom tilbud, tilskudd til tiltaksarrangør og godtgjørelse til deltakerne. Fasesystemet innebar imidlertid fortsatt fokus på tiltaksløp internt i virksomhetene. Fasene bygget på hverandre, slik at systemet i seg selv la opp til en tiltakstrapp som kunne føre til relativt lange tiltaksperioder i virksomhetene. I tillegg var skillet mellom tiltak og ordinær produksjon i bedriftene fortsatt uklart. Etter hvert så man behov for å avvikle faseinndelingen og tydeliggjøre tilbudene som selvstendige tiltak på linje med øvrige arbeidsmarkedstiltak med sikte på større fleksibilitet i tiltaksbruken og tidligere overgang til ordinært arbeidsliv. Dette omtales nærmere i kapittel 3.3.6.

### 3.3.5 Styrking av arbeidslinja

Nytt støtte- og styringssystem for forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter var et av flere grep for å styrke kvaliteten i tilbudene, motvirke innelåsning og sikre bedre attføring til ordinært arbeidsliv.

<sup>11</sup> Widding, S. (2000), *På rett kurs – saumfaring av arbeidsmarkedsbedriftene*. AFI-rapport 4/2000. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, og Widding, S. (2000), *Evaluering av arbeidsmarkedsbedrifter 1999–2000*. AFI-rapport 10/2000. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>12</sup> Aakvik, A. mfl. (2000), *Evaluering av arbeidsmarkedsbedriftene som attføringstiltak*. SNF-rapport 29/2000. Bergen: Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning

Overføring av ansvaret for yrkesrettet attføring fra trygdeetaten til arbeidsmarkedsetaten i 1994 understreket målsettingen om å styrke arbeidslinja for personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>13</sup> Økt vekt på arbeidsretting ble et viktig grunnlag for forbedring og oppfølging av eksisterende tiltak og utforming av nye tiltak. Tiltaket Arbeid med bistand ble gradvis bygd opp. Arbeid med bistand innebar et forsterket fokus på ordinært arbeidsliv for yrkeshemmede, og har i løpet av årene fått et betydelig omfang.<sup>14</sup> Metodikken i Arbeid med bistand representerte en ny strategi for inkludering av yrkeshemmede i arbeidslivet ved at deltakere kunne utplasseres direkte i ordinær bedrift med tett oppfølging og tilrettelegging uten nødvendigvis et tiltaksløp i skjermet virksomhet.<sup>15</sup> Selv om Arbeid med bistand skulle gjennomføres i ordinære bedrifter, ble dette tiltaket organisatorisk tilknyttet arbeidsmarkedsbedrifter og arbeidssamvirker med tilretteleggere ansatt i disse bedriftene. Bakgrunnen var blant annet at mål- og resultatstyring med en tydelig bestiller og en utfører ble foretrukket fremfor å opprette stillinger i egen etat.

Økt vekt på arbeidslinja omfattet også målgruppene for varige skjermede arbeidsplasser. Statlig særomsorg for bestemte grupper og statlige institusjoner for utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser ble bygd ned, og omsorgsansvar overført kommunene (ansvarsreformen). Siktemålet var deltakelse i arbeid eller aktivitet, normalisering av dagligliv og integrering i ordinære bomiljøer etc. Som følge av dette ble blant annet arbeidssamvirketiltakene bygget ut på 1990-tallet, og dette har fortsatt på 2000-tallet. Økt fokus på det kommunale ansvaret og ønske om å bygge ut aktive tilbud for de svakeste gruppene, aktualiserte problemstillinger i grenseflaten mellom stat og kommune, både innenfor arbeidssamvirkene og i forholdet mellom arbeidssamvirkene og kommunale aktivitetssentra.<sup>16</sup>

### 3.3.6 Forenkling og harmonisering av tiltaksstruktur og regelverk

På 1990-tallet startet arbeidsmarkedsmyndighetene opp et systematisk arbeid med harmonisering og forenkling av tiltaksstruktur og regelverk i arbeidsmarkedsetaten. Over tid hadde man opprettet mange tiltak med til dels overlappende formål og målgrupper. Det var etter hvert behov for å se tiltakene mer i sammenheng og vurdere i hvilken grad tiltaksstrukturen var hensiktsmessig med sikte på eventuell sammenslåing eller sanering av tiltak. Tiltaksstruktur og -regelverk var over tid blitt uoversiktlig og komplisert. Det var behov for økt fleksibilitet og skjønnsutøvelse i tiltaksbruken i forhold til brukernes behov og arbeidsmarkedssituasjonen lokalt. Forenklingen av tiltaksregelverket startet først for ordinære tiltak og etter hvert for tiltak forbeholdt yrkeshemmede. Tiltaket KAJA (Kompetanse, arbeidstrening, og jobbskaping for arbeidsledige) erstattet en rekke offentlige sysselsettingstiltak. Flere tiltak og ordninger ble endret fra tilskudd etter budsjett til tilskudd basert på faste satser, slått sammen eller sanert med sikte på en mer hensiktsmessig og oversiktlig tiltaksstruktur. Eksempler på tiltak for yrkeshemmede som ble integrert i andre tiltak eller sanert/utfaset var bedriftsintern attføring, spesielle attføringstiltak, integreringstilskudd, sysselsettingstiltak i offentlig virksomhet og arbeidstreningssentra. En del av disse var skjermede arbeidstreningstiltak basert på avtale mellom arbeidsmarkedsetaten, kommuner og offentlige/halvoffentlige etater. I hovedsak er arbeidstreningstilbud, herunder arbeidsforberedende trening, senere blitt ivaretatt gjennom tiltaket arbeidspraksis i ordinær og skjermet virksomhet. Med hjemmel i egen omstillingsforskrift med bruk av omstillingsstøtte ble produksjonsverksteder, arbeidssamvirker og arbeidssamvirker i offentlig virksomhet over tid omdannet til ett tiltak, Varig tilrettelagt arbeid (VTA). I hovedsak ble grunntrekkene for arbeidssamvirker i offent-

<sup>13</sup> Det vises til forslag om endret ansvars- og oppgavefordeling mellom Arbeidsmarkedsetaten og Trygdeetaten, strategier og tiltak i St.meld. nr. 39 (1991–1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen).

<sup>14</sup> For tiltaket Arbeid med bistand gjennomføres i gjennomsnitt om lag 5500 månedeverk. Rapport om tiltaksgjennomføring for januar 2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>15</sup> Denne strategien («place-train») bygger på erfaringer i en rekke land og er de senere år videreutviklet gjennom bl.a. forsøket tidsubestemt lønnstilskudd i ordinært arbeidsliv.

<sup>16</sup> Gjennomsnittlig antall deltakere i arbeidssamvirketiltak økte fra om lag 3 400 i 1991 til om lag 5 600 i 1997. I 1997 ble det anslått om lag 12 000 plasser i kommunale aktivitetssentra. Det er stor forskjell på arbeidssamvirketiltak og aktivitetssentra m.h.t. innhold, mål og profesjonsprofil. Arbeidssamvirketiltakene gir deltakerne arbeidstrening og arbeid. Aktivitetssentraene tilbyr til sammenlikning et bredere spekter av aktiviteter. Nær to av tre sentra har imidlertid salgsproduksjon (i 1998). Skillet mellom «arbeid» i arbeidssamvirketiltak og «aktivitet» i aktivitetssentra har ikke vært så lett å trekke, jf. Seierstad, Ståle mfl. (1998), *Evaluering av de statlige arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*. AFI-rapport 5/1998.

lig sektor (ASVO) bevart (herunder godkjenningsordning, tilskuddssystem/satser, krav til organisering, eierforhold og etatens kontrollfunksjon). Avklaring av kommunenes medfinansiering var en problemstilling som bidro til at denne omstillingsprosessen tok relativt lang tid. Omstillingen av arbeidssamvirketiltakene må ses i sammenheng med rolle- og ansvarsdelingen mellom stat og kommune og forholdet mellom statlige og kommunale tiltak. Enkelte produksjonsverksteder har ikke gjennomført omstillingen.

På 1990-tallet ble fullmakter i stor grad delegert fra departements- og/eller direktoratsnivå til fylkes- og arbeidskontornivå, noe som innebar mindre sentralisert styring av tiltakene. Sammen med forenklinger i tiltaksregelverket bidro dette til gradvis harmonisering av den samlede tiltaksporteføljen for arbeidsmarkedsetaten. Dette forenklings- og harmoniseringsarbeidet som fortsatte på 2000-tallet resulterte i en reduksjon av tidligere regelverk og forskrifter til en felles forskrift for arbeidsmarkedstiltak i 2002. Det nye regelverket hadde en mer enhetlig oppbygging for de ulike tiltakene, antall tiltak og tilskuddsordninger var betydelig redusert og tiltaksregelverket nedkortet og mindre detaljert, herunder også i en viss utstrekning regelverket for tiltak i skjermede virksomheter.<sup>17</sup> Det ble åpnet for mer konkurranse om tiltak mellom de skjermede virksomhetene ved at arbeidssamvirker og arbeidsmarkedsbedrifter i prinsippet kunne godkjennes for spekteret av forhåndsgodkjente tiltak.<sup>18</sup> Dette har bidratt til å redusere forskjellen mellom arbeidsmarkedsbedrifter (attføringsbedrifter) og arbeidssamvirker (vekstbedrifter). Videre kunne skjermede virksomheter være tiltaksarrangører for andre arbeidsmarkedstiltak på linje med andre tilbydere, og de kunne nå selge sine tjenester til andre enn Arbeidsmarkedsetaten. AMB fase 1 reservert for arbeidsmarkedsbedrifter ble et rent avklaringstilbud med en maksimal varighet på to måneder, mot tidligere seks måneder. Hensikten var å målrette innholdet og avgrense dette tiltaket tydeligere fra produksjon og andre tiltak i virksomheten.

På grunnlag av St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det fra 2008 foretatt ytterligere forenkling og harmonisering

gjennom sammenslåing av budsjettpostene for ordinære tiltak og tiltak for yrkeshemmede, og gjennom ny forskrift om arbeidsrettede tiltak fra 1. januar 2009 som blant annet legger opp til bredere tiltak og målgrupper, der begrepene yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere er opphevet. Meldingen la vekt på at systematiske arbeidsevnevurderinger skulle legges til grunn for avklaring av tiltak og oppfølging. I den nye forskriften for arbeidsrettede tiltak er tiltak i skjermet virksomhet forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Begrepsbruken for skjermede tiltak er blitt mer tilpasset den øvrige tiltaksstrukturen, blant annet skilles det tydeligere mellom tiltaksleverandøren (arbeidssamvirke / arbeidsmarkedsbedrift) og tiltakene leverandøren tilbyr (VTA, Avklaring, Kvalifisering etc.). Dette innebærer at de skjermede tiltakene framstår mer som enkeltstående tiltak på linje med andre tiltak i stedet for faser i et tiltaksløp internt i bedriftene. Videre er det i etatens retningslinjer stilt økte krav til kvalitetssystemer og resultater.<sup>19</sup> Attføringsutvalgets rolle er over tid blitt nedtonet som følge av ønske om å tydeliggjøre Arbeids- og velferdsetaten som bestiller og bedriften som leverandør. De grunnleggende særtrekkene til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og tiltakene forbeholdt disse virksomhetene, er imidlertid i hovedsak uendret og holdt utenfor gjennomgangen (herunder godkjenningsordning, tilskuddssystem/satser, krav til organisering, eierforhold og etatens kontrollfunksjon). Samtidig deltar forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i økende grad i konkurranse om anbudsbaserte tiltak. Det vises til nærmere omtale av anbudsbaserte tiltak i kap. 8.

### 3.3.7 Oppsummering

Utviklingen i arbeidsrettede virkemidler for personer med nedsatt arbeidsevne har bestått av flere viktige veivalg gjennom årenes løp. Det enkelte veivalg har vært et svar på behovet for innsats på et gitt tidspunkt og har over tid lagt grunnlaget for nye veivalg. Den systematiske innsatsen for å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid startet med utbygging av virkemidler basert på en sosialmedisinsk modell og vernet sysselsetting. På bakgrunn av dette valgte man å bygge ut en skjermet sektor i stedet for andre mulige veier som for eksempel kvotering til ordinært arbeidsliv

<sup>17</sup> 20 arbeidsmarkedstiltak ble erstattet med åtte hovedgrupper av tiltak. 11 forskrifter ble opphevet og erstattet av en felles forskrift, jf. Econ Analyse (2004), *Kartlegging av nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene*. Notat 2004–047.

<sup>18</sup> Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er forbeholdt arbeidsmarkedsbedrifter.

<sup>19</sup> Fra og med 1. januar 2012 har Arbeids- og velferdsetaten satt som krav at alle tiltaksarrangører for skjermede tiltak og Arbeid med bistand må være sertifisert med et anerkjent kvalitetssikringssystem (EQUASS, ISO etc.) for å kunne være en fremtidig tiltaksarrangør.

eller vekt på lønns subsidiering i ordinært arbeid. Dette la til rette for en strategi som vektlegger kvalifisering framfor direkte utplassering og oppfølging i ordinært arbeidsliv.<sup>20</sup>

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har hatt en sentral rolle i norsk arbeidsmarkedspolitikken gjennom 30–40 år. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har vært et viktig virkemiddel for å realisere samfunnets mål om å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Tiltakene ble gradvis bygget ut for å fange opp ulike grupper med behov for arbeidsrettet bistand/attføring eller varig skjermet sysselsetting. På grunn av den sentrale rollen til bedriftene i arbeidsmarkedspolitik-

ken har det gjennom årene vært stilt spørsmål om bedriftene er hensiktsmessig utformet for å kunne gi de ønskede resultater i forhold til det grunnleggende målet. Dette var bakgrunnen for gjennomgangen på 1980-tallet som førte til omlegging av støtte- og styringssystemet for bedriftene. Siden begynnelsen av 1990-tallet har det i mindre grad vært foretatt grunnleggende materielle endringer i regelverket. Myndighetene har i stor grad lagt vekt på å stille krav om kvalitet og resultater i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter uten å endre de grunnleggende premisser og særtrekk ved systemet. Parallelt har kravene til brukertilpasning, resultater og samfunnsøkonomisk lønnsomhet økt. Innretningen av arbeidsmarkedspolitikken er de senere år blitt mer uensartet. Andre strategier og virkemidler enn skjermede tiltak prøves ut for personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig har de skjermede virksomhetene over tid fått en bredere og mer sammensatt tiltaksportefølje bestående av både tiltak basert på forhåndsgodkjenning og tiltak basert på anbud utlyst av Arbeids- og velferdsetaten, parallelt med at de leverer tjenester til kommuner, private aktører og brukere.

<sup>20</sup> Innretningen av virkemidler for inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet har fulgt noen hovedmodeller internasjonalt. Mange land, deriblant Tyskland, Storbritannia og Frankrike, har vektlagt kvotering som virkemiddel. Andre modeller har vært lønns subsidiering av ordinært arbeidsliv, lønns subsidiering av en skjermet sektor og kvalifisering gjennom ordinær utdanning. De fleste land med en aktiv inkluderingspolitikk har i varierende grad innslag av flere av disse modellene. Norge har lagt stor vekt på både skjermet sektor og ordinær utdanning, i noen grad lønns subsidiering av ordinært arbeidsliv, men ikke kvotering. Modeller i ulike land behandles nærmere i kap. 9.

## Kapittel 4

# Utviklingen på arbeidsmarkedet og kjennetegn ved arbeidsinkluderingspolitikken

### 4.1 Innledning

Arbeidslivet har gjennomgått store endringer i løpet av de siste tiårene. Disse endringene har påvirket folks arbeidssituasjon og opplevelsen av hvordan de har det på jobb. Forhold ved arbeidslivet kan også påvirke den enkeltes helse, både i positiv og negativ forstand, og gjøre det enklere eller vanskeligere for personer med helseproblemer å stå i arbeidslivet.

I dette kapitlet gis en gjennomgang av viktige utviklingstrekk på det norske arbeidsmarkedet. Norge har, sammenlignet med andre europeiske land, høy sysselsetting og lav ledighet. Lønnsstrukturen er sammenpresset, noe som gir mindre forskjeller i inntekt. Høy verdiskaping pr. innbygger har sammenheng med en moderne og effektiv fastlandsøkonomi og overslag fra oljesektoren.

Samtidig som en høy andel deltar i arbeidsmarkedet, er det også en betydelig andel som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Flere av disse mottar helserelaterte ytelser. Blant mottakerne av helserelaterte ytelser er det mange som har en viss utnyttet arbeidsevne, og som ønsker å jobbe dersom det legges til rette for det. Dette er utfordringer som arbeidsinkluderingspolitikken må møte.

Med arbeidsinkluderingspolitikken menes her innsats for å få utsatte grupper, særlig personer med nedsatt arbeidsevne, over i arbeid og arbeidsrettet aktivitet. God nyttiggjøring av arbeidskraften blir særlig viktig for å opprettholde velferdssamfunnet etter hvert som andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder avtar.

Kapitlet redegjør videre for betydningen av arbeid og kjennetegn ved den norske arbeidsinkluderingspolitikken. Avslutningsvis gis en kort presentasjon av noen viktige satsingsområder innenfor dette politikkområdet de siste årene.

### 4.2 Endringer i arbeidslivet

Når arbeidslivet er gjenstand for store endringer, vil mange oppleve forandringer i sin arbeidssituasjon. Endringer i grunnleggende trekk ved arbeidsliv og arbeidslivsorganisering påvirker også mulighetene for arbeidsinkludering.

*Den teknologiske utviklingen* har hatt stor betydning for organisering av arbeidet og arbeidsdelingen mellom næringer, bransjer og virksomheter. Ny teknologi har ført til at mange tunge og rutinepregede arbeidsoppgaver har forsvunnet, mens nye oppgaver med endrede krav til kompetanse har kommet til, og det stilles større krav til skjønnsutøvelse.

*Internasjonalisering og økt konkurranse* stiller krav til virksomheters omstillingsevne. Dette kan dreie seg om mindre justeringer og endringer som oppleves som positive for arbeidstakere og bedrifter, men det kan også skape store utfordringer i form av økte skiller mellom de som har og ikke har nødvendig kompetanse.

En viktig del av internasjonaliseringen er nye trender med hensyn til *innvandring*. Etter utvidelsen av EØS-området i 2004 har det vært en kraftig økning i innvandringen til Norge. Den økte arbeidskraftsmobiliteten ser ut til å ha bidratt positivt til norsk økonomi, men kan samtidig være med på å svekke markedsmekanismene som tradisjonelt har gjort det lettere for personer med nedsatt arbeidsevne å få innpass i arbeidslivet i oppgangskonjunkturer.

Arbeidslivet kjennetegnes også ved at *flere jobber i serviceyrker*. Med disse jobbene følger ofte en bred, sosial kontaktflate – noe som gjør at individuelle egenskaper, sosial kompetanse og mestring blir svært viktig. Disse forventningene kan være vanskelig å innfri for enkelte utsatte grupper.

Nedenfor beskrives noe nærmere enkelte trekk ved arbeidslivet som kan ha betydning for

personer med nedsatt arbeidsevnes mulighet til arbeidsinkludering.

#### 4.2.1 Et hardere arbeidsliv?

Diskusjonen om hvorvidt utviklingen i Norge har gått i retning av et hardere arbeidsliv, har i stor grad vært knyttet opp mot erfaringer med høy sykefravær og en betydelig andel som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar helserelevante ytelser. Forskere har ikke kunnet forklare utviklingen ut i fra en forverret helsetilstand eller økt sykkelighet i befolkningen, og oppmerksomheten har i større grad blitt rettet mot arbeidslivets krav og funksjonsmåte.

##### *Krav til økt produktivitet*

Høye produktivitetskrav kan gjøre det vanskelig for personer med nedsatt arbeidsevne å få eller beholde arbeid. Ifølge OECD ligger Norge på toppen i produktivitet pr. arbeidstime blant OECD-landene. Dette understøttes av at Norge er blant de landene som skårer høyest på jobbintensitet i en europeisk arbeidsmiljøundersøkelse, European Working Conditions Survey.<sup>1</sup> Det gjennomsnittlige antall arbeidstimer pr. sysselsatt er lavere i Norge sammenlignet med en rekke andre OECD-land. Høy arbeidsintensitet kan oppleves positivt og dynamisk, men krav til høy produktivitet kan også føre til stress og risiko for helseproblemer, særlig dersom høye jobbkraav kombineres med liten grad av kontroll over egen arbeidsdag.

Krav til produktivitet henger i noen grad sammen med den sammenpressede norske lønnsstrukturen, med et relativt høyt nivå på de laveste lønningene sammenlignet med mange andre land.<sup>2</sup> De relativt høye lønningene kan gjøre det mer lønnsomt å benytte ny og effektiv teknologi, og dermed skjer en raskere modernisering. En annen virkning av en sammenpresset lønnsstruktur kan være at bedrifter og arbeidskraft som ikke er tilstrekkelig produktive, taper i konkurransen og tvinges ut av arbeidsmarkedet. Samtidig kan det være vanskelig for arbeidskraft med lavere produktivitet å få innpass på arbeidsmarkedet fordi terskelen for deltakelse blir høy når minstelønningene er høye.

<sup>1</sup> Meld. St. 29 (2010-2011), *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

<sup>2</sup> NOU (2011: 7), *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Høye lønninger, kombinert med høy ansettelsestrygghet, skal bidra til å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne, men kan også bidra til å øke arbeidsgivers risiko ved å ansette personer med usikker produktivitet. Dette kan gjøre det utfordrende å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Høye minstelønninger kan på den andre siden bidra til å redusere «innelåsingsproblemer» ved at lavinntektsgrupper tjener mer på å arbeide enn på å motta trygdeytelser.

##### *Store omstillinger*

Det norske arbeidsmarkedet er åpent og fleksibelt. Virksomhetene må ofte omstille seg for å hevde seg i nasjonal og internasjonal konkurranse.

Omstilling kan bidra til større grad av fleksibilitet og innflytelse over egne arbeidsoppgaver, men kan også føre til økt usikkerhet, dårligere arbeidsvilkår, helseproblemer og stort frafall.

Flere undersøkelser fra bedrifter som har gjennomført omfattende nedbemanninger (mer enn 60 prosent) konkluderer med en vesentlig forhøyet risiko for uførepensjonering i disse bedriftene, sammenlignet med ansatte i bedrifter som ikke er nedbemannet.<sup>3</sup> Dette tyder også på at det kan være en betydelig gråsoner mellom arbeidsledighet og uførepensjonering.

Generelt ser det ut til å være hyppigst omorganiseringsgrad for yrkesgrupper med høyere utdanning og i bransjer som helse- og sosialtjenester, undervisning og deler av industrien.<sup>4</sup>

##### *Flere positive trekk ved norsk arbeidsliv*

Til tross for økt endringstakt, er norske yrkesaktive likevel blant de som i minst grad rapporterer om frykt for å miste jobben, sammenlignet med yrkesaktive i andre europeiske land. Dette kan blant annet ses i sammenheng med at arbeidsledigheten i Norge har vært forholdsvis lav, og at det er etablert velferdsordninger knyttet til bortfall av inntekt som skal gi økt trygghet.

<sup>3</sup> Se blant annet Rege M., K. Telle og M. Votruba (2009), *The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization*. I: Journal of the European Economic Association 7 (4) 754-785 og Bratsberg B., E. Fevang og K.Røed (2010), *Disability in the Welfare State: Unemployment in Disguise?* IZA Discussion Paper no 4897, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

<sup>4</sup> Meld. St. 29 (2010-2011), *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Arbeidsmiljøundersøkelser viser at de fleste arbeidstakere arbeider under gode og forsvarlige arbeidsforhold.

Selv om visse utviklingstrekk kan tilsi at kravene i arbeidslivet øker, og at dette kan gjøre det vanskeligere å stå i arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne, er det neppe grunnlag for å si at arbeidsmiljøet generelt er i ferd med å «brutaliseres». Levekårsundersøkelser om arbeidsmiljø viser at en mindre del av arbeidstakerne er utsatte for negative arbeidsmiljøbelastninger i dag enn for 20 år siden, og hele ni av ti yrkesaktive sier de er tilfredse med jobben.<sup>5</sup>

#### *Utsatte bransjer*

Ofte er det spesielle deler av arbeidslivet som er preget av høyt langtidssykefravær og stort frafall, og hvor en står overfor særlige utfordringer når det gjelder å sikre gode arbeidsforhold. Dette gjelder blant annet renholds- og restaurantbransjen, hvor en finner høyere forekomst av flere useriøse virksomheter og sosial dumping.

Høy risiko for uførepensjon finner vi i helse- og omsorgstjenester, industri og bergverksdrift og transport og kommunikasjon. Årsakene til dette kan være mange, men henger blant annet sammen med en høy andel som arbeider skift/turmus, fysiske og psykiske belastninger i arbeidsmiljøet og krav til høy arbeidsintensitet.

#### **4.2.2 Endringer i næringsstruktur og økte krav til sosial kompetanse**

Fordelingen på ulike næringer har endret seg mye de siste 50 årene. Den mest markante endringen er fremveksten av en stor tjenestesektor på bekostning av primær- og sekundærnæringene. I 2010 utgjorde sysselsettingen i tjenesteytende sektor i underkant av 80 prosent av den samlede sysselsettingen, mens industrien sysselsatte knappe 10 prosent. Norge er blant de OECD-landene hvor omstillingen mot tjenesteytende næringer har gått lengst.

Vridningen i nærings sammensettingen har blant annet sammenheng med rask produktivitetsvekst i den vareproduserende sektoren, endret arbeidsdeling og større etterspørsel etter servicegoder som følge av høyere inntektsnivå i samfunnet.

<sup>5</sup> Meld. St. 29 (2010–2011), *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

#### *Økt kundekontakt*

Høyere sysselsetting innenfor tjenesteytende sektor gir flere arbeidsmiljømessige konsekvenser. Stadig flere arbeider i yrker som innebærer direkte kontakt med kunder og klienter. Dette kan være positivt og givende, men kan også være en kilde til tidspres og følelsemessige påkjenninger. Levekårsundersøkelsen fra 2009 viser at mer enn halvparten av de yrkesaktive har kontakt ansikt til ansikt eller over telefon med klienter/kunder mer enn halvparten av arbeidsdagen. 18 prosent svarte at de i høy grad måtte takle sterke følelser hos kunder eller klienter. I tillegg kan det være en belastning for de ansatte, særlig i serviceyrker, å oppleve kundenes eller klientenes behov dersom de ikke er i stand til å møte disse behovene med de ressursene som er tilgjengelige. I sammenligning med arbeidsmiljøet i EU framgår det at Norge er blant de landene hvor flest arbeidstakere sier at arbeidstempoet er styrt av direkte krav fra kunder og klienter.<sup>6</sup>

Sterkere kundeorientering kan gjøre individuelle egenskaper og sosial kompetanse til viktige konkurransefortrinn. Krav til mestring, engasjement og involvering har økt. I noen grad kan dette, eventuelt i kombinasjon med mer fleksible måter å organisere arbeidet på, gjøre det vanskeligere å trekke grenser mellom arbeidsliv og privatliv, noe som igjen kan gi helsemessige konsekvenser.

#### *Krav til sosial kompetanse*

Sosial kompetanse handler om evnen til effektiv kommunikasjon, deltakelse og samarbeid. Sosial kompetanse kan være et viktig premiss for læring, utvikling og deltagelse i arbeidslivet. I mange sektorer vil slik kompetanse være helt avgjørende for en god jobbutførelse og trivsel på jobben. Samtidig blir denne type kompetanse ofte «tatt for gitt», og opplæring og oppfølging tilbys ofte i liten grad.

Blant personer med nedsatt arbeidsevne, er psykiske lidelser den nest største diagnosegruppen, etter muskel- og skjelettsykdommer. Særlig er økningen sterk blant unge i denne gruppen. For noen vil det være særlige utfordringer i yrker som innebærer utstrakt samhandling med mange ukjente mennesker.

<sup>6</sup> Meld. St. 29 (2010–2011), *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

### 4.2.3 Økte krav til utdanning kan utgjøre en barriere

Det er en vanlig oppfatning at globalisering og den teknologiske utviklingen gir økt etterspørsel etter personer med høy kompetanse og redusert etterspørsel etter personer med lav kompetanse.<sup>7</sup> Utdanning gir bedre evne til å mestre omstillinger, og reduserer risikoen for arbeidsledighet og frafall. En studie foretatt av Frischsenteret for perioden 1993–2003 viser at risikoen for å bli ufør var 23 prosent for personer med grunnskoleutdanning som høyeste gjennomførte utdanning, mens den var 7 prosent for personer med høyskole- og universitetsutdanning.<sup>8</sup>

Utdanning er en viktig enkeltfaktor når det gjelder å komme i arbeid, og yrkesdeltakelsen øker med høyere utdanningsnivå. Personer med universitets- eller høyskoleutdanning har om lag 30 prosentpoeng høyere yrkesdeltakelse enn personer med ungdomsskoleutdanning. Utdanningsnivået i Norge ligger over gjennomsnittet i OECD, men under land som Canada, Japan, New Zealand, USA og Finland.<sup>9</sup>

Personer som faller ut av videregående skole har et høyere sykefravær i arbeidslivet, samt et høyere forbruk av velferdsordninger som uføretrygd, dagpenger mv. enn de som fullfører. Samtidig viser undersøkelser at andelen som dropper ut av videregående opplæring i Norge er høy. Blant elever fra 2002-kohorten hadde om lag en av tre ikke fullført videregående skole i løpet av en femårsperiode.<sup>10</sup> Dette tallet har vært forholdsvis stabilt de siste årene. Blant unge mellom 20–24 år som ikke har fullført videregående opplæring står nærmere en av fem utenfor både arbeid og utdanning, mot en av 20 av de i samme aldersgruppe som har gjennomført.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Falch T. og O. Nyhus (2011), «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne» i *Søkelys på arbeidslivet* 4/2011. Oslo: Universitetsforlaget. Samtidig må det nevnes at det i en undersøkelse av om kompetanse målt ved utdanningslengde, leseferdigheter og tallforståelse har fått endret betydning for arbeidsmarkedsdeltakelse fra 1990-tallet til 2003, ikke finnes indikasjoner for at personer med kort utdanning og svake kvalifikasjoner i større grad faller utenfor arbeidslivet jf. Bratsberg B., T. Hægeland og O. Raaum (2011), «Tøffere krav? Ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet» i *Søkelys på arbeidslivet* nr. 4 2011. Oslo: Universitetsforlaget.

<sup>8</sup> Fevang, E. og K. Røed (2006), *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 10:2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>9</sup> OECD (2010), *Education at a Glance 2010*. OECD Indicators. Paris: OECD.

<sup>10</sup> Falch T. et al (2010), *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport 03:10. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Framskrivninger som er foretatt av Statistisk sentralbyrå viser at etterspørselen etter personer med utdanning på høyskole- og universitetsnivå, og med yrkesfaglige studieretninger på videregående skole, øker i årene fram mot 2030.<sup>12</sup> Samtidig faller etterspørselen etter personer med bare grunnskole, grunnkurs fra videregående skole, eller allmenne fag eller økonomiske og administrative fag på videregående skole. Andelen sysselsatte med bare grunnskole eller grunnkurs fra videregående antas å gå ned fra 21 prosent i 2007 til 15 prosent i 2025. Behovet for arbeidskraft i de fleste utdanningsretninger innenfor høyere utdanning vil øke, særlig innenfor økonomi- og administrasjonsutdannede og helse-, pleie- og omsorgsutdannede på grunn av det økende antallet eldre. Framskrivningene viser at etterspørselen etter arbeidskraft med bare grunnskole eller grunnkurs fra videregående skole vil falle over tid og at det vil falle mer enn arbeidstilbudet. Det vil bli færre arbeidsplasser i ufaglærte yrker enn tidligere. Framskrivningene viser også at etterspørselen etter personer med bare videregående utdanning øker mindre enn tilbudet av arbeidskraft med slik kompetanse.

Personer med lavere utdanning er overrepresentert blant personer med nedsatt arbeidsevne. Manglende utdanning og svake kvalifikasjoner kan utgjøre en barriere for arbeidsinkludering. Samtidig viser forskning at den relative betydningen av utdanning for overgang til arbeid er om lag dobbelt så stor for funksjonshemmede som for andre.<sup>13</sup>

### 4.2.4 Økt innvandring – fortrenning eller vekst?

Utvidelsen av EU i 2004 førte, sammen med en høykonjunktur i Norge, til en betydelig arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Fra 2004–2009 innvandret det i alt 73 000 personer fra disse landene.

Arbeidsinnvandring er i stor grad avhengig av konjunkturer. Etter et rekordhøyt innvandringsnivå i 2008, skjedde en moderat nedgang i 2009, før arbeidsinnvandringen igjen tok seg opp.

<sup>11</sup> Meld. St. 1 (2011–2012), *Nasjonalbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.

<sup>12</sup> Statistisk sentralbyrå (2008), *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning 1986–2025*. Rapport nr. 29:2008. Oslo.

<sup>13</sup> Norvoll R. og K. Fossetøl (2010), *Funksjonshemmede og arbeids – en kunnskapsstatus*. AFI –notat 13/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.



Innvandring kan påvirke arbeidsmarkedssituasjonen til den opprinnelige befolkningen, og den kan påvirke lønnsutvikling og lønnsdannning. De samlede sysselsettingsvirkningene av innvandring avhenger ikke bare av om innvandrere selv kommer i jobb, men også av hvilke konsekvenser det gir for sysselsetting hos den øvrige befolkningen. Graden av fortrenningseffekter forventes å variere med konjunktorene og med innvandrernes kompetanse. I perioder med høy og udekket etterspørsel etter arbeidskraft vil innvandrere lettere kunne gå inn i ledige jobber uten å påvirke sysselsettingsmulighetene til majoritetsbefolkningen, mens det i perioder med lavkonjunktur kan oppstå økt risiko for fortrenning. Innvandring vil imidlertid også føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft gjennom innvandrernes egen etterspørsel etter varer og tjenester, og kan på denne måten bidra positivt til sysselsettingsvekst. Slike effekter kommer ikke nødvendigvis samtidig og med samme styrke, men avhenger av hvordan innvandrerne tilpasser seg som arbeidstakere og konsumenter, og hvordan arbeids- og produktmarkedene generelt reagerer på slike endringer. Tilpasningene vil trolig ha sammenheng med innvandringsgrunn. Arbeidsinnvandrere er gjerne i jobb fra dag én, og fører dermed til en umiddelbar økning i arbeidstilbudet. Familieinnvandrere og innvandrere som har kommet av humanitære grunner bruker lengre tid på å bli integrert i arbeidsmarkedet, og økningen i arbeidstilbudet kan dermed skje senere, mens de påvirker produktmarkedet gjennom etterspørsel etter varer og tjenester.

Et offentlig utvalg har blant annet sett nærmere på studier om konsekvenser av innvandring på sysselsetting, lønnsdannelse og priser.<sup>14</sup> Foreliggende forskningsresultater gir et blandet bilde av sysselsettings- og lønns effekter, og det understrekes at effektene vil variere på kort og lang sikt. Det er også gjennomgående at effektene som finnes ikke er særlig store. Likevel er det mye som tyder på at de som står nærmest innvandrerne, med en kompetanse som er lik deres kompetanse, vil bære de største kostnadene gjennom lavere lønnsvekst og reduserte sysselsettingsmuligheter (ev. fortrenning). Dette betyr at lavkvalifiserte vil være mer utsatte enn arbeidstakere med høyere kvalifikasjoner. Personer som står i randsonen av arbeidsmarkedet kan være utsatte. Befolkningen generelt kan oppleve konsu-

mentgevinster av innvandring gjennom reduserte priser på varer og tjenester.

Det er ikke gjort noen undersøkelser om hvorvidt sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne påvirkes av arbeidsinnvandring.

### 4.3 Situasjonen på arbeidsmarkedet

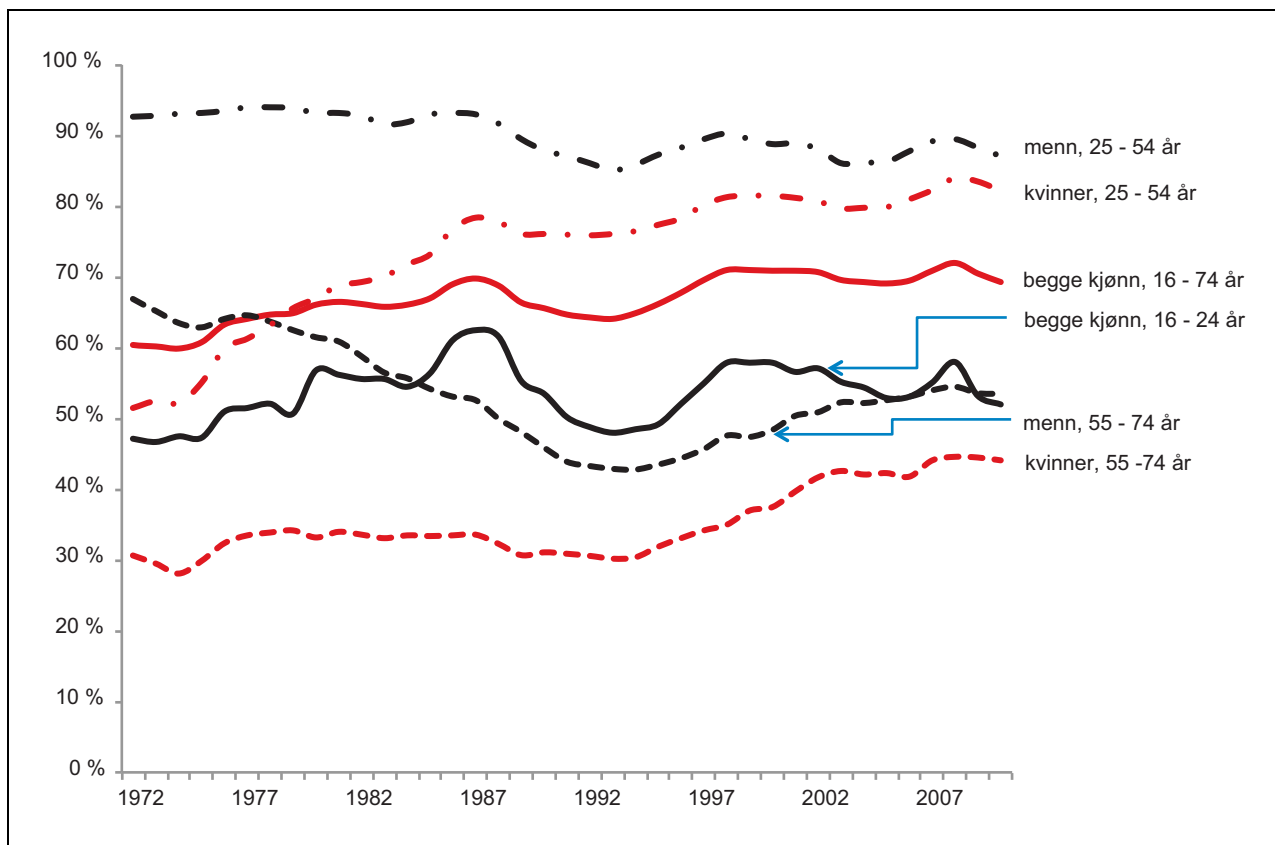
Det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes ved at det er fleksibelt, noe som blant annet innebærer at arbeidstilbudet (befolkningens tilbud av arbeidskraft), endres med konjunktorene. Et utstrakt partssamarbeid gjør at omstillinger kan skje smidig og med lavt konfliktnivå. I perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft har arbeidstilbudet økt, mens flere har utsatt sin inntreden eller forlatt arbeidsmarkedet i perioder med lavere etterspørsel etter arbeidskraft. For eksempel ser vi en klar tendens til at unge i større grad velger utdanning i perioder med nedgangskonjunktur. Denne fleksibiliteten har bidratt til at arbeidsledigheten i Norge har økt mindre i nedgangstider sammenliknet med andre land. Også sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne varierer noe over konjunktorene, men for denne gruppen er problemene først og fremst av en strukturell art. Selv om det er en gråsoner mellom (langvarig) ledighet og personer som mottar helseytelser, er størrelsen på sistnevnte gruppe i mindre grad følsomme for svingninger i konjunktorene og dermed mer stabil sammenliknet med de ledige.

#### 4.3.1 Høy yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen i Norge har økt betydelig over de siste førti årene, jf. figur 4.1. De siste 10–15 årene har imidlertid veksten flatet ut. Med yrkesdeltakelse menes summen av sysselsatte og ledige i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder.

Yrkesfrekvensen blant personer i alderen 16–74 år var om lag 70 prosent i 2010, og hadde økt med om lag 10 prosentpoeng i løpet av de siste førti årene. Hovedforklaringen ligger i økt arbeidsdeltakelse blant kvinner. Spesielt blant kvinner i alderen 25–54 år har yrkesfrekvensen tatt seg kraftig opp. Mens vel 50 prosent av kvinnene i denne aldersgruppen var yrkesaktive i 1972, hadde andelen steget til 82 prosent i 2010. Høyere utdanningsnivå, sammen med bedre muligheter til å kombinere arbeid og familieliv, har bidratt til denne utviklingen. Økningen i kvinners yrkesdeltakelse har til en viss grad blitt motsatt av en nedgang i yrkesdeltakelsen blant menn i alderen 55–74 år; en nedgang som stoppet

<sup>14</sup> NOU (2011: 7), *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.



Figur 4.1 Utvikling i yrkesdeltakelse i prosent av befolkningen etter alder 1972–2010

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen Statistisk sentralbyrå

opp midt på 1990-tallet, for deretter å øke igjen. Både blant kvinner og menn har det vært en vekst i yrkesdeltakelsen fra midten av 1990-tallet.

Yrkesdeltakelsen i Norge er høyere enn i mange andre OECD-land. Bare Island, Sveits, Sverige og Danmark har høyere yrkesfrekvens i aldersgruppen 15–64 år, jf. figur 4.2. I 2010 var om lag 8 av 10 i alderen 15–64 år yrkesaktive i Norge, mot om lag 7 av 10 i gjennomsnitt for OECD-landene. Særlig er yrkesdeltakelsen i Norge høy blant kvinner og eldre. Forskjellen mellom menn og kvinners yrkesdeltakelse er blant de minste i OECD, men Norge har den høyeste andelen deltid blant OECD-landene. En av fem jobber deltid, og de fleste er kvinner. Det tyder på at det underliggende er betydelige forskjeller i kvinner og menns yrkesdeltakelse, selv om mange kvinner i Norge er i jobb.

Målt i antall arbeidede timer er ikke yrkesaktiviteten spesielt høy i Norge jf. figur 4.3. Gjennomsnittlig arbeidstid har gått betydelig ned. Dette skyldes blant annet kortere normalarbeidsdag og større omfang av deltidsarbeid, særlig blant kvinner, godt utbygde permisjonsordninger og et høyere sykefravær enn i andre land. Produktiviteten i den norske fastlandsøkonomien er imidlertid høy.

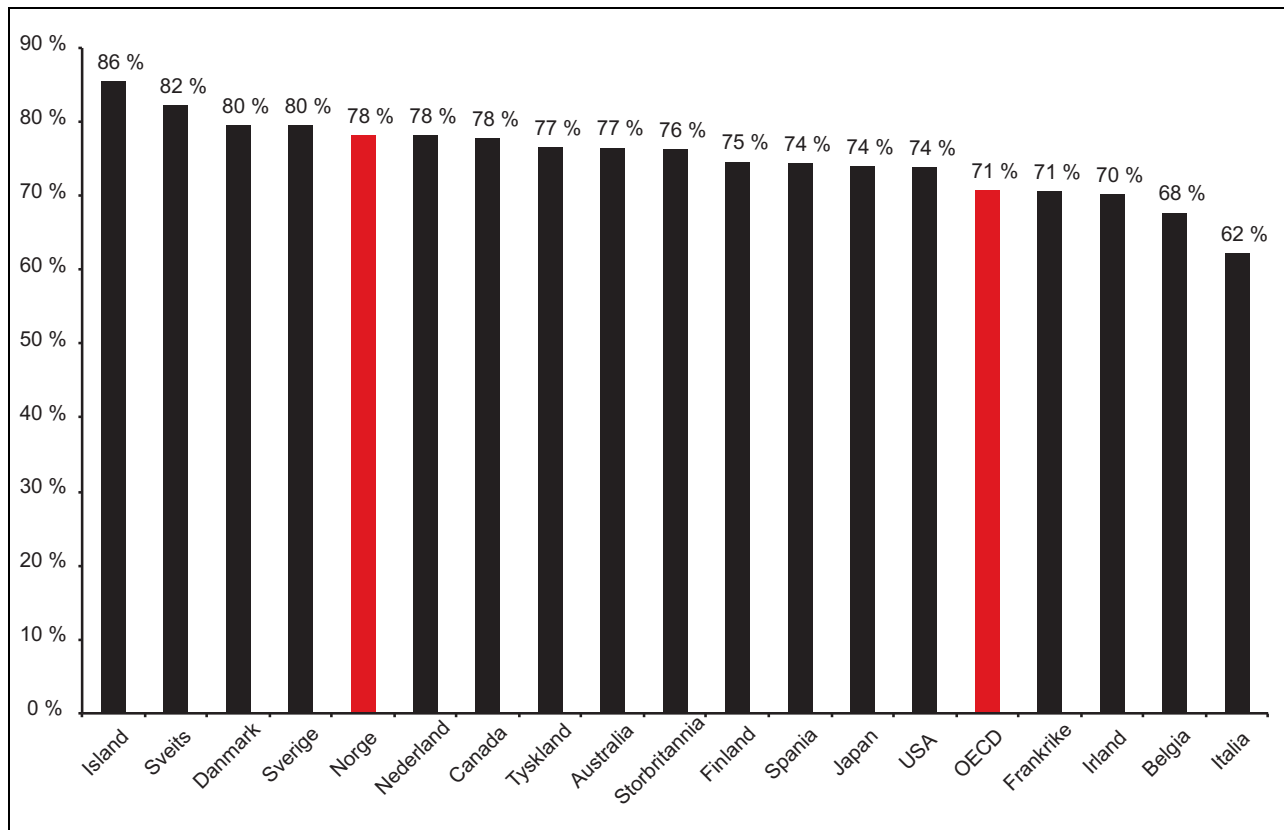
I følge OECD ligger Norge på toppen i produktivitet pr. arbeidstime blant OECD-landene.

#### Nærmere om utviklingen fra 2010–2011

Fra 3. kvartal 2010 til 3. kvartal 2011 økte antall personer i alderen 15–74 år med 63 000. I følge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til Statistisk sentralbyrå, økte arbeidsstyrken med 40 000 personer i samme periode. Yrkesdeltakelsen var i 3. kvartal 2011 om lag 72 prosent, og nivået var stabilt sammenlignet med året før.

Arbeidsledigheten varierer med konjunkturerne. Under finansuroen som startet høsten 2008 økte ledigheten forholdsvis sterkt. I tidsrommet fra 3. kvartal 2010 til samme tidspunkt i 2011 har ledigheten blitt redusert fra 3,5 til 3,2 prosent. Dette er det laveste nivået i OECD-området.

Andelen ledige som er langtidsledige, hvilket innebærer at de er ledige i 26 uker eller mer, er om lag 30 prosent. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det særlig de som har vært arbeidsøkere i to år og lengre som har hatt en sterk økning i 2010–2011. Dette kan være bekymringsfullt med tanke på risiko for frafall fra arbeidslivet.



Figur 4.2 Yrkesdeltakelse i OECD-området 2010. 15–64 år

Kilde: OECD

### 4.3.2 Flere eldre påvirker deltakelsen i arbeidslivet

Endret alderssammensetning i befolkningen påvirker deltakelsen i arbeidslivet.<sup>15</sup> Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger viser at i perioden 2010–2060 vil andelen eldre i forhold til den yrkesaktive befolkningen øke gradvis. I tillegg til økt forsørgelsesbyrde viser framskrivningene en forskyvning av alderssammensetningen innenfor befolkningen i arbeidsdyktig alder. Fallet i samlet fruktbarhetstall etter 1970 bidrar isolert sett til at andelen over 55 år øker markert. Dette vil bidra til lavere arbeidsinnsats i årene framover siden yrkesfrekvensene og gjennomsnittlig arbeidstid er lavere i disse aldersgruppene.

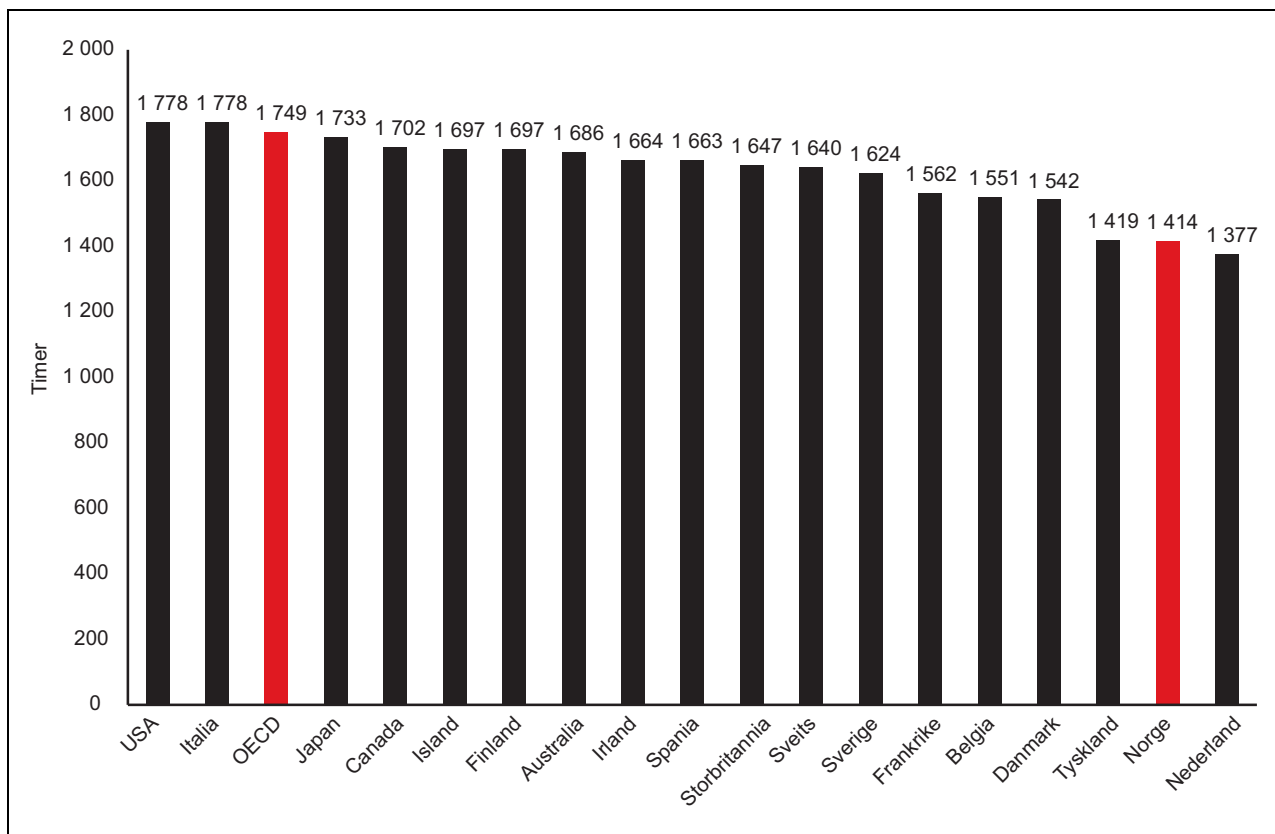
Også gjennom de ti siste årene har økt gjennomsnittsalder i befolkningen gradvis bidratt til å redusere deltakelsen i arbeidslivet. Etter 2008 har således både endret alderssammensetning og svake konjunkturer trukket i samme retning og bidratt til å redusere sysselsettingsandelen svakt.

Generelt kan vi likevel si at arbeidsdeltakelsen blant eldre arbeidstakere er høy i Norge sammenlignet med de fleste andre OECD-land. Samtidig er mer enn halvparten av alle 62 åringer trygdede eller tidligpensjonister, mens nær 70 prosent mottar en trygdeytelse eller tidligpensjon før de når pensjonsalderen i folketrygden.

### 4.3.3 Økning i antall som mottar helse relaterte ytelser

Figur 4.4 viser utviklingen i både *antall* personer som mottok helse relaterte ytelser fra 2001 til 2010 og som *andel* av befolkningen. I figuren er det korrigert for at flere kan motta mer enn én ytelse samtidig. Utviklingen i antallet mottakere av helse relaterte ytelser reflekterer ikke nødvendigvis utviklingen i antallet personer som står utenfor arbeidslivet. Mange av personene har tilknytning til arbeidslivet. Mottakere av sykepenger har (med svært få unntak) et arbeidsforhold. Andre har graderte ytelser og jobber samtidig deltid. Også personer som har fulle ytelser kan ha delvis tilknytning til arbeidslivet, for eksempel kan full uførepensjon kombineres med arbeidsinntekt opp til 1 G. En nedgang i tallserien behøver ikke bety

<sup>15</sup> NOU (2009: 10), *Fordelingsutvalget*. Oslo: Finansdepartementet.



Figur 4.3 Arbeidstid pr. sysselsatt i OECD-området 2010. Timer pr. år

Kilde: OECD

at det blir færre personer som står utenfor arbeidslivet, siden det kan ha sitt motstykke i at flere i stedet mottar økonomisk sosialhjelp, dagpenger eller på andre måter fortsetter å stå utenfor arbeidslivet.

Antall mottakere av helse relaterte ytelser som andel av befolkningen i alderen 18 til 66 år har økt fra 17,5 prosent i 2001 til 19 prosent i 2010. Antall mottakere av de helse relaterte ytelsene har økt fra i underkant av 500 000 i 2001 til i underkant av 590 000 i 2010. Antallet har økt i hele perioden, med unntak av en nedgang fra 2003 til 2004. Fra 2009 til 2010 har antall mottakere økt noe, men sammensetningen har endret seg ved at antall sykepengemottakere har gått ned mens antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (eller tilsvarende) har gått opp.<sup>16</sup> Ved utgangen av 2010 mottok om lag 300 000 personer, eller 9,5 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år varig uførepensjon. 5,5 prosent mottok arbeidsavklaringspenger, mens 3,9 prosent mottok sykepenger. Disse andelen vil i noen grad være påvirket av at veksten

blant befolkningen i yrkesaktiv alder har vært svært høy de siste årene som følge av høy innvandring. Det virker dempende på andelen av befolkningen på helse relaterte ytelser, da nye innvandrerne i liten grad er mottakere av de viktigste helse relaterte ytelsene som uførepensjon og arbeidsavklaringspenger.

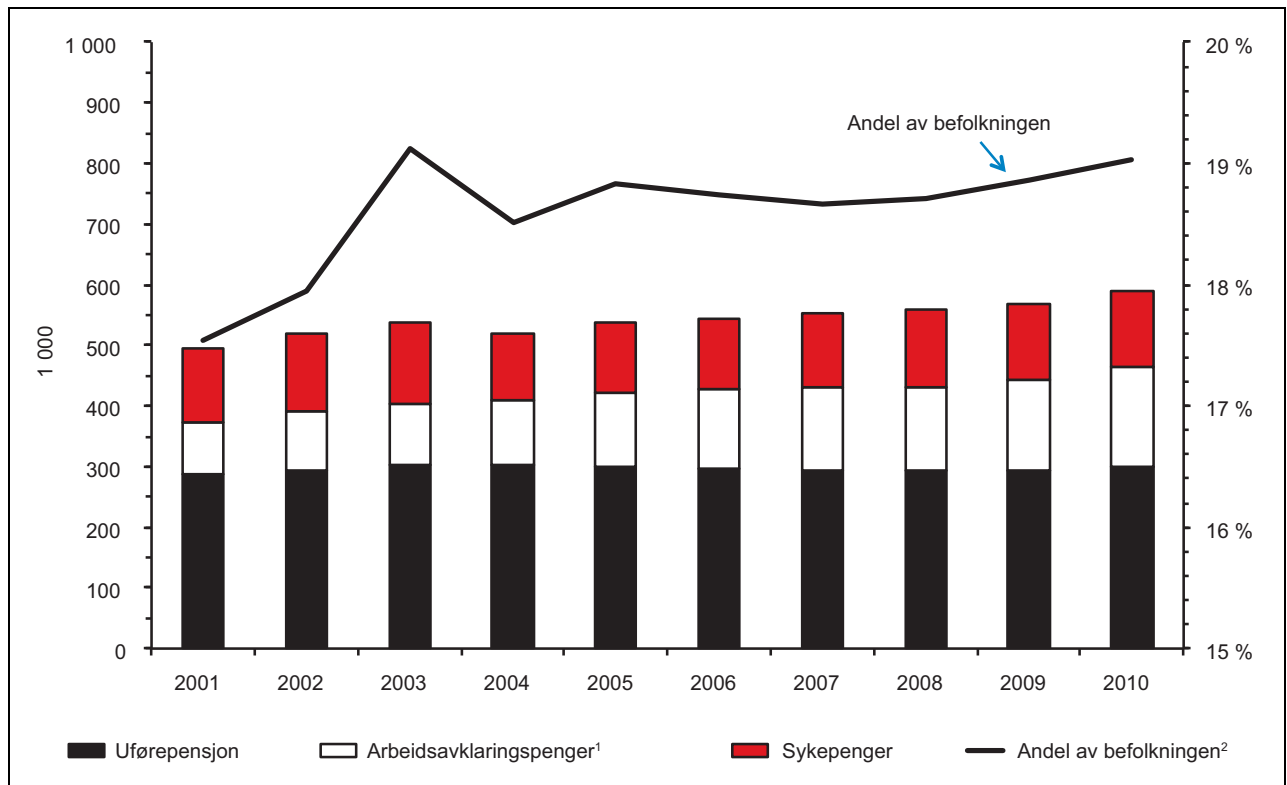
#### *Antall personer som mottar arbeidsavklaringspenger siste år*

Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er det registrert 215 417 personer med nedsatt arbeidsevne ved utgangen av desember 2011. Av disse mottok om lag 171 800 arbeidsavklaringspenger. Sett i forhold til samme tidspunkt året før, var dette en svak nedgang.

#### *Antall personer som mottar uføreytelser*

Antall personer som mottar uførepensjon har økt noe de siste årene. Deler av økningen skyldes aldring i befolkningen. De store årskullene etter siste verdenskrig har kommet opp i en alder hvor uførefrekvensen er høy. En annen viktig faktor kan være store omstillinger i arbeidslivet, med nedleg-

<sup>16</sup> Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen 18. november 2011: Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk nr. 2/2011.



Figur 4.4 Utviklingen i antall mottakere av helse-relaterte ytelser 2001–2010

<sup>1</sup> Arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010. Arbeidsavklaringspenger er en sammenslåing av de tidligere ytelsene; rehabiliteringspenger, attføringsstønnd og tidsbegrenset uføretrygd.

<sup>2</sup> Antall personer som mottar helse-relaterte ytelser i prosent av befolkningen 18–66 år.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

gelsler og nedbemanning, som fører til en markant økning i sannsynlighet for uførhet.

De siste årene har også tilstrømmingen av unge mennesker til uførepensjon økt, men fra et lavt nivå. En stor og stigende andel av disse har psykiske helseproblemer. Over en femårsperiode (2006–2011) har antall som mottar uførepensjon generelt økt med 1 prosent, mens antall personer under 30 år som mottar uførepensjon i samme tidsrom har økt med om lag 20 prosent. Veksten kan også ha sammenheng med at flere som fikk innvilget tidsbegrenset uførestønnd har gått ut stønndperioden på maksimalt fire år, og deretter fått innvilget uførepensjon. Av de under 30 år med avgang fra tidsbegrenset uførestønnd i 2009 gikk i overkant av 40 prosent over på uførepensjon. Veksten blant mottakere av tidsbegrenset uførestønnd under 30 år fra 2004 til 2009 kan på sikt derfor føre til at antallet uførepensjonister under 30 år vil fortsette å øke i årene som kommer.<sup>17</sup>

Ved utgangen av juni 2011 mottok 302 800 personer uførepensjon, eller 9,5 prosent av befolkningen. Nivået er om lag uendret fra året før. Over 60 pst av mottakerne var over 55 år, mens i underkant av 3 prosent var under 30 år.

#### 4.3.4 Utsatte grupper på arbeidsmarkedet

Flere undersøkelser viser at ungdom, langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne er utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

*Ungdom* har høyere ledighet enn eldre aldersgrupper. Særlig gjelder dette personer i alderen 20–24 år. På den andre siden har ungdom gjennomgående kortere ledighetsperioder. Mest utsatt for langvarig ledighet er de ungdommene som ikke har fullført videregående utdanning.

*Innvandrere* deltar i mindre omfang enn befolkningen ellers i arbeidslivet.<sup>18</sup> Ved utgangen av 2009 var om lag 64 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 16–64 år sysselsatte,

<sup>17</sup> Prop. 130 L (2010–2011), *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

<sup>18</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere 4. kvartal 2010. Oslo.

mot 77 prosent for befolkningen før øvrig. Det er store forskjeller i sysselsettingsfrekvensen, avhengig av kjønn og hvor innvandrerne kommer fra. Arbeidsmarkedstilknypningen blant personer som har innvandret fra Norden og EU er om lag på samme nivå eller høyere enn for den øvrige befolkningen. Lavest sysselsettingsfrekvens har innvandrere fra Afrika. Nedgangen i arbeidsmarkedet i etterkant av finanskrisen førte til at flere arbeidsinnvandrere trakk seg ut av det norske arbeidsmarkedet. Etter hvert som arbeidsmarkedet bedret seg igjen, og blant annet etterspørselen i bygg- og anleggssektoren økte, har flere returnert.

I en undersøkelse foretatt av Statistisk sentralbyrå 2. kvartal 2011 oppga 542 000 personer at de hadde en funksjonshemming.<sup>19</sup> Andelen av befolkningen med funksjonshemminger har holdt seg nokså stabil de siste ti årene. 42 prosent av de som oppga å ha en funksjonshemming var i arbeid. Om lag 60 prosent av de funksjonshemmede mottok en stønad. Mottakere av uførepensjon (65 prosent) og arbeidsavklaringspenger (26 prosent) utgjorde om lag 90 prosent av det totale antall som mottok stønad i denne statistikken. Blant sysselsatte med funksjonshemminger var andelen som mottok stønad 36 prosent. 78 000 personer oppga at de ønsket å komme i jobb. Bare et mindretall av disse (16 prosent) tilfredsstilte kravene for å bli definert som arbeidsledige.

Rundt 2,5 prosent av de funksjonshemmede oppga at de var arbeidsledige. De fleste ikke-sysselsatte funksjonshemmede som oppgir at de ønsker arbeid tilfredsstillende ikke de formelle kravene for å være arbeidsledige. De er enten inaktive jobbsøkere eller ikke tilgjengelig for arbeid på kort sikt. Blant de ikke-sysselsatte var det nær 20 prosent som mente at de trenger tilpasning for å komme i arbeid.

Blant personer med nedsatt arbeidsevne som tidligere har vært registrert i Arbeids- og velferdsetaten, var om lag 40 prosent i arbeid 6 måneder etter, i følge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2011. Til sammenligning var tilsvarende tall for ledige uten nedsatt arbeidsevne om lag 63 prosent.<sup>20</sup>

#### 4.4 Hvorfor er arbeidsinkludering viktig?

Arbeid er viktig både ut ifra individuelle og samfunnsmessige hensyn. Det er klare gevinster ved å delta i arbeidslivet, og derfor svært viktig at det legges til rette for at flest mulig får benyttet sin arbeidsevne.

Samtidig vil enkelte av ulike grunner ikke ha mulighet for å kunne delta i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Disse skal sikres et økonomisk grunnlag som gjør det mulig å leve et verdig liv uten å møte på strenge aktivitetskrav.

##### *Arbeidets betydning sett i et samfunnsperspektiv*

Arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs.<sup>21</sup> En stor arbeidsstyrke som brukes effektivt er avgjørende for å opprettholde verdiskapingen og velferdsordninger framover. Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for at den norske velferdsmodellen skal fungere etter hensikten og være økonomisk bærekraftig. Høye skatteinntekter skal finansiere det offentlige velferdstilbudet som både omfatter tjenester, blant annet knyttet til helse og utdanning og ytelser knyttet til foreldreskap, bortfall av inntekt ved arbeidsledighet, helseproblemer osv. Det relativt høye skatte- og ytelsesnivået gjør dessuten at én person mindre i arbeid både medfører større inntektssvikt (gjennom tapte skatteinntekter) og større utgiftsvekst (gjennom økte stønadsutbetalinger) i Norge sammenlignet med mange andre land.<sup>22</sup>

Undersøkelser viser at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å gå fra trygd til arbeid er betydelig høyere enn den privatøkonomiske, og at dette gjelder for alle arbeidstakere.<sup>23</sup> I følge Moen, Dalen og Riis (2003), som har vurdert gevinsten ved å gå fra ledighet (dagpenger) til jobb, utgjør den privatøkonomiske gevinsten kun 16 prosent av den tilsvarende samfunnsøkonomiske gevinsten.

Vista Analyse har gjennomført en utredning om samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering og utenforskap blant ungdom i alderen 16–25 år.<sup>24</sup> Undersøkelsen viser at innsats overfor utsatt ungdom er økonomisk lønnsomt, og anslår

<sup>19</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), Arbeidskraftundersøkelsen. Tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede 2. kvartal 2011. Oslo.

<sup>20</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets (2011), Virksomhetsrapport 2. tertial. Oslo.

<sup>21</sup> Meld. St. 1 (2011–2012), *Nasjonalbudsjettet 2012*. Oslo: Finansdepartementet.

<sup>22</sup> NOU (2011: 7), *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>23</sup> Moen E., D. Dalen og C. Riis (2003), *Privat arbeidsformidling*. Forskningsrapport 9:2003. Handelshøyskolen BI, Institutt for samfunnsøkonomi.

blant annet at tidlige tiltak som fører til at hundre som ellers risikerte å bli mottakere av uføretrygd i stedet går over i arbeid, vil gi en gevinst på om lag 40 millioner kroner pr. år.

Høy yrkesdeltakelse er viktig i et fordelingsperspektiv, og bidrar til å forebygge store levekårsforskjeller, fattigdom og sosiale motsetninger. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom, og deltakelse i arbeidslivet kan bidra til å forhindre marginalisering av utsatte grupper.

Vi har sett at det er betydelige utfordringer knyttet til det å opprettholde et høyt nivå på arbeidsstyrken framover. Den demografiske utviklingen, med aldring av befolkningen, vil isolert sett bidra til lavere vekst i arbeidsstyrken. Samtidig med at flere står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar offentlige ytelser, vil det etter hvert bli færre i yrkesaktiv alder til å finansiere disse ytelsene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at det var i alt 527 000 tapte årsverk knyttet til helserelaterte ytelser i 2010. Dette er en liten økning på om lag 1000–2000 årsverk fra 2009 og 73 000 årsverk fra 2001. Også regnet som andel av befolkningen viser denne indikatoren en svak økning i perioden, fra 15,8 prosent i 2001 til 16,5 prosent i 2010.<sup>25</sup> Korrigert for alders sammensetningen har det vært en liten nedgang. Det gjøres oppmerksom på at disse tallene gir mål på en teoretisk arbeidskraftsreserve, og ikke må tolkes som et mål om at alle skal eller kan komme i arbeid. Tallene uttrykker ikke det reelle arbeidskraftspotensialet blant mottakere av helserelaterte ytelser. Størrelsen på det urealiserte arbeidskraftspotensialet blant denne gruppen er ikke lett å anslå. For å motvirke og dempe disse utviklingstrekkene, er det viktig å iverksette tiltak som kan bidra til at flere får og beholder arbeid, og samtidig forsøke å begrense innstrømmingen til ulike helserelaterte trygdeordninger. Det er i samfunnets interesse at alle med restarbeidsevne kan få utnyttet denne ved å delta i arbeidslivet. Personer som står utenfor arbeidslivet representerer en betydelig ressurs som samfunnet ellers kan gå glipp av.

Det å ha et helseproblem betyr ikke nødvendigvis at en ikke kan jobbe, selv om arbeid for noen vil være et urealistisk alternativ. For å få til økt deltakelse, er det behov for økt tilrettelegging,

bedre oppfølging og bruk av ulike typer tiltak innenfor flere ulike politikkområder. Arbeidsinkluderingspolitikken har en viktig rolle i å påvirke utviklingen på arbeidsmarkedet i retning av å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid og færre på trygd.

#### *Arbeidets betydning sett i et individperspektiv*

Arbeid har stor betydning for den enkeltes økonomiske situasjon og levekår. Arbeid gir inntekt og mulighet til selvforsørgelse. Arbeidsplassen er dessuten en viktig arena for kontakt mellom mennesker, og et sted hvor den enkelte kan få brukt sine kvalifikasjoner og ressurser. De fleste mennesker vil se på arbeid som et gode; noe som gir grunnlag for personlig utvikling og vekst. Arbeid er med på å skape tilhørighet og kan gi økt selvfølelse. Ofte vil arbeid også kunne ha en gunstig virkning på helse og rehabilitering.

Norge er blant de land i verden med minst forskjeller i levekår. Lønnsstrukturen er sammenpresset sammenlignet med den man finner i de fleste andre land, og særlig i den nedre delen av skalaen. Likevel eksisterer det sosiale forskjeller også i Norge, og disse er ofte knyttet til det å stå varig utenfor arbeidslivet. Stønadsinntekter avhenger ofte av tidligere (bortfalt) arbeidsinntekt og hva man har betalt inn til folketrygden, og vil nesten alltid være lavere enn tidligere lønnsinntekt. Det er en statistisk sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet over flere år, og det å ha vedvarende lavinntekt. Hvis en person mellom 25 og 65 år tilhører en husholdning der alle har vært vedvarende ute av yrkeslivet over flere år, er risikoen fem ganger større for å ha vedvarende lavinntekt sammenlignet med alle i denne aldersgruppen. Hushold hvor det bare sporadisk er noen som jobber, har også høy risiko for vedvarende lavinntekt. Med lav inntekt vil også risikoen for sosial eksklusjon og marginalisering kunne øke, fordi man i mindre grad blir i stand til å delta på andre arenaer.

Det er først når en tilhører en husholdning der minst ett medlem har en stabil tilknytning til arbeidslivet at sannsynligheten for å ha vedvarende lavinntekt blir drastisk redusert. Blant medlemmer av en husholdning med ett yrkestilknyttet medlem i foregående treårsperiode, hadde bare fire prosent vedvarende lavinntekt i 2007.<sup>26</sup> En viktig grunn til å arbeide er altså at det vil bedre

<sup>24</sup> Rasmussen I., V. Dyb., N. Heldal og S. Strøm (2010), *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Rapport 2010:07. Oslo: Vista Analyse.

<sup>25</sup> Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen 18.november 2011, Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk nr. 2/2011.

<sup>26</sup> Enes, A. (2010), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2009*. SSB rapport nr 3:2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

inntekten og heve den enkeltes materielle levekår. Videre vil arbeidserfaring og læring gjennom deltakelse i arbeidslivet ofte kunne bidra til å gjøre den enkelte mer robust for endringer i arbeidslivet og kvalifisere for nye jobber.

Deltakelse i arbeidslivet har betydning for sosial inkludering.<sup>27</sup> Dette kan skje både direkte, gjennom den interaksjonen man har med andre i arbeidet, og indirekte, gjennom den sosiale statusen og respekten det å ha et arbeid gir.

Arbeid i og for et fellesskap kan gi den enkelte en opplevelse av å mestre noe og å opprette sosiale relasjoner på arbeidsplassen. Å ha en jobb å gå til gir også mer struktur i en hverdag som ellers kan være preget av inaktivitet.

Det er selvsagt mulig å skape lignende verdier uten at arbeidet alltid inngår i en økonomisk sammenheng, for eksempel gjennom det en gjør for familie eller andre deler av det sivile samfunn. Likevel kan det argumenteres for at lønnet arbeid kan gi et mer generaliserbart utkomme i form av sosial status. Arbeid er en viktig identitetsmarkør. Selv om arbeid også koster noe, i form av blant annet tapt fritid, er kjerneelementet at det oppleves og oppfattes som en meningsfylt og nyttig aktivitet både for det enkelte individ og dets omgivelser. Dette innebærer også at mange som står utenfor eller i utkanten av arbeidsmarkedet ofte ønsker å komme i arbeid selv.

#### 4.5 Kjennetegn ved arbeidsinkluderingspolitikken i Norge

Arbeidsinkluderingspolitikken kan ikke ses uavhengig av den samlede politikken rettet inn mot målet om arbeid til alle. Den norske modellen kjennetegnes av universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger, en koordinert lønnsdannelse, en aktiv arbeidsmarkeds- og likestillingspolitikk samt en sterk offentlig sektor. En rekke av disse elementene har betydning for hvordan en lykkes med arbeidsinkluderingen. Den økonomiske politikken rettet inn mot å holde etterspørselen etter arbeidskraft høy over tid er blant annet viktig for å hindre frafall og for å få resultater av arbeidsrettede tiltak. Lav arbeidsledighet og aktivt sykefraværarbeid virker forebyggende gjennom at det er en nær sammenheng mellom langvarig arbeidsledighet og sykefravær og overgang til varige hel-

serelaterte trygdeytelser. I tillegg har samspillet mellom de ulike elementene betydning for hvor godt en lykkes.

Arbeidsinkluderingspolitikken i Norge omfatter både innsats for å få flere personer inn i arbeidslivet, og innsats som skal bidra til at færre støtes ut av arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for gjennomføring av sentrale deler av arbeidsinkluderingspolitikken. Det lokale NAV-kontoret er førstelinjen i arbeids- og velferdsforvaltningen og inngangsdøren til de ulike tjenester og ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

I den internasjonale litteraturen karakteriseres gjerne Norge, sammen med andre nordiske land, ved en *aktiv arbeidsmarkedspolitikk*. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har som mål å legge til rette for høy yrkesdeltagelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Vekt på formidling av arbeidskraft, informasjon og rådgiving om arbeidsmarkedet og bruk av aktive, arbeidsrettede tiltak skal bidra til å skape høy sysselsetting, motvirke langvarig ledighet og hindre utstøting fra arbeidslivet.<sup>28</sup>

Norge bruker store deler av sitt budsjett til aktive tiltak. I følge OECD scorer Norge høyest blant landene når det gjelder arbeidsintegrerende tiltak, etterfulgt av Danmark og Nederland.<sup>29</sup>

Sammen med den aktive arbeidsmarkedspolitikken, har Norge også *et godt utbygd og universelt velferdssystem*, med relativt sjenerøse inntektssikringsordninger knyttet til arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alderdom sammenlignet med andre land. Norge er blant landene med høyest kompensasjonsgrad på sine stønader, ifølge OECD. Sykepenger er i en særstilling, og gir 100 prosent kompensasjonsgrad inntil 6G.

Inntektssikringsordningene skal gi økonomisk trygghet til de som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet og opplever bortfall av inntekt. Samtidig skal ordningene være innrettet på en slik måte at de legger til rette for arbeid eller arbeidsrettet aktivitet for de som kan delta i dette. De nordiske landene har lange tradisjoner for å vektlegge «arbeidslinjen» i de sosiale stønadene.<sup>30</sup> Dette impliserer blant annet at det skal lønne seg å arbeide, slik at personer ikke av økonomiske grunner blir stående lenge eller varig utenfor arbeidslivet.

<sup>28</sup> Prop. 1 S (2011–2012), Proposisjon til Stortinget. Forslag til Statsbudsjett for 2012. Oslo: Arbeidsdepartementet

<sup>29</sup> OECD (2010), *Sickness, Disability and Work – Breaking the Barriers*, Paris: OECD.

<sup>30</sup> Johansson, H. og B. Hvinden (2007): *Re-Activating the Nordic Welfare States: Do we Find a Distinct Universalistic Model?* I: *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27 nr. 7/8. Emerald group.

<sup>27</sup> Fløtten, T (2006), *Poverty and Social Exclusion – Two Sides of the Same Coin?* Doktoravhandling ved Universitetet i Oslo. Oslo: Fafo.



Som vist tidligere i kapitlet, gir den demografiske utviklingen, kombinert med økningen i antall personer i arbeidsdyktig alder som står utenfor arbeidsstyrken, behov for å satse på en politikk som gjør at alle som kan, skal få mulighet til å delta i arbeidslivet med den arbeidsevnen de har. Målet om flere i arbeid og færre på trygd har bred oppslutning fra ulike politiske partier, og er sentralt for å forstå flere av de store politiske reformene som har vært gjennomført de siste årene. Dette gjelder blant annet NAV-reformen, innføring av ny pensjonsordning, satsingen på Inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og innføring av arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger i arbeids- og velferdsforvaltningen. Flere av reformene på arbeidsinkluderingsområdet ble lansert i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, og vil omtales noe nærmere under pkt. 4.5.3.

#### 4.5.1 Generelle, aktive tiltak tilpasset den enkeltes behov

Arbeids- og velferdsetaten har et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak som omfatter blant annet avklaring, oppfølging, opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis og ulike tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Tiltakenes varighet, innhold og støttesatser varierer i henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak mv, og på bakgrunn av vurderinger knyttet til brukernes behov. En nærmere redegjørelse for innholdet i de arbeidsrettede tiltakene gis i kapittel 5.

Personer med nedsatt arbeidsevne vil ofte ha behov for mer omfattende og sammensatt bistand enn registrerte ledige. Samtidig er personer med nedsatt arbeidsevne en svært heterogen gruppe med varierende behov for arbeidsrettet innsats og støtte. Noen vil ha behov for tiltak i det ordinære utdanningssystemet, andre i bedrift i ordinært arbeidsliv, noen trenger tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, mens andre deltar på tiltak i regi av andre tiltaksarrangører. I Norge er det i liten grad opprettet egne tiltak for avgrensede målgrupper som innvandrere, ungdom mv. Tiltakene er generelle og individrettede, og skal benyttes på bakgrunn av hvilket behov den enkelte bruker har for bistand. Spørsmålet om arbeidsevnen er nedsatt er likevel sentralt for tilgangen til flere av tiltakene. Personer med nedsatt arbeidsevne som trenger arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten har i utgangspunktet tilgang til alle tiltak som beskrives i forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.

Fra 1. februar 2010 ble det innført en lovfestet rett til å få en *behovs- eller arbeidsevnevurdering* i arbeids- og velferdsforvaltningen jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen §14a. Dette innebærer at alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert behovet for bistand for å få eller beholde arbeid. Personer som har behov for en mer omfattende vurdering, har rett til en arbeidsevnevurdering. Denne skal munne ut i et oppfølgingsvedtak. Arbeidsevnevurderingen er også grunnlaget for å vurdere om brukeren fyller vilkårene til ulike ytelser, herunder arbeidsavklaringspenger.

Intensjonen med arbeidsevnevurderingen er blant annet å heve kvaliteten på den arbeidsrettede bistanden, og gjøre den mer tilpasset den enkeltes behov. I vurderingen skal den enkeltes ressurser og barrierer for å komme ut i arbeidslivet kartlegges, bistandsbehov avklares og rett til livsoppholdsytelse vurderes. Personer med bistandsbehov skal delta i utformingen av en konkret aktivitetsplan. Arbeidsevnevurdering som metode skal bygge på tre sentrale prinsipper:

- Reell brukermedvirkning
- Økt fokus på ressurser og muligheter, mindre på hindringer
- Et relasjonelt perspektiv som gjør at ressurser og hindringer ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidslivet

Det er en uttalt politisk målsetting at personer med nedsatt arbeidsevne som trenger arbeidsrettede tiltak skal få tilbud om dette så snart som mulig, og uten at det oppstår unødig ventetid, jf. Prop.1 S (2011–2012). Forskning viser at langvarig fravær øker sannsynligheten for frafall fra arbeidslivet. Med lang ventetid kan både kvalifikasjoner, arbeidsevne og arbeidsmotivasjon svekkes. At innsatsen settes inn tilstrekkelig tidlig kan derfor være vesentlig for å lykkes. Økt bevissthet rundt dette har blant annet ført til tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte.<sup>31</sup>

Gjennom aktive, arbeidsrettede tiltak skal den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet styrkes og faren for varig frafall reduseres. Statlige budsjettmidler til arbeidsrettede tiltak dimensjoneres ut ifra forventet utvikling i ledighet og antall personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand. Ofte skjer det en opptrapping av aktive virkemidler i nedgangskonjunkturer.

<sup>31</sup> Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10, Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærversreform. Oslo 2010.

rer, mens tiltaksnivået reduseres noe i oppgangskonjunkturer.

Det legges enkelte sentrale, politiske føringer med hensyn til bruken av tiltakene, men i hovedsak er det Arbeids- og velferdsdirektoratet som fordeler midlene ut til fylkene på bakgrunn av behov hos arbeidsgivere og arbeidssøkere samt personer med nedsatt arbeidsevne i de ulike fylkene.

De siste fem årene har bevilgningen til tiltaksplasser gitt rom for gjennomføring av om lag 70 000–75 000 plasser i Arbeids- og velferdsetaten. Plassene har blitt fordelt mellom ledige og personer med nedsatt arbeidsevne. I forbindelse med finansuroen i 2008–2009 økte satsingen på tiltak for ledige. I revidert nasjonalbudsjett 2011 og i Prop. S 1 (2011–2012) er det lagt opp til en vridning av tiltaksinnsatsen i retning av økt satsing på personer med nedsatt arbeidsevne. Dette fordi antall personer med nedsatt arbeidsevne har gått opp, og fordi prognosene tilsier at det vil være et stort behov for arbeidsrettet bistand for denne gruppen i 2012. Regjeringens forslag for 2012 innebærer 71 200 tiltaksplasser. Av dette vil om lag 17 000 plasser være for ledige, mens 54 200 vil være for personer med nedsatt arbeidsevne.

Mens ledighet i stor grad varierer med skiftende konjunkturer, påvirker konjunkturrelle forhold i mindre grad antall personer med nedsatt arbeidsevne som trenger bistand for å komme i arbeid. En gunstig arbeidsmarkedssituasjon vil kunne gjøre det noe lettere å øke overgangen til arbeid, også for de med nedsatt arbeidsevne. Innstrømningen påvirkes imidlertid i stor grad av andre forhold, som blant annet økning i sykefravær, økningen i antall med nedsatt arbeidsevne og økning i langvarig ledighet.

#### 4.5.2 Arbeidsretting av ytelser

Inntektssikringsordninger skal gi økonomisk trygghet til de som står utenfor arbeidslivet og ikke kan forsørge seg selv. Det er allment akseptert at personer som ikke kan delta i arbeidsmarkedet skal sikres en levestandard som gjør det mulig å leve et verdig liv, og at de statlige inntektssikrings- og velferdsordningene bør legge til rette for dette. Balansegangen mellom hensynet til å få flest mulig i arbeid og hensynet til å sikre god økonomisk trygghet for de som ikke kan arbeide, kan tidvis være krevende, fordi man også vil unngå å skape disinsentiver til deltakelse i arbeidslivet.

Det er usikkerhet knyttet til i hvor stor grad økonomiske insentiver påvirker de faktiske strømmene inn og ut av ulike velferdsordninger. Økono-

miske insentiver har trolig størst effekt i de tilfellene hvor en kombinasjon av ulike ytelser innebærer at stønadsmottakere tjener svært lite eller til og med taper på å arbeide, eller trappe opp arbeid, dvs. såkalte stønadsfeller.<sup>32</sup> Dette vil potensielt være mest relevant for personer med utsikter til lavinntektsjobber, eller usikre jobbmuligheter gjennom løs tilknytning til arbeidslivet.

I Norge har man klart å kombinere høy yrkesdeltakelse med et relativt høyt nivå på ytelser sammenlignet med andre land. Dette skyldes flere forhold. De nordiske landene har lange tradisjoner for å vektlegge «arbeidslinjen» i de sosiale stønadene.<sup>33</sup> Ofte kreves en viss opptjening før personer kan fylle vilkårene for stønad (for eksempel knyttet til sykepengen, dagpenger mv). Dessuten stilles det ofte krav til aktiv jobbsøking eller annen arbeidsrettet aktivitet for å motta dem. Samtidig viser forskning at stønadsordningene også har uheldige sider, som for eksempel gjennom å skape en gråsoner mellom dagpenger og uføretrygd for personer som har mistet jobben.

De senere årene har det vært en ytterligere dreining innenfor velferdspolitikken i Norge, som innebærer *større grad av individuell oppfølging og arbeidsrettet aktivitet* knyttet til de helserelevante ytelsene. En del av endringene som har vært gjennomført har sin bakgrunn i St.meld. nr 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering og samarbeidet med partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalene).

Eksempler på økt arbeidsretting er innføring av tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte (som mottar sykepengen), etablering av kvalifiseringsprogram for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller begrensede ytelser til livsopphold fra folketrygden (i hovedsak langtidsmottakere av sosialhjelp), innføring av arbeidsavklaringspenger og nye regler for uførepensjon.

#### 4.5.3 Nærmere om innsats for økt sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne

Arbeids- og velferdsforvaltningen er sentral utøver av arbeidsinkluderingspolitikken. Den forvalter en tredjedel av statsbudsjettet, og har hele befolkningen som brukere. Velfungerende NAV-

<sup>32</sup> NOU (2009: 10), *Fordelingsutvalget*. Oslo: Finansdepartementet.

<sup>33</sup> Johansson, H. og B. Hvinden (2007): *Re-Activating the Nordic Welfare States: Do we Find a Distinct Universalistic Model?* I: *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol.27 nr. 7/8. Emerald group.

kontorer spiller en viktig rolle for å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid.

Vi har tidligere nevnt spesielle satsinger som skal bidra til økt arbeidsinkludering av personer med nedsatt arbeidsevne. I det følgende gis en noe nærmere presentasjon av disse. I flere av disse satsingene er statlige arbeidsmarkedstiltak viktige elementer.

#### *Kvalifiseringsprogrammet*

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i 2007. Det retter seg mot personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Programmet er en lovpålagt oppgave for kommunene og regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Programmet skal være arbeidsrettet, tilpasset den enkeltes behov og skal bidra til økt overgang til arbeid. Både statlige og kommunale tiltak kan benyttes i programmet. Deltakerne har rett til kvalifiseringsstønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Programmet anvendes i stor grad overfor langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Selv om økonomisk sosialhjelp er ment å være en midlertidig ytelse, er det flere som mottar ytelsen over lengre tid, eller over flere tidsrom – avbrutt av korte mellomrom.

Deltakelsen i programmet forventes å være på fulltid og tilbys på helårsbasis. Programmet kan gis for en periode på inntil ett år, men kan etter ny vurdering forlenges i inntil to år.

Ved utgangen av april 2011 var det registrert om lag 8000 deltakere i programmet. Det er satt av om lag 5 700 statlige tiltaksplasser til deltakere på kvalifiseringsprogrammet og personer som deltar i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) i 2012. I tillegg vil kommunale virkemidler benyttes.

#### *Strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)*

Regjeringen lanserte høsten 2007 Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Strategien skal støtte opp under arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid overfor personer med psykiske lidelser og innsatsen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), og supplere Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Hovedmålgruppen for denne satsingen er unge personer under 35 år med psykiske lidelser eller problemer.

Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse bygger på erfaringene fra «Vilje Viser Vei – satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV». Strategien gjelder alle med psykiske lidelser og vansker, også de som i tillegg har rusmiddelproblemer eller andre utfordringer. En studie fra folkehelseinstituttet viser at om lag halvparten av den norske befolkningen vil rammes av en psykisk lidelse i løpet av livet. Dette medfører betydelige utfordringer for arbeidslivet.

Erfaringer fra tidligere prosjekter og Vilje viser vei har vist at det er et behov for et kontinuerlig veilednings- og oppfølgingstilbud til personer med psykiske problemer og lidelser. Det er derfor opprettet egne veilednings- og oppfølgingsløser for denne gruppen som et av tiltakene i strategiplanen.

Gjennom prosjektet Vilje viser vei og Nasjonal Strategi for arbeid og psykisk helse, har det blitt opprettet fylkeskoordinatorer i hvert fylke. Formålet med ordningen har vært å implementere kunnskap og metoder om arbeid og psykiske lidelser i Arbeids- og velferdsetaten. I hovedsak har koordinatorene arbeidet innenfor tre områder: nettverksbygging, kompetanseheving og metodeutvikling.

Forsøk med tiltaket jobbmestrende oppfølging er rettet mot å gi personer med psykiske lidelser eller problemer bistand til å mestre symptomene, hverdagen og jobben. Ansatte og ledere i bedrifter som har hatt deltakere i forsøket har fått økt kunnskap om psykiatri, og bistand rettet mot å håndtere psykisk sykdom.

Forsøket med arbeidsgiverløs ble etablert i 2009 og gjennomføres i regi av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Ni losere er ansatt ved sju av landets NAV Arbeidslivssentre. Deres oppgave er å støtte arbeidsgivere som møter utfordringer med personer med psykiske lidelser, samt å være fagstøtte for ansatte på Arbeidslivssentrene. Som en del av innsatsen i strategien er det utarbeidet en kompetansepakke for arbeidslivet. Ved utgangen av 2010 hadde over 14 000 arbeidsgivere og tillitsvalgte deltatt på kurs om arbeid og psykisk helse.

#### *IA-avtalen*

Den første Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen, og undertegnet i 2001, med en varighet på fire år. Bakgrunnen var en utvikling hvor antallet som gikk helt eller delvis ut av arbeidslivet og over på langvarige trygdeordninger var økende. Siden da har det

vært etablert et samarbeid for å øke inkluderingen i arbeidslivet. I IA-avtalens virketid har det vært særlig sterk vektlegging av det forebyggende sykefraværsarbeidet. Det må blant annet ses på bakgrunn av at det er en nær sammenheng mellom langvarig sykefravær og overgang til varige helserelevante trygdeytelser. Arbeidslivssentrene er viktige virkemidler overfor virksomheter med IA-avtale, og fungerer som kompetanse- og ressursentre som bistår bedriftene.

Regjeringen og partene i arbeidslivet ble i februar 2010 enige om å videreføre og videreutvikle samarbeidet om å øke inkluderingen og forebygge utstøting og frafall fra arbeidslivet. I tillegg til ny IA-avtale, ble det undertegnet en egen protokoll med en rekke tiltak for raskere og tettere oppfølging av sykmeldte som skal gjelde for hele arbeidslivet og bidra til å redusere sykefraværet.

Sykefraværsmålet i IA-avtalen er fortsatt å redusere sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Mål om økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne og mål om økt yrkesaktivitet for arbeidstakere over 50 år er også videreført.

IA-avtalen bygger på erfaringer fra tidligere innsats; tett oppfølging av den sykmeldte fra sykmelder, Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver, samt økt tilrettelegging. I tillegg understrekes i større grad betydningen av forebyggende innsats og systematisk HMS-arbeid i virksomhetene, det legges større vekt på å ta i bruk gradert sykemelding og innsatsen skal målrettes mer mot virksomhets- og bransjenivå. Samtidig innebærer den reforhandlede avtalen styrket oppfølging av avtalen på sentralt nivå.

#### *Arbeidsavklaringspenger*

Arbeidsavklaringspenger ble innført fra 1. mars 2010 og innebar en sammenslåing av de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Målet var å sikre inntekt for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å få eller beholde arbeid.

Alle mottakere av arbeidsavklaringspenger har en lovfestet rett til å få vurdert sitt behov for bistand for å komme i arbeid, og til å delta i utarbeidelsen av en plan for hvordan de skal nå målet (aktivitetsplan). Som hovedregel kan man ikke

motta arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år. Det legges opp til at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingstidspunkt, men Arbeids- og velferdsetaten skal jevnlig, i samarbeid med brukeren, vurdere behovet for flere oppfølgingspunkter underveis.

#### *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*

Regjeringen lanserte høsten 2011 en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Mennesker med nedsatt funksjonsevne kan møte store utfordringer når de skal ut i arbeidslivet, og tiltakene som foreslås for 2012 er direkte rettet mot å redusere identifiserte barrierer.

Regjeringens jobbstrategi er en målrettet innsats for å få flere i jobb og færre på stønad, og er en direkte oppfølging av Soria Moria 2 og delmål 2 i IA-avtalen. Strategien retter seg særlig mot unge med nedsatt funksjonsevne.

*Blant tiltakene som foreslås i 2012 er nytt forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, utvidelse av forsøk med funksjonsassistanse i arbeidslivet, økt bruk av mentorer og styrking av personellressurser tilknyttet målgruppen i Arbeids- og velferdsetaten.*

Nært samarbeid med private og offentlige virksomheter er avgjørende for å lykkes med jobbstrategien. Gjennomføringen av regjeringens jobbstrategi er et felles anliggende for partene i arbeidslivet, funksjonshemmedes organisasjoner, virksomhetene, arbeidsgiverne, Arbeids- og velferdsetaten og andre offentlige tjenesteytere, og for den enkelte arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne.

#### *Reform av folketrygdens ytelser til uføre*

Regjeringen la fram forslag til ny uføretrygd og alderspensjon til uføre i mai 2011.<sup>34</sup> Alderspensjonsreformen er utgangspunktet for arbeidet med en reform av folketrygdens ytelser til uføre. Overordnede målsettinger for dette arbeidet var:

- å trekke et skarpere skille mellom alderspensjon og ordninger for personer i yrkesaktiv alder
- utforme et enklere og mer oversiktlig regelverk
- utforme en ordning som gjør at det vil lønne seg å arbeide
- å bidra til at den enkelte kan stå lenger i arbeid

<sup>34</sup> Prop. 130 L (2010–2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre).

I forslaget til ny uføretrygd og alderspensjon til uføre inngår blant annet en ny og fleksibel ordning for å kombinere uføretrygd og arbeid. Dagens system med automatisk revurdering av uføregraden og ett års venteperiode før man kan ta arbeid faller bort. Arbeidsinntekt opp til 0,4 G vil ikke føre til reduksjon i uføretrygden. Beløp ut over dette avkortes mot uføretrygden, men innvilget uføregrad endres ikke selv om arbeidsinntekten overstiger beløpsgrensen på 0,4 G. Dagens uførepensjonister får en beløpsgrense på 60 000 kroner fram til 2019. Kravet til uføregrad for å komme inn i uføreordningen reduseres fra dagens 50 til 40 prosent for de som kommer fra arbeidsavklaringspenger. Regjeringen tar sikte på at reglene skal tre i kraft i 2015.

## 4.6 Oppsummering

Gjennom de siste tiårene har arbeidslivet endret seg betydelig. Mens de fleste i Norge er fornøyd med sin arbeidssituasjon, gir noen av endringene også nye utfordringer. Selv om det kan være vanskelig å finne *entydige årsaksforhold* mellom arbeid og nedsatt helse, finnes det nå godt dokumenterte sammenhenger. Noen av de strukturelle endringene på arbeidsmarkedet, som økte produktivtets- og omstillingskrav som gir seg utslag i nedbemanninger, kan blant annet føre til økt risiko for frafall og uførhet. Betydelig frafall i videregående skole, kombinert med økende krav til kompetanse framover, representerer en utfordring. Lav utdanning gir økt risiko for å bli stående utenfor arbeidslivet.

Det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes fortsatt ved høy yrkesdeltakelse. Dette er et sentralt element i den norske modellen, og en nød-

vendig forutsetning for å beholde og utvikle velferdsstaten. Arbeid er en viktig verdi, og bidrar til å styrke den kollektive og individuelle velferden.

Arbeidsstyrken i Norge er i hovedsak godt kvalifisert og arbeidsledigheten er lav. Samtidig er det en betydelig andel personer i arbeidsdyktig alder som står helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet og mottar ulike helserelaterede ytelser. Den demografiske utviklingen bidrar til at andelen er økende relativt sett og betyr samtidig at det blir færre i arbeidsstyrken til å finansiere de økte velferdsutgiftene som følger av at flere står utenfor.

Arbeidsinkluderingspolitikken kan ikke ses uavhengig av den samlede politikken rettet mot målet om høy sysselsetting. Arbeidsinkluderingspolitikken skal bidra til økt sysselsetting, og sørge for at flere med nedsatt arbeidsevne kan få et varig fotfeste i arbeidslivet. Gjennom aktive tiltak og ytelser som underbygger deltakelse og arbeidsrettet aktivitet, er Norge blant de OECD-land som satser mest på arbeidsinkluderings tiltak. Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd har vært sentralt for flere av reformene på arbeids- og velferdsområdet de siste årene; etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), opprettelsen av kvalifiseringsprogram, IA-avtalen, arbeidsavklaringspenger, satsing på arbeid og psykisk helse mv. I flere av disse satsingene inngår bruk av arbeidsrettede tiltak som viktige konkrete virkemidler. En nærmere gjennomgang av de ulike tiltakene gis i kapittel 5.

Høy innsats og ressursbruk bør gjenspeiles i resultater. I Norge er en betydelig andel i yrkesaktiv alder midlertidig eller varig utenfor arbeidslivet. Det er derfor behov for stadig vurdering og videre utvikling av innsatsen, for å gjøre den mer treffsikker og oppnå bedre resultater.

## Kapittel 5

# De arbeidsrettede tiltakene i dag

### 5.1 Innledning

---

Temaet for dette kapitlet er de arbeidsrettede tiltakene i dag. Arbeidsrettede tjenester og tiltak skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid. Arbeidsrettede *tjenester* gis av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og kan omfatte veiledning og oppfølging knyttet til blant annet jobbsøking, kartlegging av behov for bistand og informasjon om arbeidsmarkedet. Der som disse tjenestene ikke er tilstrekkelige, kan Arbeids- og velferdsetaten tilby arbeidsrettede *tiltak*. Tiltakene kan omfatte blant annet avklaring av den enkeltes arbeidsevne, arbeidstrening, kvalifisering og oppfølging i form av motivering, veiledning eller opplæring. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, herunder tildeling og iverksetting av arbeidsrettede tiltak. Tiltakene skal blant annet bidra til følgende:

- Gi deltakerne kvalifikasjoner det er behov for i arbeidslivet
- Motivere og bistå deltakere til å søke etter arbeid
- Bistå personer med nedsatt arbeidsevne slik at de kommer over i tilpassede jobber
- Minske arbeidsgivers usikkerhet i forbindelse med ansettelse
- Hindre at personer faller permanent ut av arbeidslivet
- Bidra til at personer beholder arbeidet

Formålet med dette kapitlet er å gi en kortfattet oversikt over arbeidsrettede tiltak. Først ser vi på hvem som får tilbud om arbeidsrettet bistand og hvem som tilbyr slik bistand. Deretter ser vi på innholdet i de ulike arbeidsrettede tiltakene og tjenestene som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, og noen evalueringer av tiltakene. Kapitlet omtaler også noen sentrale strategier og innsats overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

### 5.2 Hvem får tilbud om arbeidsrettet bistand?

---

Fra og med 1. februar 2010 har alle som henvender seg til det lokale NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. Bestemmelsen gir enkeltpersoner en rett til vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan. Av loven fremgår det videre at alle som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Gjennom en arbeidsevnevurdering skal brukeren få en skriftlig vurdering av:

- Sine muligheter for å komme i arbeid
- Hva slags arbeid som skal være målet
- Behovet for bistand for å komme i arbeid
- Om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- Hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Ansvaret for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger er lagt til de lokale NAV-kontorene. Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).

For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, skal NAV-kontoret legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet. Individuell plan skal legge til rette for samordnet bistand til mennesker med behov for koordinerte tjenester fra flere instanser over tid. Planen skal sikre samarbeid mellom tjenestemottaker og tjenesteapparatet, og mellom de ulike tjenesteyterne. Det lokale NAV-kontoret skal ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven samarbeide med andre tjenesteytere om individuell plan for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder, men loven pålegger ikke

arbeids- og velferdsforvatningen noe koordineringsansvar.

Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal bidra til en målrettet og entydig avklaring av brukers ressurser og barrierer, og peke mot de virkemidler som er nødvendige for at brukeren skal kunne komme i arbeid. Vurderingene angir hovedretningen på den bistanden som skal gis.

I etatens arbeid med å avklare den enkelte brukers arbeidsevne, forstås arbeidsevne som en relasjon mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden. I vurderinger av arbeidsevne skal det derfor tas hensyn til hva brukeren kan og ikke kan, hvilke ressurser vedkommende har med hensyn til kompetanse, helse- og arbeidskapasitet, og forhold i arbeidsmiljøet som hemmer og fremmer deltakelse i arbeidslivet. En arbeidsevnevurdering består av både en egenvurdering og av en systematisk kartlegging og fremstilling av brukerens ressurser og hindringer. Ressursprofilen skal sikre at alle nødvendige faktaopplysninger og vurderinger blir vurdert i sammenheng.

Arbeidsledige med behov for arbeidsrettet bistand kan som hovedregel tildeles tiltak med kortere varighet. Personer med nedsatt arbeidsevne kan i tillegg få tilbud om tiltak av lengre varighet og tiltak som avholdes i skjermet sektor. Personer med varig nedsatt arbeidsevne kan også tilbys tidsubestemte arbeidsrettede tiltak.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en evaluering av innføringen av arbeidsevnevurderingen som metodikk i Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av brukerne.<sup>1</sup> I rapporten konkluderer Proba samfunnsanalyse med at metoden gir gode muligheter til å målrette innsatsen til brukernes behov og sikre brukermedvirkning, men at det er store variasjoner i praksis og kvalitet i arbeidet. Evalueringen viser at mange brukere får en arbeidsevnevurdering uten at det er gjort noen særlig kartlegging på forhånd, eller at behovsvurderingen er dårlig dokumentert og henvisningen dårlig begrunnet. Proba samfunnsanalyse understreker at det gjøres et godt arbeid ved flere kontorer og av en god del veiledere, men den store variasjonen medfører at totalbildet blir relativt negativt.

<sup>1</sup> Proba samfunnsanalyse (2011), *Arbeidsevnevurdering i NAV*. Rapport 2011: 06.

Det er utarbeidet et egenvurderingsskjema som brukeren kan benytte i sin egenvurdering. Siden skjemaet er en standard som benyttes for alle brukere, vil det imidlertid variere hvor relevant de enkelte spørsmålene er for brukernes situasjon. En veileder ved NAV-kontoret skal veilede brukeren knyttet til hva som er relevant å fylle ut. Evalueringen viser at det ofte ikke skjer. Videre er samtale med brukerne i løpet av prosessen en vesentlig forutsetning for å få til reell brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene. Imidlertid viser evalueringen at det i en del tilfeller ikke gjennomføres en samtale mellom veileder og bruker. Evalueringen tyder på at brukerens ressurser får en relativt sett liten plass i vurderingene og at helse- eller sosiale problemer er mer fremtredende.

Evalueringen indikerer at temaer knyttet til arbeidslivet blir berørt i samtaler mellom veiledere ved NAV-kontoret og bruker, men det er usikkert hvor konkret dette blir gjort. Arbeidsmarkeds-/arbeidslivsforhold blir til en viss grad inkludert i ressursprofilen, men en betydelig del av disse temaene behandles generelt og i liten grad knyttet til den enkeltes arbeidsevne. Veilederne selv vurderer temaer som arbeidsmarked samt krav og muligheter i arbeidslivet som områder der de har lav kompetanse.

Proba samfunnsanalyse angir tre årsaker til variasjon i kvalitet på arbeidsevnevurderingene. For det første er det ikke tilstrekkelig bevissthet om og forståelse av hensikten med arbeidsevnevurdering blant ledere og veiledere i NAV-kontorene. For det andre er det en for nær kopling mellom bruken av metoden og behandling av søknader om arbeidsavklaringspenger. For det tredje opplever mange NAV-kontorer en presset ressurs-situasjon. Proba samfunnsanalyse anbefaler et kontinuerlig arbeid for å øke kvaliteten og få mer ensartet praksis i NAV-kontorene. Videre anbefaler Proba samfunnsanalyse tre tiltak: Tydeliggjøring av kvalitetskriterier, kompetanseutvikling og kvalitetssikring.

### 5.3 Oversikt over tiltakene

Nedenfor følger en oversikt over de ulike tiltakene, hvem som kan få tilbudet og hva det inneholder.

Tabell 5.1 Oversikt over tiltakene<sup>1</sup>

Tiltak	Hvem	Hva	Varighet
Tiltak i tidlig fase			
Avklaring	Personer som har behov for en mer omfattende bistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Kan også tilbys sykmeldte. Avklaring i skjermet virksomhet kan bare tilbys personer med nedsatt arbeidsevne.	Systematisk kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Tiltaksarrangør er vanligvis skjermede virksomheter, men tiltaket kan også være anbudsbasert.	Tilpasset deltakerens individuelle behov ut fra dennes muligheter på arbeidsmarkedet. Inntil 4 uker med mulighet for forlengelse i inntil ytterligere 8 uker.
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	Personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet kan bare tilbys personer med nedsatt arbeidsevne.	Tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning.	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet kan vare i inntil ett år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.
Arbeidsrettet rehabilitering	Personer med nedsatt arbeidsevne og sykmeldte.	Bidra til å styrke den enkeltes evne til å arbeide og til å mestre helse relaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet.	Tilpasset deltakerens individuelle behov ut fra dennes muligheter på arbeidsmarkedet. Kan vare i inntil 12 uker.
Opplæring			
Ordinær utdanning	Personer over 26 år med nedsatt arbeidsevne.	Bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller er i en usikkersysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering.	Normalt inntil tre år, men kan forlenges etter en individuell vurdering.
Arbeidsmarkedsopplæring	Personer over 19 år som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller har nedsatt arbeidsevne.	Arbeidsmarkedskurs organisert i samarbeid med NAV.	Inntil ti måneder. Kan forlenges med inntil seks måneder.
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	Personer med nedsatt arbeidsevne.	Gi høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening.	Inntil to år, men mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev.



Tabell 5.1 Oversikt over tiltakene<sup>1</sup>

Tiltak	Hvem	Hva	Varighet
<b>Arbeidspraksis</b>			
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	Personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.	Tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning.	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet kan vare i inntil ett år for personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges med inntil to år.
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	Personer med nedsatt arbeidsevne.	Varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. Tiltaket gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer.	Ingen tidsbegrensning. Formidling til arbeid i det ordinære arbeidsliv skal likevel vurderes jevnlig.
Varig tilrettelagt arbeid (skjermet eller ordinært)	Personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.	Tilby personer arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne. Varig tilrettelagt arbeid kan også tilbys som enkelt-plasser i ordinære virksomheter.	Tiltaket er ikke tidsbegrenset. NAV skal likevel jevnlig vurdere om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak eller utdanning eller formidling til ordinært arbeidsliv.
<b>Formidlingsrettede tiltak</b>			
Arbeid med bistand	Personer med nedsatt arbeidsevne.	Gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Arbeid med bistand kan kombineres med andre arbeidsrettede tiltak når det er hensiktsmessig. Tiltaksarrangør er skjermede virksomheter.	Inntil tre år. Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med inntil seks måneder.

Tabell 5.1 Oversikt over tiltakene<sup>1</sup>

Tiltak	Hvem	Hva	Varighet
Oppfølgings-tiltak	Personer som har behov for en mer omfattende bistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Oppfølgingen kan fortsette etter ansettelse dersom det er nødvendig og hensiktsmessig for å beholde arbeidet.	Bistand til den enkelte deltaker med sikte på å få eller beholde arbeid.	Inntil seks måneder. Tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder, og ved særlige behov i inntil tre år.
Tidsbegrenset lønns-tilskudd	Personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller nedsatt arbeidsevne.	Gis som tilskudd til arbeidsgiver for å kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i den første perioden. Deltakerne skal ha lønn fra arbeidsgiveren i henhold til de avtalene som gjelder for virksomheten og det kreves ansettelse på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på varig arbeidsforhold.	Tilskudd på maksimalt 50 % av lønnen i inntil ett år. For personer med nedsatt arbeidsevne et tilskudd på maksimalt 60 % av lønnen i inntil tre år.
Tidsubestemt lønns-tilskudd	Personer med varlig og vesentlig nedsatt arbeidsevne av helsemessige og/eller sosiale årsaker, inkludert personer som har gradert eller full uførepensjon, eller hvor uførepensjon kan bli et alternativ.	Bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varlig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt bidra til å forebygge uførepensjonering. Arbeidsgiver får tilskudd fra NAV som kompensasjon for den reduserte arbeidsevnen.	Tilskuddet kan utbetales så lenge det er nødvendig og hensiktsmessig, men tilskuddets størrelse og varighet skal vurderes regelmessig av NAV hvert halvår i samarbeid med virksomheten. Ved bedring av arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige, skal tilskuddet reduseres eller falle bort.

<sup>1</sup> Halvorsen, P. og T. Hernes, (2010), *Inkluderingsstrategier og arbeidsrettede tiltak*. I: Hernes, T., I. Heum og P. Halvorsen (red.): «Arbeidsinkludering. Om det nye politik- og praksisfeltet i velferds-Norge. Oslo: Gyldendal Akademisk, ss. 144–147.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak omfatter også tiltakene Bedriftsintern opplæring og Behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser. Disse tiltakene vil ikke bli behandlet videre.

Gjennom tiltaket Bedriftsintern opplæring kan virksomheter motta tilskudd til opplæring av egne ansatte ved større omstillinger eller ved markeds- svikt. Opplæringen må komme i tillegg til bedriftens ordinære opplæring. Tiltaket er ment å opprettholde og styrke kompetansen til ansatte i

bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer som er særlig alvorlige for arbeidsmarkedet. Utvalget mener at tiltaket ikke ligger innenfor mandatet.

Det finnes også et tilbud om utredning og behandling for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser. Hensikten med tilbudet er å redusere ventetiden på behandlingen slik at yrkesaktive kommer raskere tilbake i arbeid. Dette er ikke ansett som et arbeidsrettet tiltak, men et behandlingstilbud. Tilbudet finansieres

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører	Ordinære virksomheter
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avklaring i skjermet virksomhet</li> <li>• Arbeidspraksis i skjermet virksomhet</li> <li>• Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift</li> <li>• Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift</li> <li>• Arbeid med bistand</li> <li>• Varig tilrettelagt arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utdanning</li> <li>• Tidsbestemt lønnstilskudd</li> <li>• Arbeidspraksis</li> <li>• Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet</li> <li>• Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Anbudsbaserte tiltak</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avklaring</li> <li>• Arbeidsrettet rehabilitering</li> <li>• Arbeidsmarkedsopplæring</li> <li>• Oppfølging</li> </ul>	

Figur 5.1 Oversikt over arbeidsrettede tiltak. Tiltak fordelt på forhåndsgodkjente leverandører, ordinære virksomheter og anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser

med midler fra ordningen Raskere tilbake og ble overført fra Helse- og omsorgsdepartementet til Arbeidsdepartementet i 2009.

#### 5.4 Hvem tilbyr arbeidsrettede tiltak?

Arbeidsrettede tiltak arrangeres både i ordinære bedrifter og i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, se figur 5.1. Arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsrettede tiltak på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor, gjennom anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser eller som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner. Tiltak i skjermet sektor er i utgangspunktet forbeholdt personer som har nedsatt arbeidsevne. Bedriftene skal ha attføring som sin primære virksomhet. De skal som hovedregel være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Overskuddet skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode. Det skal ikke betales utbytte.<sup>2</sup>

De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er organisert som såkalte attføringsbedrifter og vekstbedrifter. Hovedforskjellen mellom de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene ligger i hvilke tiltak de tilbyr. *Attføringsbedriftenes* hovedtilbud er avklaring og utprøving av arbeidsevne, kvalifisering og tiltaksplasser for tidsubestemt tilrettelagt

arbeid. *Vekstbedriftenes* hovedtiltak er Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. Begge virksomhetene kan organisere Avklaring, Arbeid med bistand og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

Arbeidspraksis, Lønnstilskudd, Varig tilrettelagt arbeid og utdanning arrangeres i ordinære virksomheter og i utdanningsinstitusjoner.

I tillegg til de nevnte tiltakene i skjermet og ordinær virksomhet, er det noen tiltak som anskaffes gjennom reglene for offentlige anskaffelser. Dette omfatter tiltakene Arbeidsmarkedsopplæring, Oppfølging, Avklaring og Arbeidsrettet rehabilitering. Disse arrangeres derfor både i ordinær og skjermet virksomhet avhengig av hvem som får oppdraget.

I det følgende gis en beskrivelse av arbeidsmarkedstiltakene. Inndelingen er valgt for å forsøke å skape en bedre forståelse for hva tiltakene inneholder og hvilket formål de har. Først presenteres tidligfasetilakene. Dette er Avklaring og Arbeidspraksis i skjermet sektor, som har som formål å avklare brukerens behov for bistand på et tidlig tidspunkt. Deretter ser vi på opplærings-tiltakene, både kurs og ordinær utdanning. Vi vil til sist beskrive arbeidspraksis som midlertidig og varig tiltak og formidlingsrettede tiltak.

#### 5.5 Tiltak i tidlig fase

Når en person kommer i kontakt med Arbeids- og velferdsetaten, vil det skje en behovsvurdering og ved behov en arbeidsevnevurdering. Disse pro-

<sup>2</sup> Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.

sessene kartlegger vedkommendes ønsker/behov og kapasitet, og omfatter en vurdering av aktuelle tiltak. Veilederne ved NAV-kontoret skal først prøve å motivere og bistå vedkommende til å søke jobb, og gi råd og annen støtte i denne prosessen. Ofte vil veilederne se behov for at det legges mer ressurser i avklaring, motivering og hjelp til jobbsøking. Det er slike aktiviteter vi tenker på som tidligfas tiltak. Det omfatter tiltakene Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeidsrettet rehabilitering.

### 5.5.1 Avklaring

Formålet med tiltaket Avklaring er å kartlegge og vurdere den enkeltes arbeidsevne og behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Avklaring kan også inngå som en del av en arbeidsevnevurdering. Tiltaket skal gi tilbud om avklaring av faglig og sosial kompetanse, systematisk kartlegging av arbeidsevne, avklaring av behov for ytterligere bistand, samt motivasjons- og mestringsaktiviteter. Tilbud om Avklaring kan gis til en person som har behov for bistand utover det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.

Avklaring kan være i inntil fire uker med mulighet for forlengelse i inntil åtte uker. Målrettede avklaringer som konsentrerer seg om å vurdere bestemte former for kompetanse, for eksempel lese- og skriveferdigheter, kan ha en betydelig kortere varighet. Gjennomføring av tiltaket kan innebære at bruker i samråd med NAV-kontoret og tiltaksarrangør finner frem til et eller flere mulige yrker som deretter prøves ut hos tiltaksarrangøren. På bakgrunn av erfaringene fra disse utprøvingene, vil avklaringen benyttes for å avgrense hvilke yrker som er hensiktsmessige mål for attføring. Andre vil ikke komme i mål med å finne frem til aktuelle jobber under avklaringstiltaket og vil ha behov for mer omfattende avklaringsbistand.

Tiltaket blir holdt i anbudsbaserte eller forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Avklaring er rettet mot personer som har problemer med å beholde eller komme i arbeid, og anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser. Attføringsbedrifter og vekstbedrifter kan delta i anbudsprosess for anskaffelse av Avklaring som blant annet er rettet mot sykemeldte med behov for avklaringsbistand. Avklaring i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter tilbys ellers kun personer med nedsatt arbeidsevne og finansieres med faste tilskudd.

I forbindelse med at det ble innført nytt regelverket for arbeidsmarkedstiltakene i 2002, gjen-

nomførte ECON Analyse en evaluering som blant annet omfattet avklaringstiltaket (AMB fase 1).<sup>3</sup> Gjennom avklaringstiltaket tilbys den enkelte bruker utprøvningsarenaer og individuell oppfølging. Med det nye regelverket ble tiltaket endret fra å være et avklarings- og arbeidstreningstiltak på inntil seks måneder, til et rent avklaringstiltak på maksimalt to måneder. Tilbakemeldingene fra både tiltaksarrangører og saksbehandlere var at varigheten i det nye avklaringstiltaket var for kort for de svakeste brukerne. Tiltaksarrangører og saksbehandlere etterlyste mulighet for forlengelse av varigheten for deltakere med spesielle behov. Varigheten på avklaringstiltaket ble utvidet fra inntil åtte uker til inntil tolv uker i forbindelse med endringen av tiltaksforskriften i 2006. Etter utvidelsen av tiltaket i 2006 har varigheten i mindre grad blitt diskutert. Dette må sees i sammenheng med at tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet også benyttes til avklaring av brukere med behov for mer tidkrevende avklaring.

### 5.5.2 Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)

Tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet skal gi personer med redusert arbeidsevne tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging for å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Det skal lages en opplæringsplan som blant annet kan inneholde sosial trening, veiledning og motivering. En overvekt av de som har deltatt i tiltaket har psykiske begrensninger og står ganske langt fra arbeidsmarkedet.<sup>4</sup>

Hovedmålsettingen for de fleste er avklaring av arbeids- og funksjonsevne, men også ulike former for forberedende trening for deltakelse i arbeidslivet. Avklaringen i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er mer omfattende enn i avklaringstiltaket, se redegjørelsen ovenfor. Deltakere i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet har ofte behov for en lang periode med utprøving av arbeidsevnen og hensiktsmessige arbeidsoppgaver. Behovet for tilrettelegging og tilpasning av arbeidsoppgaver kan være omfattende. Det kan også være behov for opptrening og læring av basisferdigheter som er nødvendig for å kunne utføre arbeidsoppgaver.

<sup>3</sup> ECON Analyse (2004), *Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene – Iverksetting og konsekvenser*. Rapport 2004: 104. ECON Analyse.

<sup>4</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport nr: 2009: 253. Telemarksforskning (TMF).

Tiltaket benyttes en del i forbindelse med uføresøknader, hvor tiltaket har ulike formål. For minst halvparten av deltakerne er formålet å fremskaffe dokumentasjon til en slik søknad.<sup>5</sup> Andre benytter tiltaket som et avklarings tiltak i kjølvannet av et avslag på søknad om uførepensjon. Formålet er da å avklare den enkeltes arbeidsevne for å finne et hensiktsmessig arbeid.

Tiltaket benyttes også for personer som har flere barrierer på arbeidsmarkedet, og som har behov for bistand fra flere instanser. Eksempelvis kan dette være brukere med behov for et arbeidsrettet lavterskeltilbud eller brukere som kombinerer arbeidsrettede tilbud og medisinsk behandling. Tiltaket kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Tiltaket finansieres med fast sats til tiltaksarrangør.

### 5.5.3 Arbeidsrettet rehabilitering

Dette tiltaket var i utgangspunktet rettet mot sykmeldte, men ble i 2009 utvidet til også å omfatte personer med redusert arbeidsevne med behov for arbeidsrettet bistand. Arbeidsrettet rehabilitering skal gi et tilbud om rehabilitering til brukere med sammensatte og uklare lidelser, med behov for arbeidstrening i kombinasjon med opptrening og individuell oppfølging for å forbedre mestrings- og arbeidsevnen. Tiltaket kan vare i inntil 12 uker. Forskjellen fra Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er at forskriften gir åpning for å ha et helsefokus som en del av innholdet. Dermed plasserer tiltaket seg som et bindeledd mellom medisinsk og yrkesrettet rehabilitering/attføring.

Tiltaket skal ha et arbeidsrettet fokus. Delta-kerne skal lære å mestre arbeidssituasjonen i en tilbakeførings-/arbeidssøkerfase. Ved behov skal de veiledes for å finne strategier for å fungere i arbeidslivet til tross for sykdom og skade. Arbeidsrettet rehabilitering kan inneholde arbeidsforberedende trening, arbeidsutprøving, kontakt med arbeidslivet, generell opptrening, funksjonsfremmende trening, opplæring, motivasjon, trening i sosial mestring, livsstilsveiledning eller en kombinasjon av disse elementene. Delta-kerne kan henvises til døgnopphold der det ikke finnes egnet dagtilbud innen arbeidsrettet rehabilitering lokalt, der man vurderer at en miljøforandring er av vesentlig betydning for den enkeltes rehabilitering og/eller der deltaker har mer kompliserte eller tyngre helseplager.

ECON Analyse har kartlagt arbeidsrettede rehabiliteringstiltak.<sup>6</sup> De elementene saksbehand-

lere ved NAV-kontorene vurderte som mest viktige i et arbeidsrettet rehabiliteringstilbud for målgruppen, omfatter grundig utredning/kartlegging, motiveringstiltak, tidlig kontakt med arbeidslivet og koordinering av medisinsk kompetanse, og arbeidsmarkedskompetanse.

Kartleggingen omfattet også case-studier av Attføringscenteret i Rauland, Friskgården Stjørdal, attføringsbedriften Durapart og Lærings- og mestringscenteret Sandefjord. Alle studiene viser at det legges vekt på fysisk aktivitet og på trening av mestringssevne. Mange av brukerne har sammensatte problemer som de trenger bistand til å løse. I tillegg til fysiske og psykiske plager, har en del deltakere store omsorgsoppgaver eller konflikter knyttet til barn og familie. En del har problemer med økonomi og en del har et konfliktfylt forhold til arbeidsgiver. ECON Analyse vektlegger behovet for fokus på hele livssituasjonen til brukerne, for å kunne bistå dem til å komme tilbake i arbeid.

## 5.6 Opplæring

Opplæring kan skje gjennom det ordinære utdanningstilbudet, gjennom spesialtilpassede kurs eller gjennom tiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. Opplæringstiltak skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Videre skal opplæringstiltak hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering.

### 5.6.1 Utdanning i ordinært utdanningssystem

Personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, kan gis opplæring i form av *ordinær utdanning*. Ordinær utdanning skal forstås som offentlig eller privat utdanning som er åpen for alle og som gir formell kompetanse, det vil si kompetanse som er dokumentert i vitnemål eller andre offisielle papirer fra skole og utdanningsinstitusjoner.

Utdanningstiltaket er evaluert av Telemarksforskning.<sup>7</sup> Hensikten med evalueringen var blant

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> ECON Analyse (2007), *Arbeidsrettede rehabiliteringstiltak*. Rapport 2007: 74. ECON Analyse.

<sup>7</sup> Bergsgard, N.A og K. Løyland (2004), *Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for ykeshemmede*. Rapport nr. 2004: 216. Telemarksforskning (TMF).

annet å belyse ulike sider ved bruken av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede. Evalueringen viser at brukerne er godt fornøyd. De har i stor grad valgt utdanning både ut fra hva de har hatt lyst til og ut fra hva som gir dem den jobben de ønsker seg. Evalueringen viser også at brukernes motivasjon er den viktigste faktoren ved saksbehandlernes vurdering av deres egnethet for tiltaket. Prosessen fram til vedtak om utdanningstiltak synes i hovedsak å være bestemt mer av frivillighet enn styring, mer av veiledning enn overtalelse. Det er svært få brukere som oppgir at de ble overkjørt av saksbehandleren – det store flertall fikk gjennomslag for sine ønsker, og det var rimelig god kommunikasjon mellom bruker og saksbehandleren. En god del av brukerne er imidlertid mer kritisk til det de vurderer som manglende oppfølging.

Reglene for å motta attføringsytelser til skolegang er endret på flere områder de siste årene. Fra 1. januar 2003 ble det satt et kostnadstak for stønad til dekning av skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift. Det er mulig å ta utdanning med kostnader utover dette, men da forutsettes det egenfinansiering av differansen, for eksempel gjennom støtte fra Statens lånekasse for utdanning.

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser ved skolegang hevet. Mens søker tidligere måtte være fylt 22 år for å kunne motta attføringsytelser ved gjennomføring av utdanning som attføringstiltak, innebar det nye kravet at søker som hovedregel må være fylt 26 år. Opplæring i form av ordinær utdanning for tiltaksdeltakere under 26 år kan likevel gis dersom deltaker på grunn av sykdom, skade eller lyte er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom.

Innstrammingene av reglene for utdanningstiltaket er evaluert av ECON Analyse.<sup>8</sup> Analysen av kostnadstaket indikerer at det har vært en vridning fra bruk av private til offentlige skoler og fra dyrere til billigere utdanninger. ECON Analyse finner ingen tegn til at kostnadstaket har ført til at færre søker attføring, færre begynner på skoletiltak, at ventetiden før skolestart er økt eller at varigheten av skoletiltakene er endret seg. Analysen indikerer imidlertid at noen skoler har tilpasser prisene sine til kostnadstaket, uten å endre innholdet.

Analysen av at aldersgrensen for attføringsytelser under skolegang ble hevet fra 22 til 26 år indikerer at færre unge søker attføring, færre får innvilget attføring og færre begynner på skole som en følge av den nye aldersgrensen. En høyere andel blir i stedet kanalisert inn på tiltaket Arbeidspraksis. Samtidig indikerer analysen at unntaksbestemmelsene knyttet til aldersgrensen benyttes i en del saker. De fleste unntakene blir gitt til ungdom som på grunn av sykdom vil ha vesentlig høyere kostnader til utdanning enn annen ungdom, og/eller til ungdom som allerede har tatt en utdanning som de ikke kan nyttiggjøre seg på grunn av yrkeshemmingen.

### 5.6.2 Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)

Arbeidsmarkedsopplæring i form av kurs er rettet mot personer med behov for kvalifisering og som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Opplæring i form av arbeidsmarkedskurs kan også tilbys for å opprettholde og styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har omstillingsproblemer av særlig alvorlig karakter. Med kurs menes relativt kortvarige opplæringstiltak spesielt utformet for personer med nedsatt arbeidsevne, eventuelt sammen med arbeidsledige. Arbeidsmarkedskurs er spesialtilpasset og ikke en del av det ordinære utdanningssystemet. Det kan være enkeltstående kurs i for eksempel regnskap eller kurs som leder frem til godkjente eksamener/sertifikater som datakortet og fagbrev. For en del av deltakerne kan opplæringen også inneholde en del praksis. Ofte brukes kurs i kombinasjon med andre tiltak. Opplæringen kan foregå i samarbeid med arbeidsgivere. Tiltaket anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser. Arbeidsmarkedskurs kan ha en varighet på inntil ti måneder og kan forlenges i inntil seks måneder.

Arbeids- og velferdssektoren og utdanningssektoren har overlappende målgrupper som særlig omfatter personer med svak kompetanse. Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) er et eksempel på et kompetansehevende tiltak som favner om både arbeids- og velferdssektoren og utdanningssektoren. Nasjonalt fagorgan for kompetansopolitikk (Vox) som er knyttet til utdanningssektoren forvalter en ordning som er rettet mot arbeidstakere, hvor virksomheter eller kursleverandører kan søke om støtte til opplæring. Arbeids- og velferdsetaten forvalter en ordning for arbeidssøkere. Ordningen for arbeidssøkere er prøvd ut i Rogaland og Hedmark, hvor Arbeids- og velferdsetaten kjøper opplæringstjenester fra ulike kursleverandører og rekrutterer deltakere.

<sup>8</sup> ECON Analyse (2006), *Stønad til skolegang som attføringsstiltak – virkninger av regelendringer*. Rapport nr. 2006: 23. ECON Analyse.

ECON Analyse har evaluert programmet og målsettingen om å bidra til økte lese- og skriveferdigheter, ved å støtte opplæring som ellers ikke ville blitt gjennomført. Evalueringen konkluderer med at programmet har fungert etter hensikten, men at betydningen er begrenset på grunn av et relativt lite volum.<sup>9</sup>

### 5.6.3 Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)

Formålet med tiltaket er å gi deltakerne høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Tiltaket skal gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer. Med reelle bedriftsmiljøer menes at alle attføringsbedrifter som arrangerer tiltaket skal ha interne tilbud innen produksjon av varer og tjenester som bidrar til målet med tiltaket. Tiltaket retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Målet for tiltaket er formidling til ordinært arbeid eller overgang til egenfinansiert utdanning.

Deltakere i tiltaket er midlertidig ansatt i bedriften som arbeidstakere. Arbeidskontrakten avspeiler tiltakets varighet og deltakerne mottar ordinær lønn under gjennomføringen. Tiltaket kan vare i inntil to år, med mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev. Varigheten skal samsvare med den enkelte deltakers plan for attføringen. Tiltaksarrangørene kan leie ut ansatte ved Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift til ordinært arbeidsliv i forbindelse med ekstern kvalifisering (opplæring/arbeidstrening) og formidling.

En evaluering fra Telemarksforskning viser at deltakerne ofte har sammensatte problemer.<sup>10</sup> De anses likevel ikke for å ha spesielle vansker for å komme inn på arbeidsmarkedet. Hovedformålet for svært mange av deltakerne er nettopp å komme i ordinært arbeid. For mange er det også viktig å få økt kompetanse. Sannsynligvis er målet for mange både økt kompetanse og å komme i ordinært arbeid. Det er svært få som benytter Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift til avklaring, men det benyttes i noen grad som et arbeidstreningstiltak.

<sup>9</sup> ECON Analyse (2008), *Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Evaluering, del 2*. Rapport nr: 2008: 74. ECON Analyse.

<sup>10</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport nr: 2009: 253. Telemarksforskning (TMF).

I tillegg til at Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift fremstår som et mangesidig tiltak, peker Telemarksforskning også på at deltakerne får ordinær lønn. Dette gir deltakerne en egen verdighet og tiltaket har derfor en spesiell status sammenlignet med andre tiltak med trygd som livsoppholdsytelse.

## 5.7 Arbeidspraksis

Arbeidspraksis inngår som et element i mange tiltak. Tiltakene innenfor denne gruppen kan ha svært ulikt preg avhengig blant annet av om praksisen:

- Er i ordinær virksomhet eller i skjermet virksomhet
- Kombineres med kurs eller annen opplæring
- Kombineres med medisinsk behandling/rådgivning og yrkesfaglig støtte
- Det skjer en tilpasning av arbeidsplassen

Blant tiltakene kan man for eksempel finne prosjektliggende, midlertidige tiltak med produktionsvirksomhet kombinert med kurs. Slike tiltak sikter mot å etablere gode arbeidsvaner og å styrke yrkesfaglig kompetanse. Dette er en type tiltak som har vært ganske mye brukt overfor arbeidsledig ungdom og unge med nedsatt arbeidsevne.<sup>11</sup> Tiltakene kan også bestå av arbeidspraksis i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, i offentlig eller privat virksomhet. Det vises til omtalen av tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet under avsnittet om tidligfasestiltak.

Arbeidspraksis kan enten være midlertidig slik som tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Det kan også være varig, slik som tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift eller Varig tilrettelagt arbeid.

### 5.7.1 Arbeidspraksis i ordinær virksomhet

Tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet skal gi deltakeren anledning til å prøve ut sine muligheter på arbeidsmarkedet, gi arbeidserfaring og styrke muligheten til å komme i arbeid. Det skal lages en opplæringsplan med et mål for praksisen. Planen skal følges opp av en fast kontaktperson. Tiltaket benyttes noe forskjellig overfor ulike deltakere. For noen fungerer tiltaket som en ren avklaring og utprøving av arbeidsevnen. Andre benytter tiltaket for å få relevant arbeidserfaring.

<sup>11</sup> Rambøll Management Consulting (2009), *Kartlegging av ungdomstiltak*.

Noen benytter tiltaket for å vise seg frem og som et springbrett til ordinært arbeid.<sup>12</sup>

Tiltaket kan vare i inntil ett år for personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. For personer som i tillegg har fått sin arbeidsevne nedsatt, kan arbeidspraksis i ordinær virksomhet forlenges med inntil to år.

Det er gjort få evalueringer av tiltaket. Fafo har gjort en evaluering av bruk av arbeidspraksistiltaket overfor innvandrere, hvor de finner at det gis relativt lite opplæring i tiltaket. En betydelig del av arbeidspraksistiltaket gjennomføres som tilbud om ufaglært arbeid.<sup>13</sup> Samtidig finner Fafo at deltakere i arbeidspraksis som krever høyere utdanning vanligvis får noe mer oppfølging enn deltakere med praksis innen ufaglært arbeid. Opplæringsplanene som skal ligge til grunn for tiltaket har små praktiske konsekvenser. Arbeidsgivernes motiver for å ta inn deltakere på arbeidspraksis er sammensatte, men omfatter blant annet tilgang til gratis arbeidskraft, innsats for andre og tilgang til en rekrutterings- og opplæringskanal.

For personer med nedsatt arbeidsevne kan arbeidspraksis være en vei inn til ordinært arbeidsliv. En evaluering av et prosjekt med bruk av tiltaket Arbeidspraksis i overgangen skolearbeid indikerer at tiltaket kan gi deltakere mulighet til å prøve seg ut i arbeidslivet, avklare egen arbeidsevne i reelle omgivelser og å vise seg frem for arbeidsgivere. Enkelte av deltakerne får også ansettelse. Noen arbeidsgivere har imidlertid negative erfaringer med at deltakere har omfattende behov for individuell oppfølging under gjennomføring av arbeidspraksisen.<sup>14</sup>

### 5.7.2 Tilrettelagt arbeid i Arbeidsmarkedsbedrift (TIA)

Noen personer har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Mange av dem klarer seg ikke i det ordinære arbeidslivet, samtidig som de heller ikke kvalifiserer for eller ønsker uføretrygd.

Disse personene kan få tilbud om Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Hovedmålsettingen til deltakerne i tiltaket er sammensatte og omfatter blant annet at deltakerne skal ha et meningsfullt arbeid å gå til.<sup>15</sup> Et eksempel på en gruppe som har denne målsettingen er eldre med nedsatt arbeidsevne som nærmer seg pensjonsalderen, og som ønsker et meningsfylt arbeid frem til de går av med pensjon. En annen gruppe i tiltaket er de som ikke er i stand til å få jobb andre steder, blant annet som følge av dårlig funksjonsevne, psykiske eller sosiale forhold og gjerne i kombinasjon med høy alder.

Fordi deltakerne i utgangspunktet har liten mulighet til å komme over i ordinært arbeid har ikke tiltaket noen tidsbegrensning. Formidling til arbeid i det ordinære arbeidslivet skal likevel vurderes jevnlig. I den forbindelse kan det benyttes arbeidsutleie til ordinært arbeidsliv i inntil seks måneder. Deltakerne får ordinær lønn under gjennomføring av tiltaket på samme måte som deltakerne som mottar Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. Å motta lønn gir i seg selv en verdighet i den forstand at de som ellers ikke greier seg på det ordinære arbeidsmarkedet, kan oppleve å ha en tilnærmet ordinær jobb i tiltaket. Tiltaket arrangeres av attføringsbedrifter.

### 5.7.3 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Tiltaket Varig tilrettelagt arbeid er ikke tidsbegrenset og skal tilby personer arbeid i en skjermet virksomhet. Det er rettet mot personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser er de to vanligste diagnosene blant tiltaksdeltakerne.<sup>16</sup> Deltakerne har lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig.

Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom tilrettelagte arbeidsoppgaver og kvalifisering gjennom produksjon av varer og tjenester. Med ressurser menes her personlige ferdigheter som er viktige i tilknytningen til arbeidslivet, både i arbeidet i tiltaket og ved eventuell overgang til andre tiltak og/eller ordinært arbeidsliv. Arbeidsoppgavene som tilbys må kontinuerlig evalueres og endres ut fra de behov og for-

<sup>12</sup> Olsvik, V.M., I. Guldvik og T.H. Eide (2007), *Evaluering av prosjektet Funksjonshemmede i arbeid*. Rapport nr. 2007: 3. Østlandsforskning (ØF) og Egge, M. (1998), *Ungdomsgarantien*. Rapport 1998: 259. Forskningsstiftelsen Fafo.

<sup>13</sup> Djuve, M.B. (2007), *Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Rapport nr. 2007: 26. Forskningsstiftelsen Fafo.

<sup>14</sup> Spjelkavik, Ø. (2007), *Unge funksjonshemmede på praksisplass og i jobb. Evaluering av «Unge, fysisk funksjonshemmede i arbeid – hvordan hindre barrierer skole – arbeidsliv?»*. AFI rapport nr. 2007: 4. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

<sup>15</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkeds tiltak i skjermede virksomheter*. Rapport nr. 253 – 2009. Telemarksforskning (TMF).

<sup>16</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkeds tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Rapport nr. 2008: 42. Forskningsstiftelsen Fafo.



utsetninger deltakerne har. De ansatte i bedriften har hovedsaklig yrkesfaglig kompetanse. Arbeidslederne og de fleste deltakerne mener de får benyttet sine ressurser, evner og utviklet sine ferdigheter gjennom tiltaksdeltakelsen.<sup>17</sup> Overgangen fra Varig tilrettelagt arbeid til ordinært arbeid er relativt lav. Regelverksendringen fra 2006, som åpnet for å gjennomføre tiltaksplasser i ordinære virksomheter, ser ut til å ha blitt brukt i begrenset grad.

Arbeidsmarkedstiltakene Produksjonsverksted (PV), Arbeidssamvirke (ASV) og Arbeidssamvirke i offentlig sektor (ASVO) ble ved ikrafttredelsen av tiltaksforskriften i 2002 samlet under tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Finansieringsordningen for Produksjonsverksteder og Arbeidssamvirker ble samtidig lagt om fra tilskudd etter budsjett til tilskudd etter fast sats. Det ble gitt en egen forskrift om tilskudd til omstilling. Alle virksomhetene er nå omstilt, eller under omstilling til Varig tilrettelagt arbeid. Noen virksomheter har fått forlenget omstillingsperioden. Tiltaksarrangørene får i utgangspunktet driftsstøtte i form av fast sats per godkjent tiltaksplass. Arrangørene kan også få investeringstilskudd ved oppretting av nye plasser, tilskudd til teknisk tilrettelegging og tilskudd til omstrukturering.

Arbeidsdepartementet har i juni 2011 fremmet et lovforslag om å innføre krav om politiattest for ordinært ansatte i bedrifter som tilbyr tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Kravet vil gjelde for ansatte i skjermede virksomheter og i ordinære virksomheter med tilbud om VTA. Krav om politiattest vil være en sikkerhetsmekanisme for å forhindre ansettelse av uskikkede personer til denne type jobber. Arbeidsgiver skal vurdere om den ansattes jobbsituasjon gjør det påkrevet med politiattest. Kravet om politiattest vil kun gjelde for nyansatte. Kravet har ikke tilbakevirkende kraft.

## 5.8 Formidlingsrettede tiltak

Formidling er et av de sentrale virkemidlene for å integrere brukere i ordinært lønnet arbeid. Med formidling menes at en bruker får informasjon eller bistand knyttet til kontakt med aktuell arbeidsgiver, og med bakgrunn i mottatt informasjon eller bistand blir bruker ansatt hos arbeidsgiver. Med formidlingstiltak menes tiltak som er

direkte rettet mot å gi brukere bistand og veiledning, med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv.

### 5.8.1 Arbeid med bistand (AB)

Arbeid med bistand skal gi personer med nedsatt arbeidsevne oppfølgings- og tilretteleggingsbistand med sikte på integrering i ordinært arbeidsliv. Tiltaksarrangørene ansetter tilretteleggere som følger opp hver enkelt deltaker. Tiltaket kan bestå av kartlegging av den enkeltes arbeidsevne og bistand til å finne en egnet arbeidsplass. Det kan også omfatte tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter og veiledning av arbeidsgivere.

Tiltaket er basert på tanken om at arbeidstrening og kvalifisering er mer effektivt når det skjer i et ordinært arbeidsforhold, «first place, then train». Forskningslitteraturen tyder på at en slik fremgangsmåte samlet sett gir bedre resultater enn når man bruker opplæring og arbeidstrening i skjermede bedrifter og deretter plasseres ut i ordinære bedrifter, «first train, then place». Undersøkelser konkluderer med at de yrkeshemmede i stor grad når målene sine om jobb i det ordinære arbeidslivet mens de er i tiltaket, og at arbeidsgiverne mener de gjør en tilfredsstillende jobb. Begge parter legger vekt på betydningen av den personlige oppfølgingen av en tilrettelegger i tiltaket.<sup>18</sup> Samtidig var det indikasjoner på at tiltaket ble benyttet som avklaringsinstans for uførepensjon. Videre ble det stilt spørsmål om deltakerne var for kort tid i tiltaket etter at de er formidlet til en jobb, og at bistanden fra tilretteleggerne i for liten grad var rettet mot hjelp til å beholde en jobb.

Det er en relativt liten andel av deltakerne som er i stabilt ordinært arbeid etter at tiltaket er slutt, mens en stor andel får uførepensjon.<sup>19</sup> Det er flere årsaker til dette.<sup>20</sup> For det første er deltakerne gjennomgående en svak gruppe, noe som tilsier at måloppnåelsen må forventes å være relativt lav. Dessuten varierer kvaliteten på selve tiltaket mye og den jobben tilretteleggerne gjør kan være helt avgjørende for utfallet. Det er store ulikheter i

<sup>17</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Rapport nr: 2008: 42. Forskningsstiftelsen Fafo.

<sup>18</sup> Spjelkavik, Ø., K. Frøyland og T. Skardhamar (2003), *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Rapport 2003: 3. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

<sup>19</sup> ECON Analyse (2004), *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport 2004: 102. ECON Analyse.

<sup>20</sup> ECON Analyse (2005), *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke – En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand*. Rapport 2005: 54. ECON Analyse.

hvor mye deltakerne og arbeidsgiverne blir fulgt opp, og mange av deltakerne er bare i arbeid en liten del av den tiden de er registrert i tiltaket. I mange tilfeller blir tiltaket avsluttet uten at deltakeren har vært i mer langvarige arbeidsforhold. Undersøkelsen konkluderte blant annet med at det var et behov for klargjøring av målsettingene for tiltaket, og for en felles standard for innholdet og kvaliteten i tiltaket.

På bakgrunn av undersøkelsene over, ble retningslinjene for Arbeid med bistand endret i 2006. Heretter skulle tiltaket benyttes som et formidlingstiltak, ikke et avklaringsstiltak. Videre skulle tiltaket kunne brukes av alle yrkeshemmede, ikke bare være et tiltak for yrkeshemmede med omfattende problemer. Målgruppa ble derfor utvidet fra å omfatte personer med særlige behov for tett og bred bistand for å få eller beholde arbeid til å omfatte alle personer med nedsatt arbeidsevne med behov for oppfølging og tilrettelegging. Det vil derfor være større variasjon i bistandsbehov hos deltakerne enn det som var tilfellet tidligere.

Det ser ut til at saksbehandlerne i Arbeids- og velferdsetaten langt på vei har fulgt opp intensjonene med regelverksendringene, samtidig som intensjonene ikke har nådd helt ut til alle tiltaksarrangørene. Tiltaksansvarlige i bedriftene legger mer vekt på avklaringsfunksjonen i Arbeid med bistand enn saksbehandlerne i Arbeids- og velferdsetaten.<sup>21</sup> Tiltaket benyttes først og fremst som et formidlingstiltak, men det benyttes også til en viss grad som et avklaringsstiltak og i noen grad som et arbeidstreningstiltak. Videre benyttes det opp mot uføretrygd, enten for å reaktivisere uføretrygdede eller som en avklaringsarena for en søknad om uføretrygd eller avklaring for deltakelse i tiltaket varig tilrettelagt arbeid. Deltakerne i tiltaket står ganske langt fra eller et stykke fra arbeidsmarkedet. De har sammensatte problemer, men det er en overvekt av personer med psykiske problemer.

Arbeid med bistand har en maksimal varighet på tre år. Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med inntil seks måneder. Tiltaket finansieres ved at tiltaksarrangøren mottar tilskudd etter en fast sats til dekning av lønn for tilretteleggeren, samt driftsutgifter knyttet til tiltaket.

Tiltaket Arbeid med bistand har også blitt sammenliknet med tilsvarende innsats i andre land. En studie viser at innsatsen tar utgangs-

punkt i samme arbeidsmetodikk, men er ulik med hensyn til organisering, finansiering og gjennomføring.<sup>22</sup> Videre har kvalitet og kvalitetskriterier i forhold til tiltaket blitt diskutert.<sup>23</sup> Diskusjonen har blant annet tatt for seg hvordan bruker og arbeidsgiver sikres god oppfølging knyttet til etablering av et arbeidsforhold og opprettholdelse av arbeidsforholdet etter ansettelse.

I en studie av Arbeid med bistand og liknende tiltak i Norden, argumenteres det for at innsatsen er definert og implementert på ulike måter, med bakgrunn i arbeidsmarkedsmyndighetenes kunnskap og finansiering, samt tjenesteleverandørens interesser, insentiver og kompetanse. Innsatsen er i liten grad basert på evidensbasert forskning knyttet til arbeidsmetodikken. I studien konkluderes det blant annet med at innsatsen må rettes inn mot en faglig forståelse og kvalitetsbasert praksis knyttet til internasjonal evidensbasert forskning.<sup>24</sup>

### 5.8.2 Oppfølging

Personer som har behov for formidlings- og oppfølgingsbistand utover det Arbeids- og velferdsetaten tilbyr, kan få tilbud om videre oppfølging gjennom eksterne tjenester i samarbeid med etaten. Formålet med tiltaket Oppfølging er å gi den enkelte deltaker individuelt tilrettelagt oppfølgingsbistand som er nødvendig for å beholde arbeid, øke mulighetene for innpass i arbeidslivet eller for å kunne gjennomføre et arbeidsrettet tiltak.

På arbeidsplassen kan tiltaket omfatte råd og veiledning til både arbeidstaker og arbeidsgiver, samt bistand til tilrettelegging av arbeidet og arbeidssituasjonen. For deltakere uten et arbeidsforhold skal oppfølgingstiltaket bidra til å styrke deltakerens jobbsøkermotivasjon, jobbsøkerkompetanse samt bistand til å finne fram til jobbsøkerstrategier. Arbeids- og velferdsetaten kan kombinere oppfølgingstiltaket med andre arbeidsrettede tiltak, slik som opplæring, arbeidspraksis og lønnstilskudd når dette er hensiktsmessig.

<sup>21</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport nr. 2009: 253. Telemarksforskning (TMF)

<sup>22</sup> Spjelkavik, Ø. og M. J. Evans (2007), *Impression of Supported Employment. A study of some European Supported Employment services and their activities*. Rapport nr. 2007: 8. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

<sup>23</sup> Spjelkavik, Ø., K. Frøyland og M.J. Evans (2004), *Supported employment in Norway. A national mainstream programme*. Rapport nr. 2004: 6. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

<sup>24</sup> Spjelkavik, Ø., B. Hagen og K. Härkäpää (2011), *Supported Employment i Norden*. Rapport nr. 2011: 3. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

Hvis en bruker har et unikt behov for oppfølging som ikke kan dekkes gjennom en allerede inngått avtale om oppfølgingstiltak eller gjennom tiltaket Arbeid med bistand, kan vedkommende få en fadder. En fadder kan bistå i forbindelse med gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak eller i et arbeidsforhold. Det er en støtteperson som kan hjelpe med praktisk bistand, veiledning, faglig bistand, oppfølging og tilrettelegging, spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning/støtteundervisning ved gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak. Fadderens rolle er å støtte og ha sosial oppfølging av deltakeren ved den praktiske gjennomføringen av tiltaket.

Oppfølging kan ha en varighet på inntil seks måneder. Tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder, og ved særlige behov i inntil tre år. Tiltaket anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser.

### 5.8.3 Tidsbegrenset lønnstilskudd

Tidsbegrenset lønnstilskudd gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Tiltaksdeltakerne skal utføre ordinære oppgaver i en offentlig eller privat virksomhet, i hel- eller deltidstilling. De skal få individuell oppfølging og bistand underveis. Deltakerne får lønn fra arbeidsgiveren.

Lønnstilskuddet gis i form av en prosentvis lønnsrefusjon i en begrenset del av ansettelsestiden som skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden. Tidsbegrenset lønnstilskudd kan maksimalt utgjøre 50 prosent av lønnen i inntil ett år. For personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid kan det tidsbegrensede lønnstilskuddet maksimalt utgjøre 60 prosent av lønnen i inntil tre år.

ECON Analyse har evaluert betydningen av lønnstilskuddets størrelse og varighet blant annet for personer med redusert arbeidsevne.<sup>25</sup> Personer som er under attføring eller ferdig attførte har fordel av et mer langvarig lønnstilskudd enn andre arbeidssøkergrupper. ECON Analyse fant at hvem som tar initiativ til et lønnstilskudd varierer. Bruker kan selv henvende seg til etaten for å forhøre seg om mulighetene for et lønnstilskudd. En arbeidsgiver kan ta kontakt med etaten, enten

for å søke om tilskudd for en bestemt person, eller for å melde en generell interesse. Etaten kan ta initiativ, enten ved å oppmuntre en arbeidssøker til å finne seg en plass på egenhånd, eller ved at etaten går aktivt ut til aktuelle bedrifter.

ECON Analyse fant en betydelig variasjon i tilskuddets varighet og sats, også for deltakere knyttet til attføring. Videre fant ECON Analyse at en høy tilskuddssats gir lavere jobbsannsynlighet. Dette forklares med at deltakerne som står sterkest på arbeidsmarkedet og i utgangspunktet har høyest jobbsannsynlighet er de som får lavest sats. I disse tilfellene er en relativt lav sats tilstrekkelig for å få opprettet tiltaksplassen. I de tilfellene der arbeidsgiveren hadde tatt initiativ til lønnstilskuddet, hadde deltakerne betydelig høyere sannsynlighet for å være i jobb på et senere tidspunkt. Videre fant ECON Analyse at de arbeidssøkerne som begynte på lønnstilskudd på grunn av påtrykk fra etaten, hadde lavere jobbsannsynlighet enn andre. Etter ECON Analyses vurdering manglet disse tiltaksdeltakerne trolig den motivasjonen som kreves for at tiltaket skal være vellykket.

### 5.8.4 Forsøk med Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)

I 2007 ble det igangsatt forsøk med Tidsubestemt lønnstilskudd. Tidsubestemt lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, samt bidra til å forebygge uførepensjonering. Personer som omfattes av forsøket skal tilsettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Arbeidsgiverne får kompensert for deltakernes reduserte arbeidsevne i form av et lønnstilskudd. Størrelsen på tilskuddet vurderes i hvert enkelt tilfelle og skal bidra til å redusere den økonomiske risikoen arbeidsgiver påtar seg ved å ansette personer med varig og vesentlig redusert arbeidsevne. Forsøket ble gjort landsomfattende i 2008.

Forsøket med Tidsubestemt lønnstilskudd har blitt evaluert av AFI.<sup>26</sup> En relativt liten andel av deltakerne hadde uførepensjon når de fikk innvilget Tidsubestemt lønnstilskudd. Det er derfor rimelig å tro at ordningen i begrenset grad bidrar til å reintegrere uføretrygdede i arbeidslivet. En betydelig andel av deltakerne på tiltaket hadde en tilknytning til arbeidsmarkedet før de kom inn i

<sup>25</sup> ECON Analyse (2001), *Gir lønnstilskudd jobb?* Rapport 2001: 29. ECON Analyse.

<sup>26</sup> Spjelkavik, Ø. (2008), *Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? – Evaluering av forsøk i fem fylker*. Rapport: 2008: 3. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

ordningen. En hovedkonklusjon i rapporten er at alternativet for en del av deltakerne ville vært uførepensjon.

Det har også blitt gjennomført en evaluering av effektene av Tidsubestemt lønnstilskudd.<sup>27</sup> Effektevalueringen gir ikke et klart svar på spørsmålet om Tidsubestemt lønnstilskudd bidrar til å redusere sjansene for å bli uførepensjonert eller ikke. Evalueringen indikerer at Tidsubestemt lønnstilskudd bidrar til å utsette uførepensjon, det vil si å forlenge arbeidsdeltakelsen for eldre arbeidstakere.

Våren 2011 la regjeringen fram en proposisjon med forslag til ny uførepensjon, som skal tre i kraft i 2015. I proposisjonen framgår det at Regjeringen ser behov for en grundig gjennomgang av erfaringene med Tidsubestemt lønnstilskudd som forsøksordning i Norge og de internasjonale erfaringene. Videre framgår det at Regjeringen vil komme nærmere tilbake til Stortinget med en vurdering av dette spørsmålet.

## 5.9 Andre forsøk med subsidiert sysselsetting

Subsidiert sysselsetting i ordinært arbeidsliv omfatter primært kompensasjon for nedsatt arbeidsevne og produktivitet. I tillegg til Tidsubestemt lønnstilskudd er det gjennomført flere forsøk rettet mot å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeid samt motvirke varig utstøting. De mest sentrale forsøkene omfatter:

- Fleksibel jobb
- Reaktivisering av uførepensjonister
- Uførepensjon som lønnstilskudd

*Fleksibel jobb* var et femårig prosjekt i Aetat som ble startet 1. juli 2000. Det ble igangsatt for å prøve ut et nytt attføringstiltak rettet mot ordinære bedrifter. Tiltaket gikk ut på å gi bedrifter lønnstilskudd i inntil fem år for å ta inn en arbeidssøker med varierende og nedsatt yteevne. Det var krav om at deltakeren skulle få fast ansettelse, men ved behov kunne deltakerens funksjonsevne prøves ut ved midlertidig ansettelse i ett år. Tiltaksdeltaker ble fulgt opp individuelt av Aetat.

Forsøket ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet.<sup>28</sup> Deltakerne som ble intervjuet, var svært fornøyde med tiltaket. De oppfattet det lang-

varige lønnstilskuddet som et insentiv til arbeidsgiverne, som gjorde at man lettere fikk innpass i det ordinære arbeidsmarkedet. Lønnstilskuddet ga økt fleksibilitet ved at arbeidstaker og arbeidsgiver fikk en «prøveperiode» der begge parter kunne vurdere om arbeidsforholdet gikk bra. Av de arbeidsgiverne som ble intervjuet, var vel halvparten svært godt fornøyde med arbeidstakeren fra Fleksibel jobb. Kun halvparten av de tiltaksdeltakerne som ble intervjuet, følte seg imidlertid sikre på at jobben de hadde ville bli fast. Konklusjonen var at det ikke er noen automatikk i at lønnstilskudd av lengre varighet for personer med nedsatt yteevne fører til fast jobb. Suksesskriteriet til fast jobb ved bruk av langvarig lønnstilskudd er i følge evalueringen den individuelle oppfølgingen av både arbeidstaker og arbeidsgiver.

I 2002 ble det iverksatt et samarbeid mellom Aetat og trygdeetaten om *Reaktivisering av uførepensjonister*. Det viktigste innsatsområdet i dette arbeidet var samtaler med uførepensjonister der muligheter, motivasjon og informasjon stod sentralt. Innsatsen ble evaluert av Agderforskning.<sup>29</sup> Innsatsen medførte at et moderat antall ble reaktivisert og kom over i ordinært arbeidsliv.

For å styrke innsatsen med å få flere uførepensjonister tilbake til arbeid, ble ordningen *Uførepensjon som lønnstilskudd* iverksatt i fem prøvefylker fra 2005. Målgruppen for ordningen var uførepensjonister som har fått innvilget uførepensjon før 1. januar 2004. Arbeidsgiver kunne motta deltakernes uførepensjon som tilskudd, begrenset oppad til 90 prosent av lønnen, i inntil tre år.

Prøveordningen Uførepensjon som lønnstilskudd ble evaluert av ECON Analyse.<sup>30</sup> Ordningen fikk langt mindre omfang enn antatt, til tross for at både Trygdeetaten og Aetat la ned et betydelig arbeid i ordningen. Etatene samarbeidet godt på informasjonssiden, mens samarbeidet i enkeltsaker ble hemmet av ressursmangel. Det var en stor markedsføringsaktivitet i fylkene, men responsen fra de uføretrygdede og arbeidsgiverne uteble. De viktigste årsakene til lavt omfang på ordningen synes å være manglende interesse og manglende økonomiske insentiver for uførepensjonistene. Også manglende interesse hos

<sup>27</sup> Hansen, T.B., T. Neset, Ø. Spjelkavik og P. Børing (2010), *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*. Oxford Research AS, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

<sup>28</sup> Spjelkavik, Ø. (2004), *Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging. Underveisanalyse av Fleksibel jobb*. Rapport 2004: 1. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

<sup>29</sup> Kvåle, G., T.S. Olsen og N. Jentoft (2005), *Styring og organisering av «Tilbake til arbeid»*. Rapport nr. 2005: 3. Agderforskning.

<sup>30</sup> ECON Analyse (2006), *Uførepensjon som lønnstilskudd – Årsaker til lavt omfang*. Rapport nr. 2006: 10. ECON Analyse.

arbeidsgivere og manglende ressurser til arbeidet med ordningen lokalt synes å ha bidratt til et lavt omfang.

## 5.10 Noen sentrale strategier og innsatser

Det er også iverksatt innsats som har hatt betydning for bistanden rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Innsatsen omfatter blant annet Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012) samt Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne.

### 5.10.1 IA-avtalen

Regjeringen og partene i arbeidslivet ble i februar 2010 enige om å videreføre og videreutvikle samarbeidet om å øke inkluderingen og forebygge utstøting og frafall fra arbeidslivet. I tillegg til ny IA-avtale ble det undertegnet en egen protokoll med en rekke tiltak for raskere og tettere oppfølging av sykmeldte som skal gjelde for hele arbeidslivet og bidra til å redusere sykefraværet. De tre delmålene på nasjonalt nivå fra tidligere IA-avtaler er videreført. IA-avtalen bygger på erfaringer fra tidligere innsats; tett oppfølging av den sykmeldte fra sykmelder, Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver, samt økt tilrettelegging. I tillegg understrekes i større grad betydningen av forebyggende innsats og systematisk HMS-arbeid i virksomhetene. Samtidig har tillitsvalgte fått styrket sin rolle som part i avtalen.

IA-avtalen for perioden 2001–2009 er evaluert av SINTEF i samarbeid med NTNU.<sup>31</sup> I evalueringen konkluderes det blant annet med at nasjonale mål kun er innfridd for delmål 3 om å øke forventet pensjonsalder med seks måneder. Forventet pensjonsalder har økt med et halvt år, men det er vanskelig å si hvor mye IA-avtalen har betydd. Det gode arbeidsmarkedet i denne perioden kan ha vært viktigere. Sykefraværet går ned i IA-virksomhetene etter at de har inngått avtalen. Effekten er størst i privat sektor, dernest i kommunal sektor. Avtalen har liten betydning for sykefraværsutviklingen i statlige og fylkeskommunale virksomheter. For delmål 2 om tilsetning av flere med redusert funksjonsevne går det et skille mellom de

som er innenfor arbeidsmarkedet, og de som er utenfor. Rapporten konkluderer med at IA-avtalen har fungert for dårlig som et virkemiddel for å inkludere personer som er utenfor arbeidsmarkedet.

Virkemidlene knyttet til IA-avtalen er: Egen kontaktperson for IA-bedrifter ved NAV Arbeidslivssenter, tilretteleggingstilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten og utvidet bruk av egenmelding. En sentral satsing er sykefraværsoppfølging, med bidrag fra NAV Arbeidslivssentre.

*Oppfølging av sykmeldte:* Fra 1. juli 2011 er det gjort endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som skal sikre tidlig og tett oppfølging av sykmeldte. Arbeidsplassen er den viktigste arenaen for forebygging og oppfølging av sykefravær. Arbeidsgiver har ansvaret for å tilrettelegge og følge opp sykmeldte på arbeidsplassen, og arbeidstaker plikter å samarbeide om å finne løsninger som bidrar til å kunne stå i arbeid. Også sykmelder, bedriftshelsetjenesten (BHT) og tillitsvalgt/verneombud har roller i oppfølgingsarbeidet. Arbeidsgiver skal ta initiativet til å lage en oppfølgingsplan sammen med arbeidstaker senest innen fire ukers sykmelding. Oppfølgingsplanen skal sendes sykmelder. Hvis arbeidstakeren har vært sykmeldt helt eller delvis i syv uker, skal arbeidsgiver innkalle til dialogmøte. Dersom virksomheten er tilknyttet BHT, skal BHT delta i møtet. I tillegg kan den sykmeldte ta med seg tillitsvalgt om ønskelig. Både arbeidsgiver og arbeidstaker kan innkalle sykmelder til dialogmøtet. Sykmelder plikter da å delta, men skal ikke delta dersom den sykmeldte ikke ønsker det. Hvis sykmeldingen forlenges, skal Arbeids- og velferdsetaten innkalle til et dialogmøte 2 senest innen 26 uker. Både arbeidstaker og arbeidsgiver er pliktig til å delta, sykmelder og annet helsepersonell skal delta hvis det er hensiktsmessig. Oppfølgingspliktene gjelder uavhengig av om arbeidstaker er helt eller delvis sykmeldt. Hvis pliktene ikke overholdes, vil arbeidsgiver kunne ilegges sanksjoner for hvert pliktbrudd, arbeidstaker risikerer stans i sykepengene, og sykmelder risikerer å bli ilagt et overtredelsesgebyr ved manglende oppmøte på syv dialogmøter. Sykmelder risikerer også å miste retten til å skrive sykmeldinger.

*NAV Arbeidslivssenter* er ressurs- og kompetansesentre for et inkluderende arbeidsliv. Sentrene er et viktig virkemiddel overfor virksomheter med IA-avtale. Arbeidslivssentrene skal bistå IA-virksomhetene i å sette seg klare mål og utvikle gode handlingsplaner for sitt arbeid i tråd med inngåtte avtaler. Alle IA-virksomheter får utnevnt en fast kontaktperson ved NAV Arbeidslivssenter.

<sup>31</sup> Ose, S.O., A.M. Bjerkan, I. Pettersen, K. Hem, A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paulsen, T.O. Mo og P.Ø. Saksvik (2009), *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. SINTEF rapport nr. A11947. SINTEF Helse.

Kontaktpersonen er IA-virksomhetens kontaktledd i Arbeids- og velferdsetaten, og har ansvar for å informere om og koordinere Arbeids- og velferdsetatens og andre myndigheters tilbud til virksomhetene. Tilretteleggingstilskudd, utvidet bruk av egenmelding samt tilskudd til godkjent bedriftshelsetjeneste er virkemidler som er særskilt forbeholdt IA-virksomheter. Evalueringen av IA-avtalen i perioden 2001–2009 viste at virksomhetene er godt fornøyd med NAV Arbeidslivssenter.<sup>32</sup>

*Raskere tilbake:* På bakgrunn av Sykefraværsutvalgets innstilling høsten 2006 ble partene i IA-arbeidet enige om at det skulle innføres en ordning for sykmeldte som omtales som Raskere tilbake.<sup>33</sup> Formålet er å få sykemeldte arbeidstakere raskere tilbake i arbeid og dermed å redusere sykefraværet. Ordningen omfatter både helse- og rehabiliteringstjenester gjennom de regionale helseforetakene og tjenester innen avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering og behandling/utredning av personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Finansieringen av Raskere tilbake fordeles mellom Arbeids- og velferdsetaten og helseforetakene, henholdsvis om lag 1/3 til etaten og 2/3 av midlene til helseforetakene.

Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har evaluert ordningen Raskere tilbake.<sup>34</sup> De finner signifikante tiltakseffekter for kirurgisk og medisinsk behandling. Brukere som har deltatt på Raskere tilbake tiltak har i gjennomsnitt 4,3 dager kortere sykepengeperioder sammenliknet med personer som mottar slik behandling gjennom det ordinære behandlingstilbudet ved sykehusene. Drivkraften bak resultatene er imidlertid ikke at behandlingen i seg selv reduserer sykefraværet, men at Raskere tilbake bidrar til å redusere ventetidene på behandlingen. Når det gjelder tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, så har SNF ikke kunnet gjennomføre tilfredsstillende analyser med det foreliggende datamaterialet. Beregningene fra SNF tyder på at Raskere tilbake samlet sett trolig ikke er en suksess i samfunnsøkonomisk forstand, fordi reduksjonen i sykefraværet er

for liten. Imidlertid har ordningen bidratt til at grupper av sykmeldte har kommet betydelig raskere til behandling, det vil si at ventetiden har blitt redusert sammenliknet med de som venter på ordinær behandling.

I videreføringen av avtalen satses det på bedre oppfølging av avtalen på sentralt hold. Partene i arbeidslivet og myndighetene skal rapportere om innsats og resultater i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Det er nedsatt en egen oppfølgingsgruppe og utarbeidet en handlingsplan for oppfølging av IA-avtalen i samarbeid med partene i arbeidslivet. En partssammensatt faggruppe er nedsatt for å rapportere om utviklingen i overordnede mål og delmål i avtalen.

### 5.10.2 Strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)

Regjeringen lanserte høsten 2007 Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Strategien skal støtte opp under arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid overfor personer med psykiske lidelser og innsatsen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), og supplere Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Hovedmålgruppen for denne satsingen er unge personer med psykiske lidelser eller problemer under 35 år. Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse bygger på erfaringene fra «Vilje Viser Vei – satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV». Strategien gjelder alle med psykiske lidelser og vansker, også de som i tillegg har rusmiddelproblemer eller andre utfordringer. En studie fra Folkehelseinstituttet viser at om lag halvparten av den norske befolkningen vil rammes av en psykisk lidelse i løpet av livet. Forekomsten av psykiske lidelser i Norge er omtrent på nivå med det vi finner i andre vestlige land.<sup>35</sup> Dette medfører betydelige utfordringer for arbeidslivet.

Erfaringer fra tidligere prosjekter og Vilje viser vei har vist at det er et behov for et kontinuerlig veilednings- og oppfølgingstilbud til personer med psykiske problemer og lidelser. Det er derfor opprettet egne veilednings- og oppfølgingsløser for denne gruppen som et av tiltakene i strategiplanen. En av de sentrale arbeidsoppgavene for losen er oppfølging og veiledning av den enkelte bruker med psykiske vansker. Losene bistår også arbeidsgivere og andre som samhandler med personer med psykiske lidelser eller vansker. Ordningen med Veilednings- og oppfølgings-

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> *Tiltak for å redusere sykefraværet*. Sykefraværsutvalgets rapport. 2006.

<sup>34</sup> Kjerstad, E. mfl. (2008), *Evaluering av implementering av tilskuddsordningen*. Rapport nr. 18/2008; Kjerstad, E. mfl. (2008), *Brukerundersøkelse*. Rapport nr. 19/2008, Kjerstad, E. mfl. (2009), *Spørreundersøkelse av fastlegene*. Rapport nr. 24/2009; Egil Kjerstad mfl. (2008), *Evaluering av tilskuddsordning for helse- og rehabiliteringstjenester*. Rapport nr. 07/2010. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

<sup>35</sup> Mykletun, A. et al. (2009), *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Rapport 2009:8. Folkehelseinstituttet.

loser skal evalueres i løpet av 2011. Sluttrapport fra evalueringen vil foreligge i 2012.

Gjennom prosjektet Vilje viser vei og Nasjonal Strategi for arbeid og psykisk helse, har det blitt opprettet fylkeskoordinatorer i hvert fylke. Formålet med ordningen har vært å implementere kunnskap og metoder om arbeid og psykiske lidelser i Arbeids- og velferdsetaten. Ordningen med fylkeskoordinatorer har blitt evaluert av Telemarksforskning. Evalueringen tar blant annet opp spørsmålene om fylkeskoordinatorenes forankring på fylkesnivået, styringssystemet og bruken av øremerkede tiltaksmidler. Evalueringen pekte på at fylkeskoordinatorene etter hvert ble bedre integrert i fylkesleddet og fikk bedre forutsetninger for å påvirke implementeringen av nye tiltak i etaten. En hovedkonklusjon er derfor at fylkeskoordinatorenes pådriverrolle er viktige med tanke på å spre nye tiltak i Arbeids- og velferdsetaten.<sup>36</sup>

Erfaringer viser at også alvorlig psykisk syke kan jobbe med tilpasset oppfølging og tilrettelegging. Forsøk med tiltaket Jobbmestrende oppfølging er rettet mot å gi personer med psykiske lidelser eller problemer bistand rettet mot å mestre symptomene, hverdagen og jobben. Ansatte og ledere i bedrifter som har hatt deltakere i forsøket har fått økt kunnskap om psykiatri, og bistand rettet mot å håndtere psykisk sykdom. Forsøk med tiltaket Jobbmestrende oppfølging er evaluert. De foreløpige forskningsresultatene fra SINTEF Helse indikerer at brukerne som deltar i tiltaket opplever en sterkere reduksjon i symptomer på en rekke psykiske plager enn personer med samme problematikk som ikke mottar dette tilbudet.<sup>37</sup> Uni helse har fått i oppdrag å effektevaluere tiltaket. Resultatene vil foreligge i 2012. Det er derfor for tidlig å si noe sikkert om eventuelle effekter knyttet til forsøket.

Evalueringer har vist at det er viktig med oppfølging underveis for de som får utdanningstiltak under attføring. Ofte vil barrierene på arbeidsmarkedet ikke kun være knyttet til formelle kvalifikasjoner, men også forhold rundt arbeidssøkerne. I en del tilfeller må utdanning kombineres med oppfølging og knyttes til andre tiltak som sikrer oppfølging i jobbsøkerprosessen og etter at arbeidsforholdet er etablert.<sup>38</sup> Studier med Støtte (SMS) er et oppfølgingsprogram for personer

med psykiske lidelser som ønsker å ta høyere utdanning. Tilbudet gis til Arbeids- og velferdsetatens brukere med behov for oppfølgings og tilretteleggingsbistand under gjennomføring av utdanning ved de største utdanningsinstitusjonene.

Forsøket med Arbeidsgiverlos ble etablert i 2009 og gjennomføres i regi av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Ni loser er ansatt ved sju av NAVs Arbeidslivssentre. Deres oppgave er å støtte arbeidsgivere som møter utfordringer med personer med psykiske lidelser, samt å være fagstøtte for ansatte på Arbeidslivssentrene. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) foretar følgeevaluering av forsøk med Arbeidsgiverlos ut 2012. En delrapport fra AFI viser at arbeidsgivere som har fått bistand fra arbeidsgiverlos er svært fornøyde med den faglige støtte og kompetanseheving som blir gitt både i vanskelige enkeltsaker og på systemnivå. Evalueringen viser imidlertid at det er stor variasjon i hvilken form for bistand arbeidsgiverlosene har gitt til arbeidsgivere. Arbeidsgiverlosen representerer en type kompetanse som er etterspurt fordi den ofte ikke finnes på arbeidsplassen.<sup>39</sup>

Som en del av innsatsen i strategien er det utarbeidet en kompetansepakke for arbeidslivet. Gjennom NAV Arbeidslivssenter kan bedrifter delta på ulike kurs. Målet med disse kursene er å skape gode og inkluderende arbeidsmiljø og bidra til økt kunnskap om psykisk helse på arbeidsplassen. NAV Arbeidslivssentre tilbyr blant annet kurset «Sees i morgen!» der arbeidsgivere kan lære mer om arbeid og psykisk helse. Kursene retter seg mot ledere, mellomledere og tillitsvalgte i alle typer virksomheter. Temaer på kursene er blant annet arbeidets betydning for den psykiske helsen og de vanligste psykiske helseplagene.

Ved utgangen av 2010 hadde over 14 000 arbeidsgivere og tillitsvalgte deltatt på kurs om arbeid og psykisk helse – «Sees i morgen!». Erfaringene fra fylker uten arbeidsgiverlos er at de i mindre grad har hatt spisskompetanse til å følge opp bedriftene i etterkant av kursene. Rapporteringer fra Arbeids- og velferdsetaten indikerer at mange bedrifter etterspør bedriftsinterne kurs og/eller prosesser i tillegg til bistand i enkeltsaker overfor ansatte med et særlig tilretteleggingsbehov med psykisk helseproblematikk.

<sup>36</sup> Møller G., B.A. Brandtzæg og J. Sannes (2007), *Evaluering av fylkesvise koordinatorstillinger i NAV og bruk av øremerkede tiltaksmidler*. Rapport nr. 238. Telemarksforskning.

<sup>37</sup> Steihaug, S. og T. Harsvik (2009), *Evaluering av «Jobbmestrende oppfølging» i Østfold og Oslo. Sluttrapport*. SINTEF Helse.

<sup>38</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Rapport nr. 6. Telemarksforskning.

<sup>39</sup> Schafft, A. og Ø. Spjelkavik (2010), *Arbeidsgiverlos – evaluering av pilotprosjekt. Underveisrapport*. AFI notat nr. 2010: 6. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

Fagutviklingsprogrammet Mestringsveier til arbeid – rus og psykisk helse skal gjennom ulike piloter i syv deltakende fylker prøve ut mulige mestringsveier mot jobb for personer med dobbeltdiagnose rus- og psykisk lidelse, primært i aldersgruppen 18–35 år. Pilotvirksomheten skal initiere, prøve ut og videreutvikle tilpassede arbeidsrettede tiltak og oppfølgingsmetoder som kan bidra til at målgruppen kan få nyttiggjort sin arbeidsevne helt eller delvis gjennom arbeid og aktivitet, være en pådriver for økt samarbeid og nettverksbygging med det øvrige hjelpeapparatet, og på en systematisk måte styrke kunnskapsgrunnlaget på feltet. Programmet Mestringsveier til arbeid – rus og psykisk helse evalueres av SINTEF Helse. SINTEF Helse har levert en delrapport som skal styrke det videre arbeidet i fagutviklingsprogrammet.

### 5.10.3 Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne

Regjeringen lanserte høsten 2011 en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Mennesker med nedsatt funksjonsevne kan møte store utfordringer når de skal ut i arbeidslivet. Regjeringens jobbstrategi er en målrettet innsats for å få flere i jobb og færre på stønad, og er en direkte oppfølging av Soria Moria II og regjeringens forpliktelse koblet til delmål 2 i IA-avtalen.

IA-arbeidet har hatt som mål å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. For å vurdere utviklingen i dette delmålet blir det benyttet flere måлиндikatorer. Se IA-Faggruppens rapport for utviklingen i disse indikatorene.<sup>40</sup>

Personer med funksjonshemming har lavere sysselsettingsrate (42 prosent) enn befolkningen i alt (74 prosent). Forskjellen har ikke endret seg signifikant i de senere årene. Utvalget er av den oppfatning at sysselsettingsraten må ses i sammenheng med at 38 prosent av de funksjonshemmede mottar uførepensjon. Tilsvarende er andelen utenfor arbeidsstyrken høyere blant personer som anser at de har en funksjonshemming. Sysselsettingsandelen blant funksjonshemmede er stabil over aldersgrupper (40–50 prosent), men faller sterkt ved 60 år. Andelen sysselsatte som jobber deltid er langt høyere blant funksjonshemmede (47 prosent) enn i alt (26 prosent).

Selv om sysselsettingsandelen er lav, er arbeidsledigheten blant personer med nedsatt

funksjonsevne lavere enn for befolkningen for øvrig. Ledighetsprosenten i 2011 var 2,5 prosent for personer med nedsatt funksjonsevne mot 2,8 for den øvrige befolkningen.<sup>41</sup> Noe av årsaken til dette er at det ikke er nok å ønske å komme i arbeid for å bli definert som arbeidsledig, i henhold til SSBs definisjon. I Arbeidskraftundersøkelsen blir respondentene som svarer at de ikke har arbeid, først spurt om de ønsker arbeid. Svarer man ja på dette er kriteriet for å bli definert som arbeidsledig at man også svarer ja på om man har aktivt søkt arbeid de fire siste ukene og kan starte i jobb i løpet av de to påfølgende ukene. I andrekvartal 2011 var det 95 000 personer totalt som ble definert som arbeidsledig, mens 154 000 personer som ønsket arbeid. Blant de som anser at de har en funksjonshemming ble 13 000 personer klassifisert som arbeidsledige, mens 78 000 personer svarte de ønsket arbeid. Det er derfor ikke spesielt for denne gruppen at antallet som ønsker arbeid er større enn antall som er arbeidsledige. Derimot er forholdet mellom ønsket arbeid og ledige noe større. Dette kan ha sammenheng med at mange med funksjonshemninger har vanskeligere med å finne seg arbeid, og at mange derfor har tilpasset seg en tilværelse utenfor arbeidslivet.

I 2012 retter strategien seg særlig mot unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne. Gjennom jobbstrategien velger regjeringen å rette innsatsen mot fire barrierer som kan gjøre det vanskelig for personer med nedsatt funksjonsevne å komme i arbeid: Diskrimineringsbarrieren, kostnadsbarrieren, produktivitetsbarrieren og informasjons- og holdningsbarrieren. Dette er barrierer som både arbeidssøkerne og virksomhetene/arbeidsgiverne er opptatt av. Tiltak i 2012:

*Tiltak for å redusere diskrimineringsbarrieren.* Regjeringen arbeider med forslag til ny diskrimineringslovgivning som oppfølging av Diskrimineringslovutvalgets innstilling. Det arbeides med en revisjon av tjenestemannsloven, som bl.a. omfatter regler for innkalling til intervju og eventuell ansettelse i statlig sektor.

*Tiltak for å redusere kostnadsbarrieren.* Det er etablert et nytt forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Et igangsatt forsøk med funksjonsassistansstyrkes. Et igangsatt forsøk med arbeids- og utdanningsreiser blir videreført i 2012. Det er

<sup>40</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/web-publikasjoner/2010/IA\\_rapport\\_faggruppens\\_1\\_halvar\\_2011.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/web-publikasjoner/2010/IA_rapport_faggruppens_1_halvar_2011.pdf)

<sup>41</sup> I AKU defineres arbeidsledige som personer uten inntektsgivende arbeid som forsøkte å skaffe seg slikt arbeid i løpet av de siste fire ukene, og som kunne ha påtatt seg arbeid i løpet av referanseuka eller de to påfølgende ukene. Arbeidsledigheten regnes i prosent av arbeidsstyrken.



utformet nytt regelverk for bruk av mentorer, for å styrke oppfølgingen av personer med nedsatt funksjonsevne ute i virksomhetene. Videre legges det opp til utvidet bruk av tilretteleggingsgarantier for at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal få en fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten og sikres trygghet og forutsigbarhet med hensyn til hva man kan forvente av økonomisk støtte og hjelpemidler.

*Tiltak for å redusere produktivetsbarrieren.* Det avsettes 500 tiltaksplasser til strategiens hovedmålgruppe. Dette gir rom for økt bruk av arbeidspraksis og lønnstilskudd. Dette gir også rom for utvikling av et opplegg med bruk av mentorer for oppfølgingsformål. Videre legges det til rette for økt innsats for at flere skal fullføre videregående opplæring.

*Tiltak for å redusere informasjons- og holdningsbarrieren.* Arbeids- og velferdsetatens arbeidslivsentre styrkes med 20 nye stillinger, for blant annet å gjøre strategien kjent utad og bistå arbeidsgivere som tar inn personer fra hovedmålgruppen i virksomhetene. Videre satses det på informasjonsarbeid utad, og fag- og kompetanseutvikling innad i Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten tilføres 20 prosjektleder- eller koordinatorstillinger som vil ha oppgaver blant annet knyttet til informasjonsarbeid og fagutvikling internt i etaten.

Nært samarbeid med private og offentlige virksomheter er avgjørende for å lykkes med jobbstrategien. Gjennomføringen av regjeringens jobbstrategi er et felles anliggende for partene i arbeidslivet, funksjonshemmedes organisasjoner, virksomhetene, arbeidsgiverne, Arbeids- og velferdsetaten og andre offentlige tjenesteytere, og for den enkelte arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne.

## 5.11 Oppsummering

---

I dette kapitlet har innholdet i de arbeidsrettede tiltakene blitt beskrevet. De arbeidsrettede tiltakene skal bidra til å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. Brukere med nedsatt arbeidsevne har tilgang til et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak. Dette kan blant annet omfatte avklaring, oppfølging, kvalifisering og arbeidspraksis. Overgang til arbeid er målet med denne innsatsen.

Tiltakene omfatter også tilbud til brukere som har få muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet. Tilbudet omfatter arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne. Arbeidet skal bidra til å utvikle deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.

Omtalen av de arbeidsrettede tiltakene tok utgangspunkt i tidligfasetililtakene. Dette er Avklaring og Arbeidspraksis i skjermet sektor, som har som formål å avklare brukerens behov for bistand på et tidlig tidspunkt. Deretter ble opplæringstililtakene omtalt, som omfatter både kurs og ordinær utdanning. Arbeidspraksis finnes som element i flere tiltak, men også som et eget tiltak som kan arrangeres både i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og i bedrifter i det ordinære arbeidsmarkedet. Slike tiltak sikter mot å etablere gode arbeidsvaner og å styrke yrkesfaglig kompetanse. Deretter ble formidlingsrettede tiltak beskrevet. Dette omfattet tiltak som er direkte rettet mot å gi arbeidssøkere bistand og veiledning med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv.

Tidsubestemte tiltak som Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift eller Varig tilrettelagt arbeid har også blitt omtalt. Disse tiltakene er for personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.

## Kapittel 6

# Brukere av arbeidsrettede tiltak

### 6.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver dagens system for hvem som får tilbud om arbeidsrettet bistand og hva det innebærer for den enkelte. Kapitlet setter søkelyset på målgruppen for arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Vi ser her på tiltaksdeltakernes historie, hvem de er, hvor de kommer fra, hvilket tilbud de får, hvor de går og hvilke særlige behov personer med nedsatt arbeidsevne har for å få eller beholde jobb. Vi vil også vurdere om deltakere på tiltak levert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter skiller seg fra deltakere på andre tiltak. Formålet med kapitlet er at det, sammen med de andre kapitlene, skal gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om arbeidsrettede tiltak brukes på rett målgruppe, når de rette personene, om det er rett type tiltak de får og om vi oppnår de ønskede resultatene. Kapitlet ser også på kostnader knyttet til ulike tiltakstyper for senere å kunne vurdere ressursbruk opp mot ønsket måloppnåelse.

#### 6.1.1 Perioden vi studerer

Beskrivelsen av tiltaksdeltakerne i dette kapitlet er avgrenset til tiårsperioden fra 2000 og fram til utgangen av 2009. Denne perioden er valgt fordi det rundt år 2000 kom politiske signal om en mer aktiv attføringspolitikk som skulle skape en ny dynamikk i tiltaksbruken rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. I 2010 kom det regelendringer som gjør det vanskelig å sammenligne statistikk før og etter 2010. Fra 1. februar 2010 har alle som henvender seg til Arbeids- og velferdsetaten rett til behovs- og arbeidsevnevurdering, og fra 1. mars 2010 ble stønadene yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet med en ny midlertidig inntektssikringsordning: Arbeidsavklaringspenger. Formålet med endringen var en mer helhetlig tilnærming til arbeidsrettet bistand, og i større grad rette fokuset bort fra ren stønadsformidling og over til

aktive tiltak. Endringene ga også flere grupper tilgang til alle NAVs arbeidsrettede tilbud.

De nevnte endringene gjør at grunnlaget for NAVs statistikk over personer med nedsatt arbeidsevne endres. Bruddet i statistikken gjør det nødvendig å avslutte observasjonsperioden i 2009, noe som begrenser mulighetene til å vurdere effekten av den nye ordningen av 1. mars 2010. Det vises imidlertid til utvikling også etter 2009 der dette anses som hensiktsmessig.

I mange tilfeller begrenser datatilgjengelighet mulighet til å benytte statistikk tilbake til 2000. Vi vil derfor også benytte senere tall som sammenligningsgrunnlag for utvikling over perioden.

#### 6.1.2 Nye ordninger og nye begreper

Begrepet yrkeshemmede ble i januar 2009 erstattet med personer med nedsatt arbeidsevne i Arbeids- og velferdsetatens statistikk og i lovverket. Mens definisjonen yrkeshemmet var knyttet til redusert inntektsevne grunnet sykdom, skade eller lyte, er personer med nedsatt arbeidsevne en betegnelse for personer som har redusert evne til å skaffe seg eller beholde et arbeid som følge av fysiske, psykiske eller sosiale årsaker.

I praksis bestod yrkeshemmede av personer som hadde fått vedtak om attføring, eller som hadde en søknad om attføring til behandling. Dette var en gruppe som i stor grad ville ha nytte av snarlig arbeidsrettet bistand og de fleste var enten i arbeidsrettede tiltak eller i ulike ventefaser.

Definisjonen av personer med nedsatt arbeidsevne er knyttet til resultatet av NAVs arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurdering er en metode for å vurdere hvilken og hvor mye bistand som vil være nødvendig for at den enkelte skal kunne komme i og beholde et arbeid. En arbeidsevnevurdering som konkluderer med at det ville kreve betydelig innsats fra Arbeids- og velferdsetaten og fra brukeren for at denne skulle kunne komme i arbeid, gir klassifiseringen nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne trenger ikke

ha et umiddelbart behov for arbeidsrettede tiltak, men kan for eksempel trenge medisinsk behandling før det er aktuelt med tiltak.

### 6.1.3 Utviklingstrekk i perioden etter 2009

Rett til behovs- og arbeidsevnevurdering og innføring av arbeidsavklaringspenger, som ble satt i gang i løpet av 1. kvartal 2010, ga flere grupper mulighet til å bli vurdert for arbeidsrette tiltak. Formålet med endringen var å ha en mer helhetlig tilnærming til arbeidsrettet bistand, og i større grad å rette fokuset bort fra ren stønadsformidling til aktive tiltak.

Ved inngangen til 2009 var 88 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Gruppen bestod i stor grad av tidligere yrkeshemmede. Fra 2009 til 2011 fikk et økt antall personer gjennomført en arbeidsevnevurdering. Gruppen personer med nedsatt arbeidsevne økte og sammensetningen ble endret. En andel av det nye tilsiget var personer uten snarlig behov for arbeidsmarkeds-tiltak. Dette er personer med behov for mer medisinsk oppfølging før de kan ha nytte av mer arbeidsrettet bistand. Ved utgangen av oktober 2011 var om lag 215 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Av disse deltok 58 000 personer på et arbeidsrettet tiltak. For ytterligere informasjon om overgangen til nedsatt arbeidsevne, se Bråthen og Vetvik (2011).<sup>1</sup>

Det er vanskelig å forutse fremtidig effekt av allerede innførte endringer. Den fulle effekten av innføring av arbeidsevnevurdering er derfor fortsatt usikker. Boks 6.2 gir en oversikt over viktige regelendringer i løpet av perioden vi studerer. Mange av disse endringene har ikke fått full effekt ennå, samtidig som det innføres nye endringer.

## 6.2 Definisjoner av nedsatt arbeidsevne og rekruttering til arbeidsrettede tiltak

Arbeidsevnen er knyttet til den forutsetningen og det potensialet personen har til å møte de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, sett ut fra personens helse, utdanning, kompetanse, arbeids-erfaring og livssituasjon.

Personer med nedsatt arbeidsevne defineres i henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak som

personer med redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller med vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Det foreligger ikke et krav om at arbeidsevne minst skal være nedsatt med en bestemt prosentandel. Kravet er at arbeidsevnenedsettelsen skal være av et slikt omfang eller av en slik karakter at den er til hinder for å få eller beholde et inntektsgivende arbeid. Årsaken til arbeidsevnenedsettelse kan omfatte både helsemessige og sosiale forhold, til forskjell fra kravene i folketrygdloven hvor årsaken til den nedsatte arbeidsevnen må kunne forklares med sykdom, skade eller lyte. Personer med nedsatt arbeidsevne er derfor svært heterogen gruppe med tanke på bakgrunn og diagnose, og gruppen omfatter både personer med rett til økonomiske ytelser fra folketrygden og brukere uten slike rettigheter.

### 6.2.1 Tildeling av arbeidsrettet bistand – ut fra den enkeltes behov

Vi antar at personer med nedsatt arbeidsevne som er uten inntektsgivende arbeid har større behovet for arbeidsrettet bistand enn arbeidsføre arbeidssøkere. Mange vil i tillegg ha behov for helsemessig oppfølging, behandling og arbeidsrettet rehabilitering.

Tildeling av arbeidsrettet bistand var tidligere påvirket av hvilken målgruppe man tilhørte eller hvilken inntektssikring man hadde. I dagens forskrift skal tiltaksplasser og tjenester tildeles ut fra hvilket behov den enkelte har for arbeidsrettet bistand uavhengig av hvilken målgruppe man tilhører. Tiltaksformer av lengre varighet og med tettere oppfølging slik som arbeidsmarkedstiltakene arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, samt opplæring gjennom det ordinære utdanningssystemet, er imidlertid forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Vi vil videre i kapitlet kun omtale tiltaksbrukere med nedsatt arbeidsevne.

Ikke alle som har nedsatt arbeidsevne har behov for arbeidsrettede tiltak. Blant annet vil mange av helsemessige grunner i kortere eller lengre perioder ikke være i stand til å motta arbeidsrettede bistand.<sup>2</sup> § 14a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven gir brukerne rett til en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Tildeling av arbeidsmarkedstiltak skjer på grunnlag av denne

<sup>1</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), «Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de?» *Arbeid og velferd 1/2011*. Oslo.

<sup>2</sup> Det er mulig at en del av disse kunne ha nyttegjort seg tiltak der arbeidsrettet bistand kombineres med en helserettet innsats. Tiltaket Arbeidsrettet rehabilitering er et eksempel på dette.

### Boks 6.1 Personer med nedsatt funksjonsevne

I St.meld. nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer og i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering legges en relasjonell definisjon til grunn. Det innebærer at nedsatt funksjonsevne innebærer at det har oppstått et gap mellom samfunnets krav til fungering og den enkeltes funksjonsnivå.

I Statistisk sentralbyrås tilleggsundersøkelse til arbeidskraftundersøkelsen (AKU), som omfatter befolkningen i alderen 16 til 66 år, er det intervjuobjektet som selv klassifiserer seg som funksjonshemmet eller ikke, basert på følgende spørsmål: «Med funksjonshemning menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelsehemninger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet. Har du etter din mening en funksjonshemning?» Undersøkelsen til Statistisk sentralbyrå tar utgangspunkt i

hva folk selv oppfatter som funksjonshemning og baserer seg dermed på subjektive vurderinger. Siden arbeidskraftundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som baserer seg på subjektive vurderinger, vil det knytte seg en viss usikkerhet til undersøkelsen.

Til forskjell fra denne subjektive bruken av begrepet *funksjonshemmede* er *personer med nedsatt arbeidsevne* et administrativt begrep brukt av offentlige myndigheter ved tildeling av økonomiske ytelser og tjenester. Men trygdelovgivningen benytter også begrepene funksjonsevne og funksjonsnedsettelse. Arbeids- og velferdsetaten kan bl.a. med hjemmel i folketrygdloven gi stønad til hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen, lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for hørselshemmede og tolke- og ledsagerhjelp til døvblinde i tilfeller hvor sykdom, skade eller lyte medfører funksjonsnedsettelse som igjen gir nedsatt inntekts- eller arbeidsevne.

vurderingen. Ved å ta hensyn til den enkeltes arbeidsevne kan man i større grad gi brukere et tilbud som er tilpasset individuelle behov, og som er effektivt for å beholde arbeid eller komme i arbeid.

#### 6.2.2 Personer med nedsatt arbeidsevne og begrepet personer med nedsatt funksjonsevne

Når brukergruppen personer med nedsatt arbeidsevne omtales, oppstår det ofte forvirring og uklarheter ved at man anvender ulike begreper. Særlig veksles det både i velferdslovgivningen, i offentlige dokumenter og i ulike undersøkelser mellom begrepene personer med nedsatt arbeidsevne og begrepet personer med nedsatt funksjonsevne. Til forskjell fra personer som det offentlige hjelpeapparatet gjennom ulike former for kartlegging konkluderer med å ha nedsatt arbeidsevne, defineres personer med nedsatt funksjonsevne som personer som har fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som medfører begrensninger i det daglige liv. Betegnelsen knyttes i hovedregel til hva folk selv

oppfatter som funksjonshemning og tar dermed utgangspunkt i subjektive vurderinger. I praksis vil gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne overlappe gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne, men personer kan ha nedsatt funksjonsevne ved deltakelse på andre arenaer enn i arbeidslivet og uten at funksjonsnedsettelsen påvirker arbeidsevnen i vesentlig grad (se boks 6.1 for mer detaljert omtale). Personer med nedsatt funksjonsevne som er i ordinær jobb, med eller uten tilrettelegging eller hjelpemidler, telles ikke med i kategorien over personer med nedsatt arbeidsevne.

#### 6.3 Kjennetegn ved tiltaksdeltakerne

Ulike undersøkelser har kartlagt hva som kjennetegner tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Noen generelle trekk går igjen:

- Aldersgruppen 20 og 40 år er overrepresentert blant tiltaksdeltakerne.
- Utdanningsnivået blant tiltaksdeltakerne er betydelig lavere enn i befolkningen ved at en langt større andel har grunnskole som høyeste utdanningsnivå.

- Sammenliknet med yrkesfordelingen i arbeidsstyrken er det en overrepresentasjon av tiltaksdeltakere med yrkesbakgrunn fra servicearbeid, industriarbeid, handel, transport og bygg- og anleggsarbeid. Dette kan indikere at individuelle egenskaper alene ikke fullt ut forklarer hvem som er på tiltak, men at situasjonen på arbeidsmarkedet påvirker innstrømmingen til tiltak.
- Mange tiltaksdeltakere har relativt lange perioder utenfor arbeidslivet hvor de oppbeholder ulike former for trygdeytelser.

Behovet for bistand kan variere uavhengig av diagnose, alder eller erfaring, men det er likevel noen fellestrekk i behovet for type bistand innen hver gruppe. Endringer i deltakersammensetningen knyttet til de statistiske kjennetegnene som gjennomgås her, vil derfor kunne føre til behov for systemendringer og endret tiltakstilbud.

Det har skjedd en viss endring i kjennetegnene ved tiltaksdeltakere over den perioden vi ser på. Gjennomsnittsalderen har gått noe opp. Dette samsvarer med den demografiske utviklingen i befolkningen. Blant deltakere i skjermede tiltak har andelen med høyere utdanning økt, mens det motsatte er tilfellet blant deltakere i andre tiltak.

Andelen deltakere med diagnosen psykisk utviklingshemmet og diagnosen sosiale yrkeshemninger har gått ned, særlig innenfor oppfølgingstiltaket Arbeid med bistand. Andelen tiltaksdeltakere med psykiske lidelser har økt. Dette kan ha sammenheng med at det er blitt mer vanlig og mindre stigmatiserende å få diagnosen psykiske lidelser og at diagnosen omfatter flere typer problemer enn tidligere, samt at terskelen for tilstrekkelig helse i arbeidslivet er blitt høyere som følge av økte krav til arbeidsproduktivitet. En annen forklaring er at forhåndsgodkjente tiltaks-

arrangører har i stor utstrekning vært benyttet i den store satsingen Vilje Viser Vei. Denne satsingen er rettet mot personer med psykiske lidelser.

### 6.3.1 Kjønn

I arbeidsstyrken er det en overvekt av menn. I 2009 bestod arbeidsstyrken av 53 prosent menn mot 47 prosent kvinner. Blant tiltaksdeltakere totalt er det en svak overvekt av kvinner, med 51 prosent kvinner mot 49 prosent menn. Andelen kvinner og menn i tiltak har variert moderat i perioden 2004 til 2009.<sup>3</sup>

Andelen kvinner er særlig høy innenfor utdanningstiltaket. Innenfor tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er det derimot en overvekt av menn, som er i tråd med fordelingen i arbeidsstyrken. Innenfor de tradisjonelle produksjonstiltakene kvalifisering og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er det en klar overvekt av menn. Dette gjelder også innenfor varig tilrettelagt arbeid hvor mange bedrifter driver med produksjon i mer tradisjonell forstand.<sup>4</sup>

### 6.3.2 Alder

Personer i alderen 25–49 år er i klart flertall blant tiltaksdeltakerne i 2009. Dette gjelder spesielt for tiltak i ordinær sektor. For tiltak i skjermet sektor er aldersfordelingen noe jevnere. Flest unge tiltaksdeltakere finner vi i arbeidspraksis i skjermet virksomhet hvor om lag 16 prosent er under 25 år. Det skyldes blant annet at arbeidspraksis er et tiltak som benyttes til å avklare

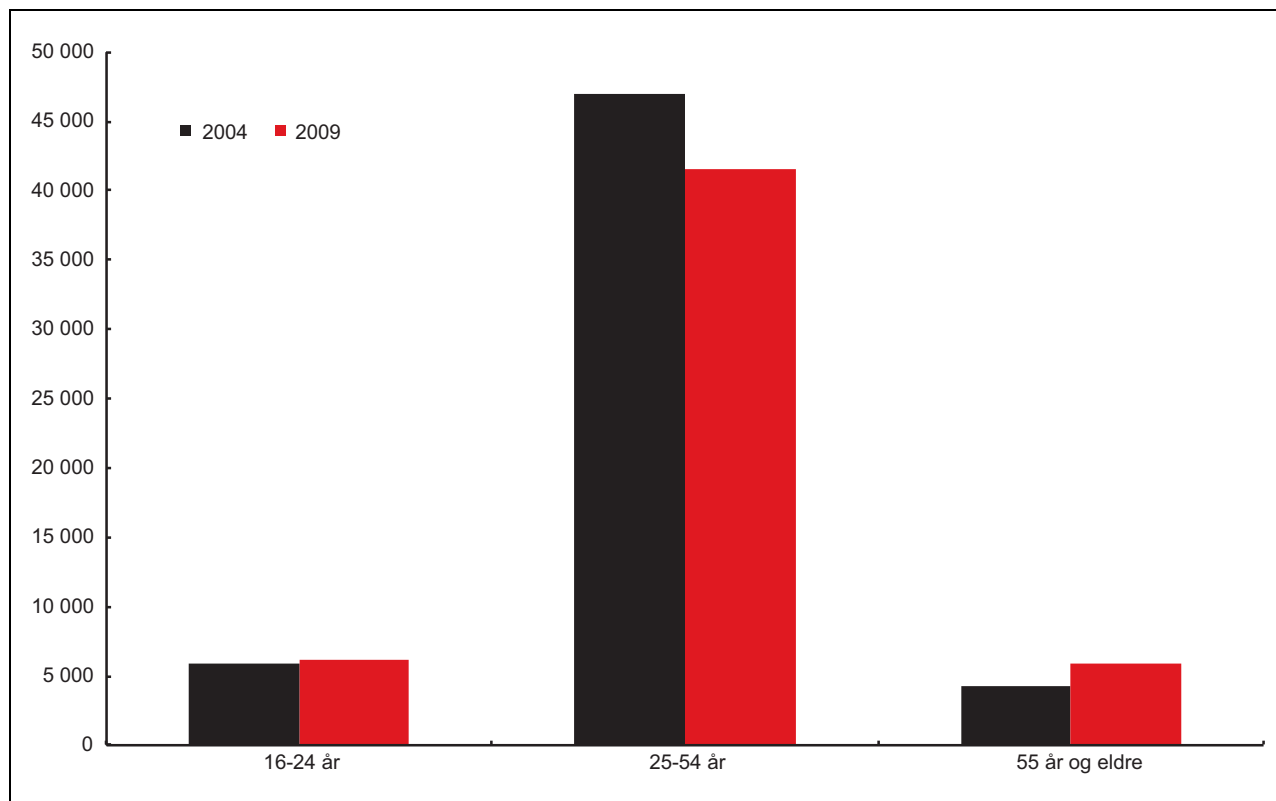
<sup>3</sup> Ifølge tall fra SSBs statistikk over tiltaksdeltakere med nedsett arbeidsevne. 2004 er første år i denne statistikken.

<sup>4</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Fafo-rapport 2008:42.

Tabell 6.1 Tiltaksdeltakere etter alder og tiltakstype. Desember 2009

Hovedtiltakstype	under 25 år, prosent	25–49 år, prosent	over 49 år prosent	I alt, antall
Tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	16 %	60 %	24 %	15 800
Varig tilrettelagt arbeid <sup>1</sup>	8 %	61 %	31 %	7 800
Tiltak utenfor skjermet sektor	13 %	73 %	14 %	34 900
I alt	13 %	68 %	19 %	58 500

<sup>1</sup> Fra og med 2006 har det vært mulig å delta i varig tilrettelagt arbeid i ordinær sektor. Antallet plasser i her økte fra noe over 100 i gjennomsnitt i måneden for 2007 til om lag 400 i 2009. Dette er så moderate nivåer sammenliknet med antallet deltakere i varige tiltakstyper i skjermet sektor at vi her har sett bort fra disse plassene. Økningen i varig tilrettelagt arbeid i ordinær sektor har fortsatt etter at perioden vi studerer var over. I 2010 var antallet plasser på om lag 650 deltakere i måneden.



Figur 6.1 Personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsrettede tiltak fordelt på aldergrupper. Gjennomsnitt for året 2004 og 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

arbeidsevnen til arbeidssøkere uten tidligere yrkeserfaring.

Fordelingen påvirkes både av alderssammensetningen blant personer med nedsatt arbeidsevne og at eldre personer i noe mindre grad deltar i tiltak enn yngre personer. Ved utgangen av 2009 deltok 65 prosent av personer under 25 år som hadde nedsatt arbeidsevne, i tiltak. Tilsvarende andel var 63 prosent for personer i alderen 25–49 år og 54 prosent for personer over 50 år.

Antallet tiltaksdeltakere under 24 år er om lag uendret fra 2004 til 2009, mens antallet deltakere mellom 25 og 54 år har falt. Antallet tiltaksdeltakere over 55 år har økt noe over samme periode.

### 6.3.3 Utdanningsnivå

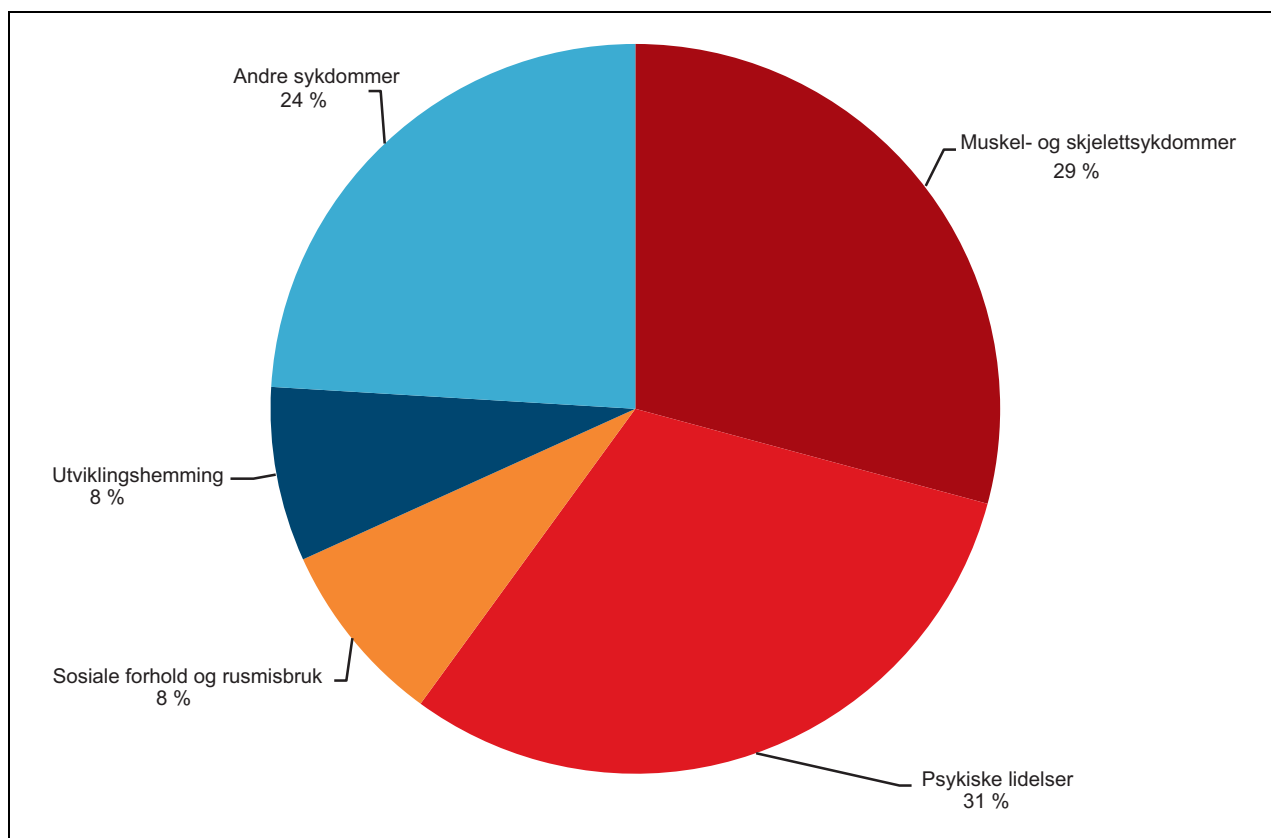
Andelen av befolkningen over 16 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, er klart høyere blant tiltaksdeltakere med nedsatt arbeids-

Tabell 6.2 Tiltaksdeltakere etter høyest fullførte utdanning og tiltakstype. Desember 2009

	Grunnskole	Videregående skole	Høyere utdanning	Utdanning ikke oppgitt <sup>1</sup>	I alt, antall
Tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	56 %	24 %	12 %	8 %	15 800
Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	53 %	9 %	1 %	37 %	7 800
Tiltak utenfor skjermet sektor	39 %	29 %	21 %	11 %	34 900
I alt	46 %	25 %	16 %	13 %	58 500

<sup>1</sup> Inkluderer personer som ikke har noen fullført utdanning (ikke grunnskole)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 6.2 Tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Deltakere fordelt etter diagnose som prosentandel av alle tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Tall fra desember 2009

Note: Personer som ikke er registrert med noen diagnose er utelatt i figuren. Andelene avviker derfor noe fra oversikten i figur 6.3 der personer uten diagnose er inkludert.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

evne enn i den øvrige befolkningen. Andelen med grunnskole som høyeste utdanning er høyest innen varig tilrettelagt arbeid. Utdanningstallene er noe usikre grunnet en høy andel uten oppgitt utdanning. Dette gjelder spesielt for tiltaket varig tilrettelagt arbeid. En undersøkelse fra 2006 viser at andelen med grunnskole som høyeste utdanning var på 82 prosent i dette tiltaket på dette tidspunktet.<sup>5</sup> Andelen med uoppgitt utdanning er i denne undersøkelsen fire prosent.

Innenfor tiltakene tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og i forsøket med tidsbestemt lønnstilskudd har en stor andel av deltakerne grunnskole som høyeste utdanningsnivå. Utdanningstiltaket har deltakere som ligger nærmest sammensetningen av utdanningsnivået i befolkningen for øvrig. En mulig usikkerhet ved disse opplysningene er at man i NAVs saksbehandlingssystem kan ha registrert deltakernes påbegynte

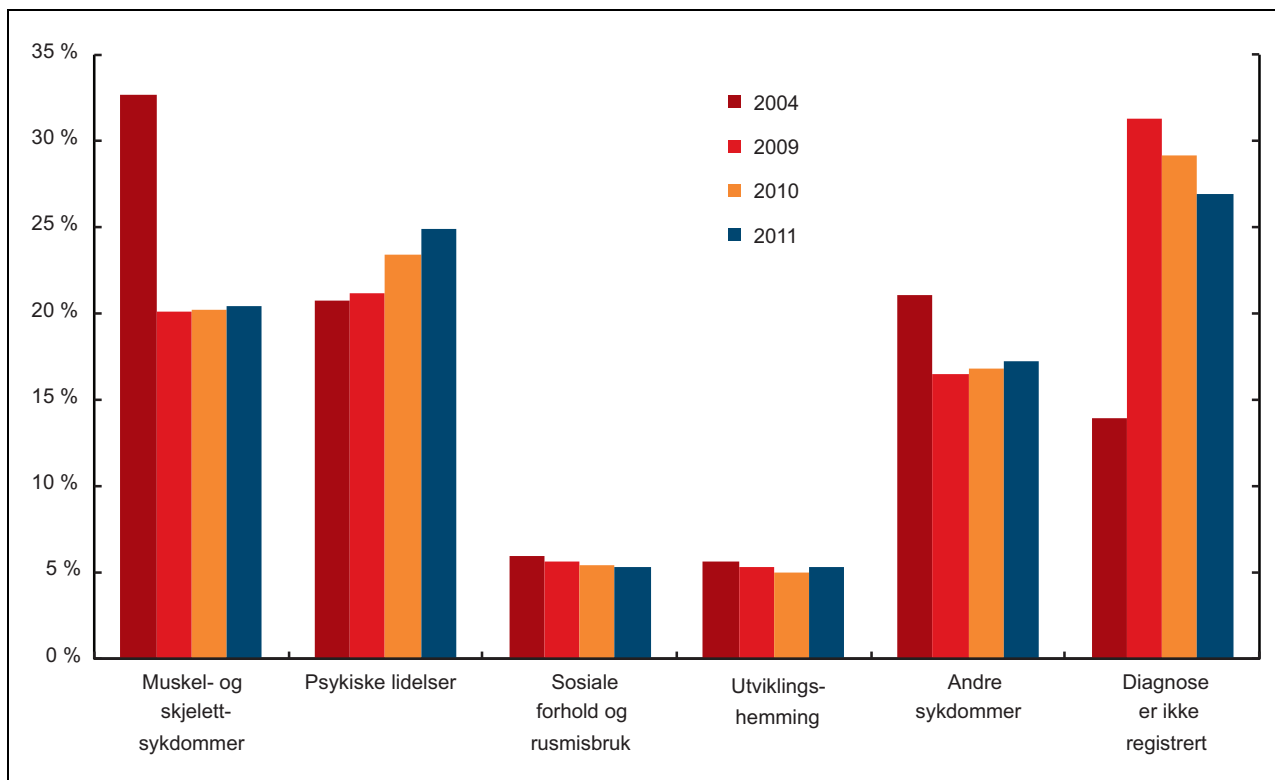
utdanning og ikke deres høyest fullførte utdanning før attføring starter.

#### 6.3.4 Diagnose<sup>6</sup>

Registrering av diagnose er til dels mangelfull. Ved utgangen av 2009 manglet diagnose opplysninger for 31 prosent av deltakerne. Blant de registrerte diagnosene utgjorde psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer de to største gruppene på henholdsvis 31 prosent og 29 prosent av alle registrerte diagnoser, se figur 6.2. Andelen i disse to gruppene er i tråd med sammensetningen av mottakere av uførepensjon hvor også diagnosegruppene med sykdommer i muskel- og skjelettsystemet og psykiske lidelser omtrent er jevnstore (utgjør henholdsvis 33 prosent og 30 prosent av alle uføre). Om lag 8 prosent av tiltaksdeltakerne var registrert med sosiale

<sup>5</sup> Mandal, R. (2008), «De har jo uansett uførepensjon». En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Fafo-rapport 2008:42.

<sup>6</sup> Diagnoseopplysningen er hentet fra saksbehandlingssystemet i NAV. Det er knyttet en viss usikkerhet til registreringen, bl.a. er det relativt mange med uoppgitt diagnose.



Figur 6.3 Tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne, fordelt etter diagnose. I prosent av alle tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Tall fra desember 2004, 2009 og 2010 og fra september 2011

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

eller rusrelaterte diagnoser og om lag like mange var registrert med utviklingshemming i 2009.

Andelen uten registrert diagnose har økt fra 2004 til 2009, som vist i figur 6.3. Denne andelen falt noe fra 2009 til september 2011, men er fortsatt høy.

Andelen med muskel- og skjelettsykdommer ser ut til å falle kraftig fra 2004 til 2009, mens andelen med psykiske lidelser økte over samme periode og har fortsatt å øke i 2010 og i 2011. Diagnosen psykiske lidelser utgjør også en økende andel av alle personer med nedsatt arbeidsevne over den perioden vi studerer. Dette gjelder spesielt blant unge. I aldergruppen 18–29 år har det vært stor vekst i antallet som behøver rehabilitering eller attføring grunnet psykiske lidelser, særlig angst og depresjon. I 2008 hadde to av tre unge mottakere av rehabiliteringspenger en psykisk lidelse.<sup>7</sup>

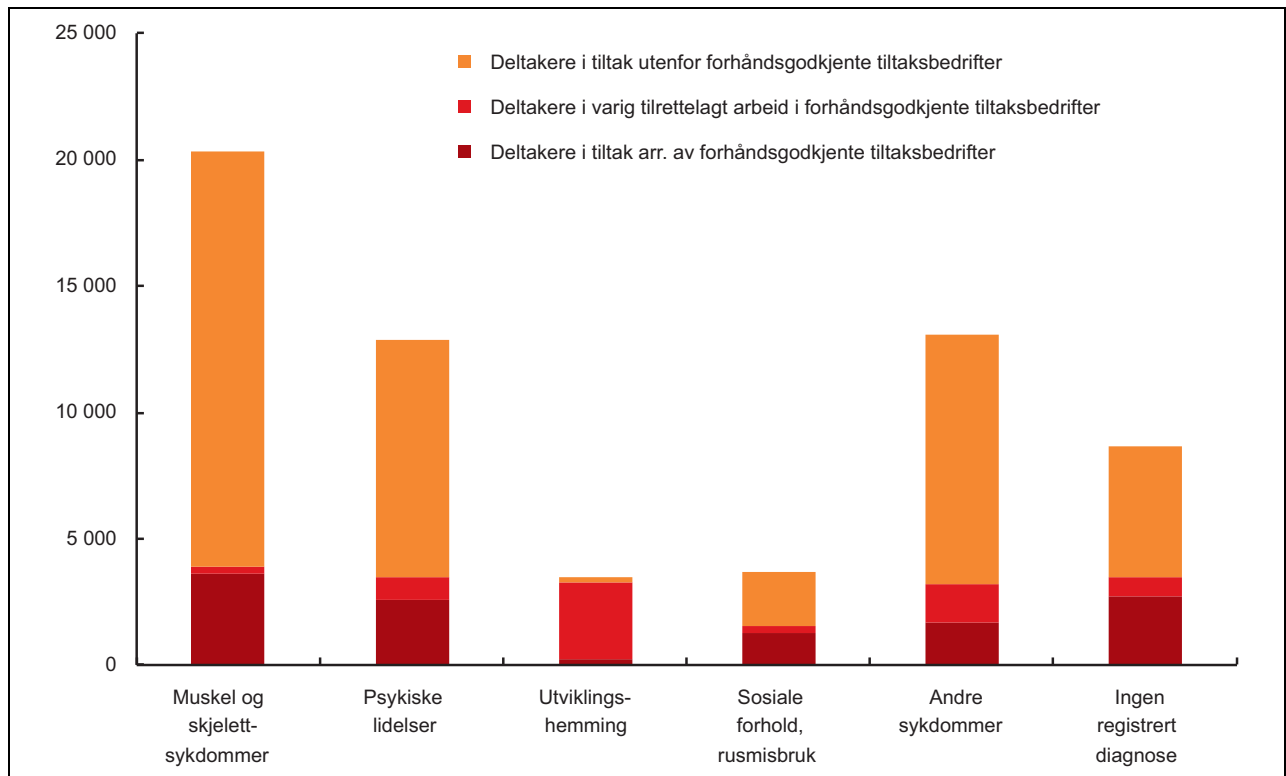
En del personer med psykiske lidelser kan ha vært lenge utenfor skole og arbeidsliv. De kan derfor ha hatt en lite strukturert hverdag og opp-

levd perioder med isolasjon. Dette har innvirkning på behovet for bistand for å komme i arbeid. I tillegg til et behov for arbeidsrelatert trening og opplæring, kan det være behov for bistand til å komme i gang og organisere hverdagen. For enkelte med liten eller ingen arbeidserfaring, kan det også være behov for støtte og motivering for å klare å følge opp arbeidslivets krav og plikter, og å få oversikt over rettigheter, orientere seg i systemet og forholde seg til offentlige innstanser. Dette gjelder også for gruppen med rusrelaterte problemer. Inkludering av sosialt utsatte grupper i arbeidslivet setter andre krav til organisering fra NAV og tiltaksarrangør og for type bistand. Mange har behov for et sammensatt tilbud og behovet for samkjørte tjenester og samarbeid mellom ulike aktører er ekstra stort.

Mange av deltakerne i tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har sammensatte lidelser med en blanding av fysiske, psykiske og sosiale problemer. Tyngden av problemene er likevel forskjellige. Basert på vurderinger av de tiltaksansvarlige i bedriftene står deltakerne i Arbeid med bistand nærmest arbeidsmarkedet; deretter følger deltakerne i Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeidspraksis i skjermet virk-

<sup>7</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), «Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger.» *Arbeid og velferd 2/2011*. Oslo.





Figur 6.4 Tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne etter diagnose, fordelt etter deltakelse i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og andre tiltaksbedrifter. Tall fra 2004

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

somhet og lengst fra arbeidsmarkedet står ikke uventet deltakere i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid.

Fordeling på ulike tiltak etter diagnoser er vist i figur 6.4. For å begrense problemene knytte til høy andel uten registrert diagnose, benyttes det her fordeling i tiltak etter diagnose i 2004.

Tiltaksdeltakere med utviklingshemninger og sosiale eller rusrelaterte problemer utmerker seg med klart større andel deltakere i skjermet sektor. Personer med utviklingshemninger deltok hovedsakligi tiltaket varig tilrettelagt arbeid, hvor opp mot halvparten av deltakerne hadde denne diagnosen. Også blant deltakere uten registrert diagnose deltok en større andel i tiltak i skjermet sektor enn det som var tilfelle i den øvrige deltakermassen. Blant personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av sosiale forhold og rusmisbruk var det relativt flere som deltok på tiltak i regi av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter enn som var registrert på andre tiltak.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser en moderat nedgang i det faktiske antall brukere med utviklingshemming, som vist i figur 6.3, men gruppens andel har blitt redusert som en følge av vekst i andre diagnosegrupper innenfor Varig tilrettelagt arbeid, blant annet på grunn av en vekst i

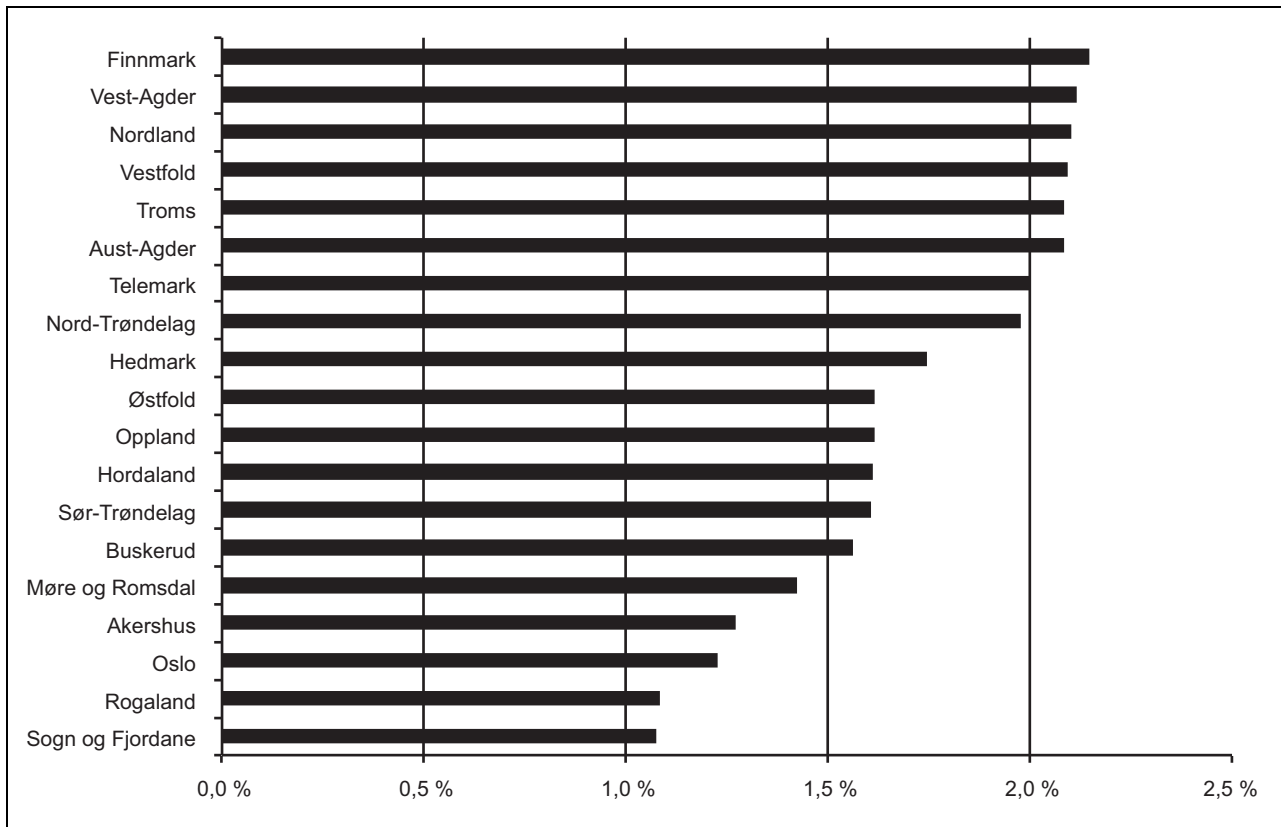
antall deltakere med psykiske lidelser. Tall fra Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) viser en klar nedgang i andelen deltakere med utviklingshemming i Arbeid med bistand. Her har andelen sunket fra åtte prosent i 2004 til to prosent i 2007.<sup>8</sup> Denne nedgangen bekreftes av andre kilder.<sup>9</sup> Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsetaten var andelen utviklingshemmede i Arbeid med bistand på om lag fire prosent i 2004, mens i 2008 og 2009 var andelen nede i én prosent av deltakerne.

### 6.3.5 Yrkesbakgrunn

Det ser ut til at arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne rekrutterer personer fra

<sup>8</sup> Tall fra ASVL viser at blant deres medlemsbedrifter har andelen deltakere med utviklingshemming innenfor Varig tilrettelagt arbeid holdt seg stabilt fra 2004 til 2007 med om lag 50 prosent.

<sup>9</sup> ECON Analyse (2004) er en undersøkelse av Arbeid med bistand som viser at andelen deltakere med utviklingshemming fallt fra 18 prosent i 1998 til 11 prosent i 2001 (ECON Analyse (2004), *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* ECON Analyse, rapport nr 102/2004). Spjelkavik Ø. mfl. (2003) viser at nedgangen fortsatte etter 2001. (Spjelkavik Ø. mfl., *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Arbeidsforskningsinstituttet, rapport nr. 3/2003)



Figur 6.5 Deltaker i arbeidsrette tiltak som andel av befolkningen i alderen 15–66 år. Gjennomsnitt for 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

et bredt utvalg yrker. Tiltaksdeltakernes næringsbakgrunn gjenspeiler i rimelig grad fordelingen mellom ulike næringer blant sysselsatte. Unntaket er deltakere med bakgrunn fra helse- og pleiesektoren som utgjør en mindre andel av tiltaksdeltakerne enn av andel sysselsatte forøvrig. Denne gruppen utgjør om lag 9 prosent av alle tiltaksdeltakere og 24 prosent av alle sysselsatte, ifølge nasjonalregnskapstall for 2009.

En av fem tiltaksdeltakere har enten ingen yrkeserfaring eller yrkesbakgrunn er ikke registrert. Dette er særlig tilfellet for deltakere innenfor Varig tilrettelagt arbeid hvor tre av fem deltakere er registrert i denne kategorien.

I tillegg til tiltaksdeltakernes helseproblemer viser både deltakernes utdanningsnivå og yrkesbakgrunn at mange av disse tiltaksdeltakerne av kompetansemessige grunner, kan komme til kort overfor et arbeidsliv som stiller store krav til riktig kompetanse og relevant yrkeserfaring.

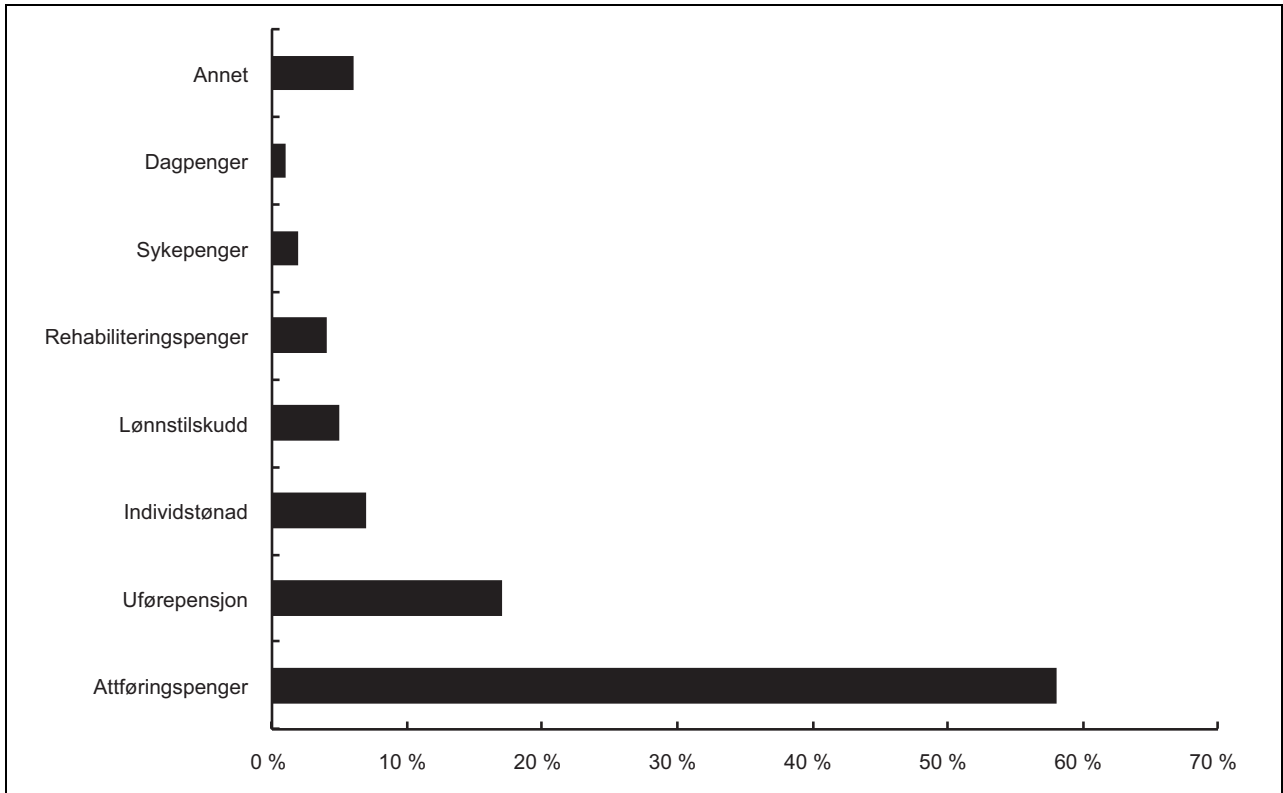
### 6.3.6 Geografisk variasjon

Det er stor variasjon mellom fylkene i andel tiltaksdeltakere i alderen 15–69 år. I 2009 varierte andelen

mellom 1,1 til 2,1 prosent. Som vist i figur 6.5, var andelen lavest i fylker som Sogn og Fjordane, Rogaland og Oslo. Høyest ligger fylkene i Nord-Norge, Agder og Vestfold. Også Nord-Trøndelag og Telemark ligger relativt høyt. Forskjellene kan være begrunnet i regionale forskjeller i sammensetningen av NAV-brukerne når det gjelder utdanningsnivå, alder og yrkesbakgrunn. Det kan også være regionale forskjeller i befolkningens helse som gir ulike muligheter og behov for bistand i de ulike fylkene. I tillegg vil situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet påvirke behovet for arbeidsrettet bistand. Ulik etterspørsel etter arbeidskraft, næringsmønsteret og sammensetningen av arbeidsstyrken påvirker hvor utfordrende det er å komme inn på arbeidsmarkedet, og større mulighet for å velge arbeidsplass og arbeidstype kan påvirke muligheten til å bli i jobb med funksjonsbegrensninger. Muligheter for videreutdanning kan også innvirke på tiltakssammensetning og nivå i det enkelte fylket.

### 6.3.7 Deltakere med minoritetsbakgrunn

Utenlandskfødte tiltaksdeltakere består blant annet av personer med flyktningstatus. Blant noen



Figur 6.6 Tiltaksdeltakere etter kilde til livsopphold. 2009. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet

flyktninggrupper har mange liten skolegang og enkelte kan være analfabeter. Mange vil også ha svakere norskkunnskaper enn det som er forventet i arbeidslivet. Det kan derfor være behov for et spesielt tilpasset opplegg for denne gruppen. Andelen tiltaksdeltakere med en annen landbakgrunn en norsk har økt fra om lag 8 prosent i 2001 til om lag 14 prosent ved utgangen av 2009. Så langt har ikke andelen utenlandsfødte tiltaksdeltakere vokst ytterligere etter 2009.

### 6.3.8 Kilde til livsopphold ved tiltaksdeltakelse

En stor overvekt av tiltaksdeltakere mottok i 2009 attføringspenger som kilde til livsopphold. Særlig innenfor opplæringstiltak og arbeidspraksis vil de fleste deltakere motta attføringspenger. Uførepensjon er den sentrale livsoppholdsyttelsen for deltakere innenfor varig tilrettelagt arbeid. Mange unge uten rett til økonomiske ytelser fra folketrygden mottar individstønnad. I de skjærmede tiltakene Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift sammen med de ordinære lønnsstilskuddsordningene mottar deltakerne lønn.

Andelen som mottar attføringspenger gikk noe ned fra 2003 til 2009 (fra 70 prosent til 58 pro-

sent), mens andelen med uførepensjon gikk opp (fra 13 prosent til 17 prosent). Det var også færre tiltaksdeltakere som mottok sykepenger i 2009 enn det var i 2003.

### 6.3.9 Brukernes behov for å få og beholde arbeid

I avsnittet over har vi vist at tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne er en heterogen gruppe. Det dreier seg om mennesker med et bredt spekter av psykiske lidelser, muskel- og skjelettlidelser og funksjonshemninger. Mange yngre deltakere har i liten grad av sammenhengende arbeidsforhold bak seg og har lav formalkompetanse i forhold til utdanning. I tillegg viser erfaring at mange sliter med lav selvtillit og ofte rusproblemer. Det er dessuten vanlig med omfattende lese- og skrivevansker. De siste årene er det også flere tiltaksdeltakere med innvandrerbakgrunn, og språkproblemer kan være vanlig.

### 6.4 Økt antall stønadsmottakere

Personer med nedsatt arbeidsevne som deltar i arbeidsrettede tiltak, rekrutteres i stor grad fra

Tabell 6.3 Stønadmottakere etter stønadstype.<sup>1</sup> Desember 2001 – 2010.

År	Uførepensjon	Arbeids- avklarings- penger <sup>2</sup>	Sykepenger	Kvalifiserings- stønad	I alt
2001	286 300	86200	123 700		496 200
2002	293 400	98600	128 600		520 600
2003	301 900	100500	133 900		536 300
2004	303 200	105 900	110 200		519 300
2005	301 100	119 800	117 200		538 100
2006	297 600	131 000	116 500		545 100
2007	295 000	136 600	120 700		552 300
2008	294 800	136 700	128 000	4 100	563 600
2009	294 800	146 800	127 400	8 500	577 500
2010	299 300	165 200	124 100	8800	597 400

<sup>1</sup> Der samme personer mottar både uførestønad og andre stønader telles denne under uførestønad for å unngå dobbelttelling. Antallet mottakere av kvalifiseringsstønad er ikke justert for dobbelttelling, men det antas her at dobbelttelling vil gi moderat effekt på samlet antall stønadsmottakere.

<sup>2</sup> Summen av stønadene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, som i mars 2010 ble erstattet av avklaringspenger.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

inntektssikringsordningene sykepenger, arbeidsavklaringspenger (før 1.3.2010 mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad), uførepensjon og kvalifiseringsstønad. Utvikling i antall stønadsmottakere er derfor interessant når man skal forstå endringer i etterspørselen og behovet for arbeidsrettede tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne.

Antallet personer som mottok en stønad som er knyttet til begrenset evne til arbeid<sup>10</sup>, økte fra 476 000 i 2000 til 607 000 i 2009. Dette innebærer en økning på 130 000 personer eller om lag 28 prosent. Det er bare en begrenset del av stønadsmottakerne som vil være aktuelle for arbeidsmarkeds-tiltak. Gruppen som presenteres her består også av personer som er midlertidig syke, men som har en jobb som de vil returnere til når de blir friske. Noen vil også ha for lav arbeidsevne grunnet helseproblemer til at arbeid er en mulighet. Dette vil spesielt gjelde personer på uførestønad. Mange vil ikke være aktuelle for tiltak på grunn av høy alder. Personer som mottar en stønad er ikke nødvendigvis helt ute av arbeidslivet. I 2009 kom

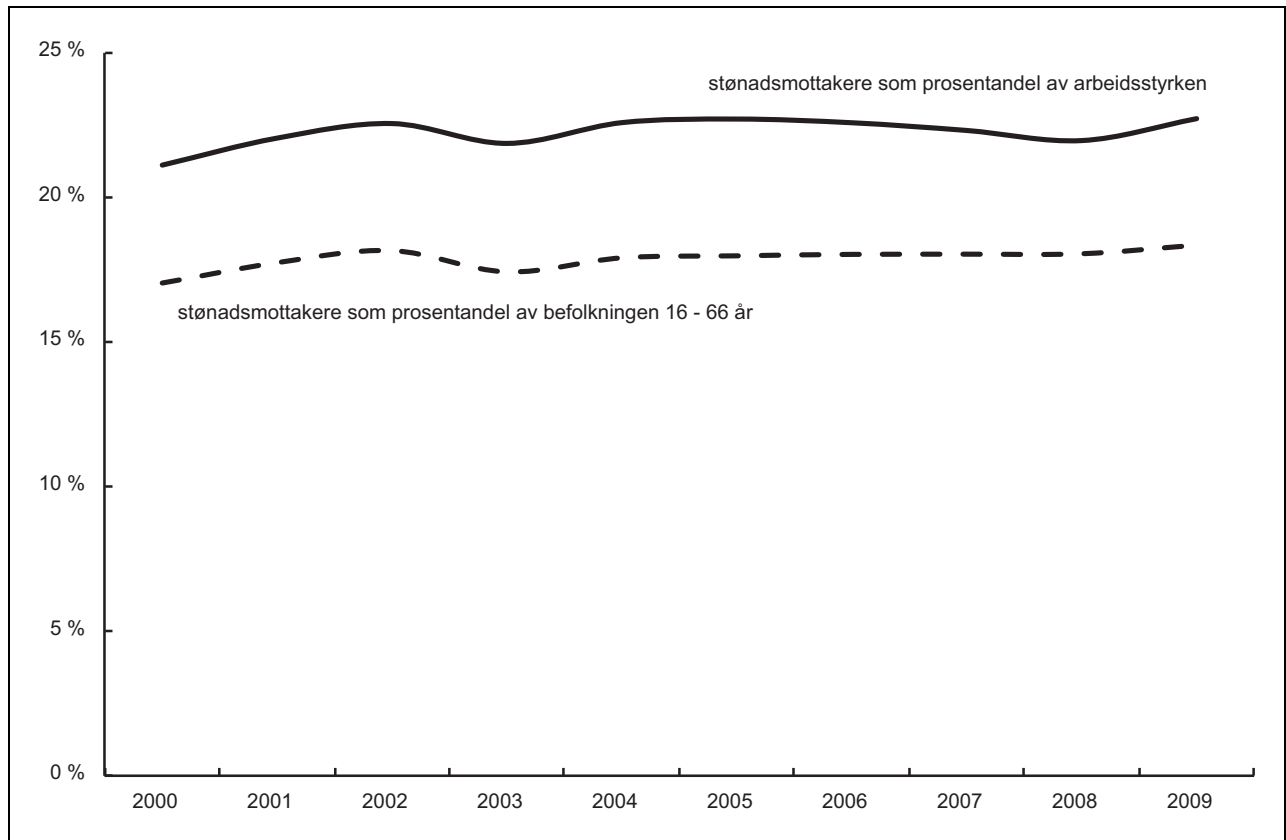
binerte 65 000 personer en stønad med noe arbeidsinntekt.<sup>11</sup>

Tabell 6.3 viser at antall personer som mottar en livsoppholdsytelse som er grunnet i begrenset mulighet til å arbeide, har økt innenfor alle ordninger. Flest personer finner en i gruppen som mottar uførepensjon, men den relativt største økningen finner en i gruppen som mottar tidsbegrenset uførestønad og blant mottakere av attføringspenger.

Økningen kan i stor grad tilbakeføres både til befolkningsvekst og vekst i arbeidsstyrken. Antallet stønadsmottakere har økt moderat målt som andel av befolkningen, og av arbeidsstyrken, som figur 6.7 viser. Befolkningens aldersammensetning har også innvirkning på andelen uføre. Sannsynligheten for å bli ufør øker med alderen. Av alle nye uføre i 1. halvår 2009, var 36 prosent i alderen 60–67 og 37 prosent 50–59 år. Høyere andel eldre arbeidstakere kan derfor føre til en økning i andelen uføre. Det er uklart hvordan omlegginger av pensjonssystemet vil påvirke overgang til uføre blant eldre arbeidstakere. Andre faktorer som kan ha påvirket beholdningen av stønadsmottakere er regelverksendringer som

<sup>10</sup> Dette gjelder stønadene sykepenger, arbeidsavklaringspenger (før 1.3.2010 mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) og uførepensjon.

<sup>11</sup> Tall fra utgangen av juni 2009, se Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010), «Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet.» *Arbeid og velferd 1/2010*. Oslo.



Figur 6.7 Stønadsmottakere<sup>1</sup> som andel av befolkning og som andel av arbeidsstyrken. 2000–2009

<sup>1</sup> Stønadsmottakere er her summen av antall med uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad, attføringspenge, rehabiliteringspenge, sykepenger og kvalifiseringsstønad.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet

regulerer tilstrømningen til velferdsordningene, endringer i arbeidsmiljøet, befolkningens helsetilstand eller subjektive oppfatning av egen helsetilstand, migrasjon og legenes sykemeldingspraksis. Vi ser også en overgang fra privat forsørgelse til egen inntekt ved arbeid, eller ulike offentlige og private trygdeordninger. Dette har blant annet sammenheng med økt sysselsetting blant kvinner. Når andelene skal tolkes er det også viktig å vurdere endringer i utdanningsnivå og høyere befolkningsvekst som følge av innvandring.

Blant personer med uførepensjon vil mange ikke ha mulighet for å komme tilbake til arbeidslivet, og det vil trolig være færre i denne gruppen som er aktuelle for tidsbegrensede arbeidsrettede tiltak. Uførepensjonister er først og fremst et rekrutteringsgrunnlag for de varige tiltakene. Innstrømningen til uførepensjon er også viktig fordi det er et mål å begrense økningen i uførepensjon der det er mulig. I første halvår 2009 fikk rundt 13 000 nye personer innvilget uførestønad. Dette var om lag like mange som i samme periode i 2002.<sup>12</sup> Den største innstrømningen kom fra personer mellom 50 og 66 år, men det var også inn-

strømningen fra yngre grupper. Av alle nye tilfeller i første halvår 2009 var 73 prosent 50 år eller eldre, 22 prosent mellom 30 år og 49 år og 5 prosent under 30 år.

## 6.5 Veien til arbeidsrettet bistand – hvor kommer brukerne fra?

For å forstå hvem tiltaksdeltakerne er og hvordan de velges ut fra gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne, må vi ta utgangspunkt i hvordan arbeidsmarkedstiltak fordeles.

Ingen har rett til arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksplass tildeles på et skjønnsmessig grunnlag ut fra hva som er hensiktsmessig og nødvendig for den enkelte og innenfor de økonomiske rammer som den årlige bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak gir og innenfor den tiltaksportefølje eller den tiltaksstruktur som til enhver tid er tilgjengelig.

<sup>12</sup> Innstrømningen til uførepensjon har vært noe høyere i etterkant av den perioden vi ser på her. I 1. halvår i 2010 og 2011 fikk om lag 14 000 personer innvilget uførepensjon.

Både endringer i tiltaksnivå og tiltakssammensetning vil påvirke rekrutteringen av tiltaksdeltakere. Det betyr at det er grunn til å anta at rekrutteringen av tiltaksdeltakere og terskelen for å få tildelt arbeidsmarkedstiltak vil kunne variere fra år til år og mellom ulike geografiske områder ut i fra den konkrete situasjonen på arbeidsmarkedet, kjennetegn ved arbeidsstyrken på det konkrete stedet og de politiske prioriteringene som gjøres på et gitt tidspunkt.

### 6.5.1 Veien fram til yrkesrettet attføring

Grunnen til at man innvilges arbeidsrettet bistand kan være sammensatt, og det er vanskelig å kartlegge bakgrunnen for innvilgelse ut fra tilgjengelige statistiske opplysninger. For personer med nedsatt arbeidsevne er det grovt sett tre hovedinn ganger til yrkesrettet attføring: Det er veien via sykdom og helserelaterte problemer som gjør det vanskelig å få eller beholde det arbeidet man har; Det er veien via arbeidsledighet og; Det er veien via sosiale problem og sosialhjelpssystemet. Det kan også være en kombinasjon av disse tre hovedinn gangene. Uavhengig av hva som utløser et klientforløp, er det også hyppige bevegelser mellom disse tre hovedtilstandene. Mange klientforløp inkluderer derfor perioder med både sykdom, ledighet og sosiale problemer. Ulike undersøkelser har dokumentert nære forbindelser mellom sykdomsrelaterte og arbeidsmarkedsrelaterte problemer. Opp mot halvparten av de som blir uføretrygdet i aldersgruppene under 40 år, startet klientforløpet med arbeidsledighet.

Om lag 2/3 av alle forløpene som leder fram til arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, starter med et registrert helseproblem. Det betyr i de aller fleste tilfellene at forløpet starter med utbetaling av sykepenger. Om lag 25 prosent av forløpene har sin bakgrunn i et arbeidsledighetsproblem mens åtte prosent starter med et sosialt eller økonomisk problem som utløser behov for økonomisk sosialhjelp. Det betyr at nesten alle med nedsatt arbeidsevne som kommer inn på et arbeidsmarkedstiltak har vært registrert som trygdemottakere eller arbeidssøkere i relativt lang tid før de ble innvilget yrkesrettet attføring.<sup>13</sup> Dette gir grunn til en viss bekymring når man vet at den arbeidsrettede bistanden ofte blir mer effektiv hvis man starter relativt kort tid etter at brukeren har falt ut av arbeidslivet.

Gjennomgående vil de fleste lange forløpene være strukturert av hvordan stønadssystemet er bygd opp. Mange brukere som går veien via sykdom og helserelaterte problemer vil gjennomgå en syklus som består av faser med sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Ofte vil behovet for en livsoppholdsytelse kunne være drivkraften i denne prosessen.

En undersøkelse viser at tre år før påbegynt yrkesrettet attføring, var over halvparten av personene ute av arbeidslivet enten på grunn av ledighet eller sykdom. Ett år før påbegynt yrkesrettet attføring utgjorde denne andelen 70 prosent. På det tidspunktet mottok 56 prosent enten sykepenger, rehabiliteringspenger eller uførepensjon og om lag ti prosent var registrert arbeidsledige.<sup>14</sup>

### 6.5.2 Utvikling i antall personer med nedsatt arbeidsevne og antall i tiltaksplasser

Tallet på tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne økte fra 2000 og fram til og med 2005, etter å ha ligget stabilt på 1990-tallet. Antallet gikk noe ned igjen etter 2005 for så å øke i 2009, som vist i tabell 4. Antallet på varige tiltak har økt jevnt gjennom perioden. Økt tilgang til tiltaksapparatet har også medført at flere må avklares og utredes slik at antall brukere i vente- og kartleggingsfasen også har økt, men her har økningen fortsatt også etter at tallet på tiltaksdeltakere gikk ned. NAVs arbeidsrettede bistand består av en rekke tjenester. Ventetid er derfor ikke ensbetydende med at brukeren ikke mottar noen for bistand. Personer vil kunne motta annen form for bistand selv om de er i en ventefase i forhold å starte i et arbeidsrettet tiltak.

Variasjon i antall tiltaksdeltakere over tid er delvis en konsekvens av endringer i antallet stønadsmottakere med nedsatt arbeidsevne. I tillegg har politiske vedtak og endringer i administrativ praksis påvirket tilgangen av nye deltakere (se boks 6.2.). Det er gradvis blitt lagt større vekt på aktivisering av stønadsmottakere og andre som står utenfor arbeidslivet.

En vedvarende økning i tallet på uførepensjonister har medført at det i flere etapper har skjedd en innskjerping av kravet om at arbeidsrettede tiltak skal være prøvd før søknad om uførepensjon blir behandlet. Denne runden av innskjerpinger begynte rundt år 2000. En undersøkelse av nye uførepensjonister dette året viste at nesten halv-

<sup>13</sup> Fevang mfl. (2004), *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Frischsenteret, rapport nr. 6/2004.

<sup>14</sup> Nordberg, M. og K. Røed (2002), *Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle*. Frischsenteret, rapport 2/2002.

Tabell 6.4 Antall personer med nedsatt arbeids-  
evne i arbeidsrettede tiltak og i kartleggings- og  
ventefase. Tall for desember 2000–2009

År	Antall tiltaks- deltakere <sup>1</sup>	Antall personer i kartleggings- og ventefase
2000	49 100 (7 729)	12 300
2001	50 900 (7 742)	16 300
2002	54 200 (7 277)	22 000
2003	56 900 (8 065)	23 700
2004	62 100 (8 362)	28 200
2005	64 300 (8 803)	25 100
2006	61 700 (8 973)	22 800
2007	58 000 (9 039)	20 900
2008	56 400 (9 094)	24 600
2009	58 500 (9 108)	35 900

<sup>1</sup> Tallene i parentes viser antallet av disse som er i varige tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

parten under 40 år ikke hadde deltatt i yrkesrettet attføring i forkant av uførepensjoneringen. Andelen som ikke hadde deltatt i arbeidsmarkedstiltak økte med stigende alder og blant personer mellom 50 og 60 år var andelen som ikke hadde gjennomført et attføringsopplegg rundt 80 prosent. I alt var det bare én av fire nye uførepensjonister som hadde vært gjennom yrkesrettet attføring i løpet av en treårsperiode forut for uførepensjoneringen.<sup>15</sup>

Det har likeledes kommet krav om å vurdere bruk av arbeidsrettet tiltak både i sykepengeperioden gjennom initiativ i forbindelse med IA-avtalen og overfor mottakere av rehabiliteringspenger. Det har også kommet innstramninger i varighetsbestemmelsene for rehabiliteringspenger som har gitt økt tilstrømning til attføringssystemet, særlig i årene rundt 2004–2005.

Det er iverksatt særskilte politiske satsninger som tiltaksplan mot fattigdom som er fulgt opp av et eget kvalifiseringsprogram rettet mot blant annet langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Innsats overfor personer med nedsatt funksjonsevne er forsterket gjennom blant annet opptrappingsplan for psykisk helse og gjennom ulike forsøk med å få flere uførepensjonister tilbake til arbeid. Det har i tillegg skjedd administrative end-

<sup>15</sup> Ibid.

ringer ved at vedtaksmyndigheten i attføringssaker i 2004 ble samlet i Aetat etter tidligere å ha vært delt mellom trygdeetat og Aetat. Denne endringen førte til en økning i antallet yrkeshemmede registrert under avklaring og kartlegging i Aetat.

I løpet av den perioden utvalget ser på, dvs. perioden 2000–2009, har konjunktursituasjonen endret seg flere ganger slik at vi har mulighet til å studere antall attføringstilfeller varierer med de økonomiske konjunktorene.<sup>16</sup> Det ser imidlertid ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom økning i antall stønadsmottakere og konjunkturendringer. Dette må ses i sammenheng med at bare om lag 40 prosent av de som avslutter et attføringsforløp går til arbeid, mens om lag 60 prosent går tilbake til blant annet medisinsk rehabilitering og andre stønadsformer. En stor del av avgangen vil derfor ligge innenfor et område som i liten grad er konjunkturfølsomt.<sup>17</sup>

Tallet på tiltaksplasser bestemmes av Stortinget gjennom bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Siden det kan antas at behovet vil være større enn tilgjengelig kapasitet, vil den årlige bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak være avgjørende for omfanget av tiltaksdeltakelse.

Antall tiltaksdeltakere har i denne tiårsperioden økt med i overkant av 9 000 deltakere, mens antall personer i kartleggings- og ventefasen har økt med over 23 000 personer i samme tidsrom. Det er en indikasjon på at ventetiden har økt.

### 6.5.3 Fordelingen av tiltaksdeltakere på ulike former for arbeidsmarkedstiltak

Det skjer to sentrale utvelgelsesprosesser i veien fram mot tiltaksdeltakelse. Først innvilges arbeidsrettet bistand, deretter bestemmes det gjennom utarbeidelse av en handlingsplan eller aktivitetsplan hvilket tiltak som er mest egnet ut fra den enkeltes behov.

Ved tildeling og valg av arbeidsrettet bistand kan det grovt sett skilles mellom ulike hovedformål:

- Arbeidsrettet bistand skal bidra til avklaring av arbeidsevne og planlegging av videre attføringsløp.
- Arbeidsrettet bistand skal bidra til å øke mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid og selvforsørgelse.

<sup>16</sup> Se for eksempel Eika (2008), *Det svinger i norsk økonomi*. Statistisk sentralbyrå, Samfunnsspeilet nr. 5–6, 2008, for utdypninger.

<sup>17</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2007), «Flere yrkeshemmede kommer i jobb.» *Arbeid og velferd 1/2007*. Oslo.

### Boks 6.2 Endringer i regelverk og budsjettssystem i perioden 2000–2010

- Fra 2000 ble attføringskravet ved søknad om uførepensjon innskjerpet. Endringen ble innført for at flere skal forsøke yrkesrettet attføring før uførepensjon innvilges.
- I 2001 kom den første avtalen om et inkluderende arbeidsliv på plass. Avtalen vektla både mer aktiv innsats i sykefraværarbeidet og økt innsats for å få flere med redusert funksjonsevne inn i arbeidslivet. Avtalen ble reforhandlet i 2005 og 2010.
- I 2003 ble det innført et kostnadstak for stønad til skolegang for å unngå finansiering av unødig dyre attføringsløp. Kostnadstaket omfatter utgifter til skolepenger, eksamensgebyr og semesteravgift.
- I 2004 ble ordningen med tidsbegrenset uførestønad innført.
- I 2004 ble det innført en tidsbegrensning for rehabiliteringspenger. Endringen innebar at det bare unntaksvis kan gis rehabiliteringspenger i en lengre periode enn to år. Tidligere var det mange som mottok rehabiliteringspenger i flere år. En syke- og rehabiliteringspengeperiode kan dermed som hovedregel ikke overstige to eller tre år.
- I 2004 ble det innført et krav i folketrygdloven om at trygdeetaten skal vurdere behovet for yrkesrettet attføring så tidlig som mulig etter at bedriftsinterne tiltak er forsøkt og seinest ved utløpet av sykepengeperioden, samt tidligere vurdering i rehabiliteringspengeperioden og seinest etter seks måneder.
- I 2004 ble det foretatt flere endringer i attføringsregelverket for å bidra til å skape insentiver til aktiv jobbsøking på et tidligere tidspunkt og unngå finansiering av langvarige attføringsløp:
  - Heving av aldersgrense for skolegang som attføringstiltak fra 22 til 26 år.
  - Innføring av varighetsbegrensning for skolegang som attføringstiltak til tre år.
  - Redusert maksimal periode med rett på attføringspenger i ventetid på høvelig arbeid etter endt attføring fra 12 til seks måneder.
- I 2004 ble ansvaret for behandling av søknader om yrkesrettet attføring samlet i Aetat. Vedtaksmyndigheten for de medisinske inngangsvilkårene (frtl. § 11-5) ble overført fra trygdeetaten til Aetat. Formålet var å forenkle saksbehandlingen ved at den enkelte bare forholder seg til en etat i attføringsvurderingen, samt å redusere ventetiden før yrkesrettet attføring iverksettes.
- I 2005 er kravet om at attføring alltid skal prøves før eventuell tilståelse av uførepensjon skjerpet med mindre åpenbare grunner tilsier noe annet. Endringen har medført at kravet til dokumentasjon for avklaring av den enkeltes arbeidsevne er blitt mer omfattende.
- I 2007 ble Kvalifiseringsprogrammet startet opp. Programmet er særlig innrettet mot langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.
- I 2009 ble blant annet utgiftene til utdanning som attføringstiltak overført til en felles rammebevilgning for all arbeidsrettet bistand etter tidligere å ha vært finansiert over folketrygdens budsjett via en overslagsbevilgning.
- I 2010 ble arbeidsevneavklaring innført.
- I 2010 ble arbeidsaklaringspenger innført. Denne nye stønaden erstattet de tre stønadene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad

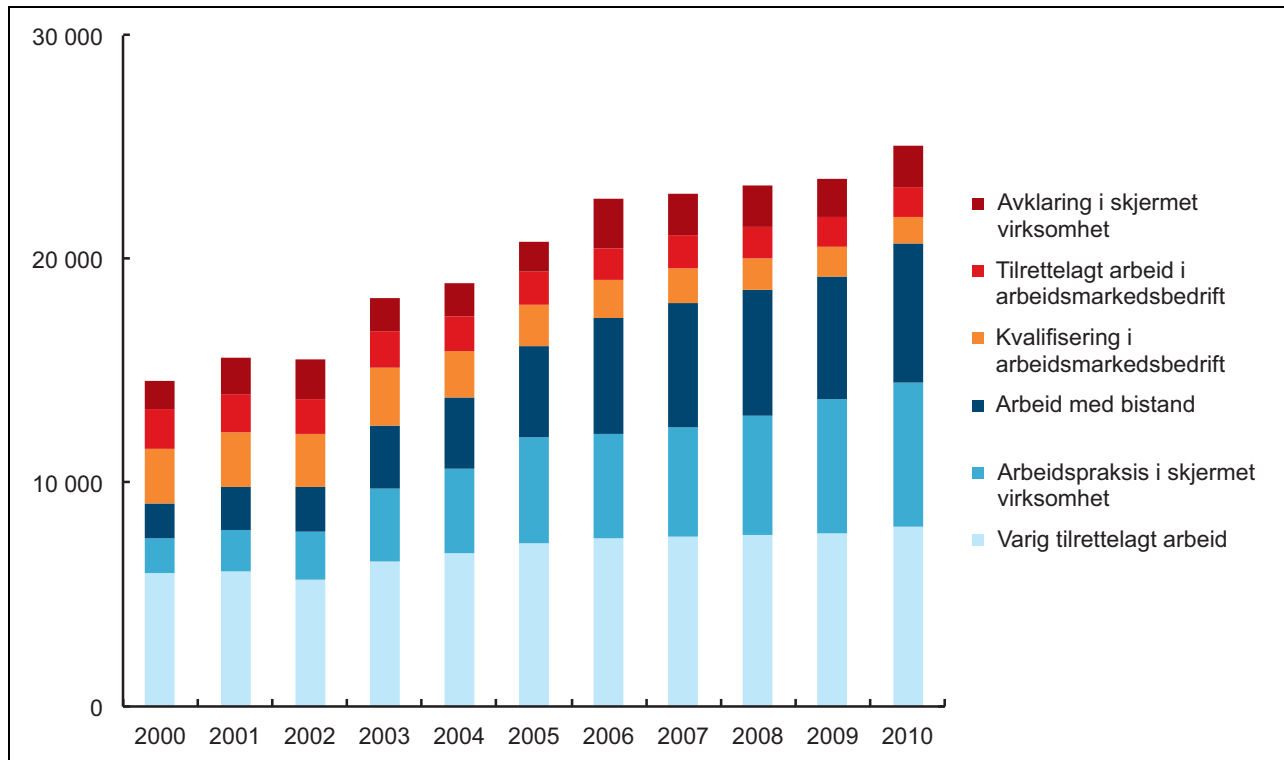
- Arbeidsrettet bistand skal bidra til å kartlegge arbeidsevnen til personer som søker om uførepensjon for å oppfylle kravet i folketrygdloven om at arbeidsrettet bistand skal være prøvd før en eventuell innvilgelse av uførepensjon.
- Arbeidsrettet bistand skal gi brukere som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser en meningsfull og fast jobb i en skjermet virksomhet.

Ser vi nærmere på fordelingen av tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne mellom ulike former for

arbeidsmarkedstiltak i perioden 2000–2009 har både antall og andel som deltar på tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter økt i denne perioden fra å utgjøre 30 prosent av deltakerne i 2000 til å utgjøre 40 prosent av deltakerne i 2009. Geografisk varierer andelen deltakere i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter fra 50 prosent av tiltaksdeltakerne i Nordland til 34 prosent av deltakerne i Nord-Trøndelag (2009).

Opplæringstiltak i form av ordinær skolegang og høyere utdanning og ulike former for arbeidsmarkedskurs har flest deltakere selv om det er





Figur 6.8 Deltakere i tiltak som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Fordelt etter tiltaks-type. Desember 2003–2010

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

blitt færre på opplæringstiltak de siste årene. Den relativt største veksten i tallet på deltakere har kommet i tiltak arrangert av forhåndsgodkjente

Tabell 6.5 Antall tiltaksdeltakere og andel av disse som var i tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Tall for desember 2000–2010

År	Andel deltakere i tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	Tiltaksdeltakere i alt
2000	30 %	49 108
2001	31 %	50 900
2002	29 %	54 210
2003	32 %	56 884
2004	31 %	62 067
2005	32 %	64 347
2006	37 %	61 714
2007	40 %	57 964
2008	41 %	56 397
2009	40 %	58 459
2010	41 %	61 467

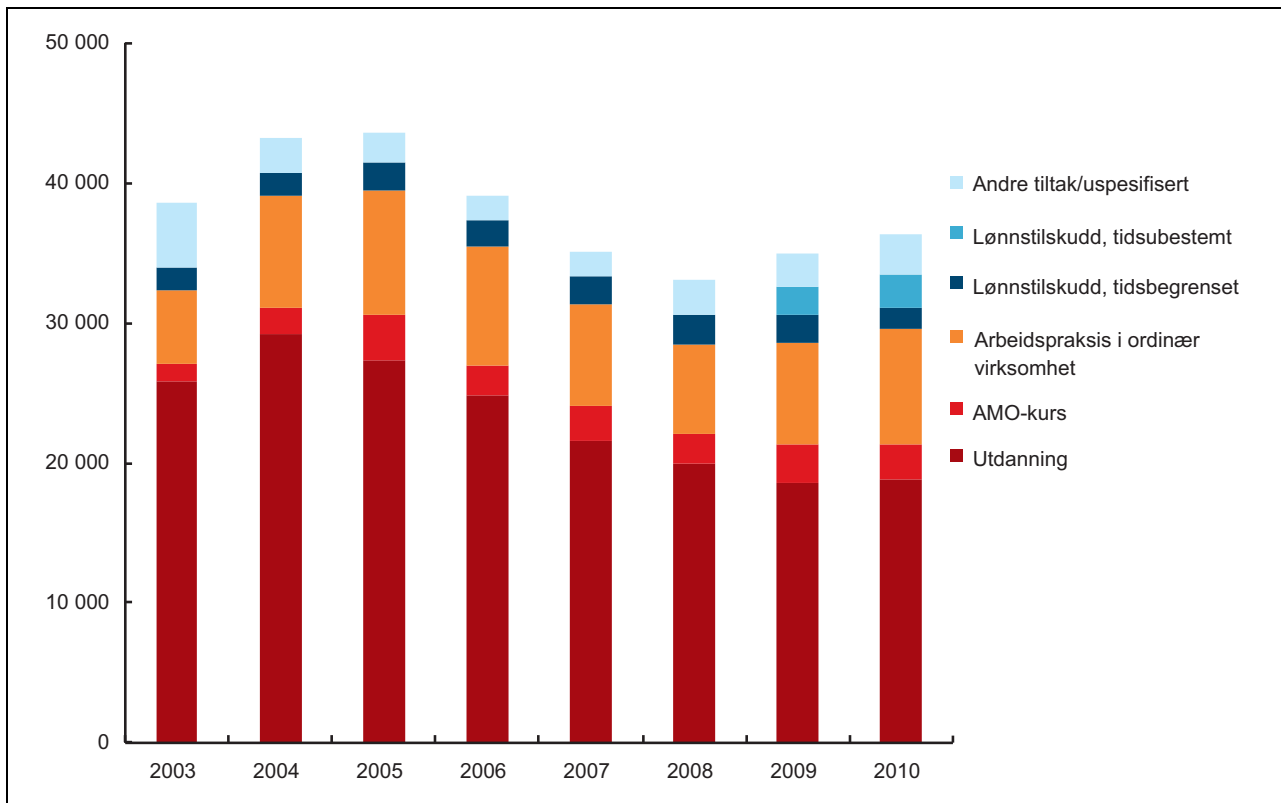
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

tiltaksbedrifter. Det har vært størst økning i tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (AB). Varig tilrettelagt arbeid har også vokst, mens de tradisjonelle og mer produksjonsrettede tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift har fått færre deltakere i perioden. Dette kan bety at bransjen har beveget seg noe vekk fra tidligere produksjonsfokus. Lønnstilskudd brukes relativt lite selv om antallet har økt noe, særlig etter oppstart av forsøket med tiltaket Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) i 2007.

## 6.6 Veien gjennom tiltaksapparatet – deltakernes tiltakshistorie

Veien fram til arbeidsrettede tiltak omfatter perioden fra man av ulike grunner faller ut av arbeidslivet eller ikke kommer inn i arbeidslivet når man søker arbeid, og fram til et vedtak om å innvilge arbeidsrettet bistand.

Neste fasen er veien videre gjennom tiltaksapparatet. Denne fasen kan deles opp i ulike etapper. Først kommer en søke- eller saksbehandlingsfase hvor det fra arbeids- og velferdsforvaltningens



Figur 6.9 Deltakere i tiltak ikke arrangert av forhåndsgodkjent tiltaksarrangør. Fordelt etter tiltakstype. Desember 2000–2010

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

side gjøres en behovs- eller arbeidsevnevurdering av om det er hensiktsmessig og nødvendig å benytte arbeidsmarkedstiltak. Dersom arbeidsrettede tiltak blir innvilget går man over i en planleggingsfase hvor det blir utarbeidet en handlingsplan eller aktivitetsplan for tiltaksforløpet. Denne fasen avløses som regel av at man venter på at tiltaket skal starte opp. Går man gjennom flere tiltak (tiltakskjedning) vil det være flere utrednings- og planleggingsfaser med ventetid mellom tiltakene. Lengden på utredningsfaser mellom tiltakene kan, i likhet med lang ventetid for å komme i gang med tiltak, ha en negativ effekt for utfallet.

### 6.6.1 Varighet av ventetid og tiltakstid

Ventetiden omfatter tid til saksbehandling av søknader; tid til planlegging og tid før tiltaket starter. For personer med nedsatt arbeidsevne har ventetiden før arbeidsrettede tiltak settes i gang økt i den perioden vi her studerer. Ventetiden i 2001 var gjennomsnittlig i underkant av seks måneder; den økte til nærmere åtte måneder i 2003. Ventetiden ble så redusert noe og var om lag seks måneder i 2006, men økte igjen fra 2008. Og var om lag ni måneder i 2009 og ni og en halv måned i starten

av 2010. Ventetiden vil være påvirket av mange forhold som pågangen av nye saker, kapasitet og prioritering i NAV, tilgang på egnede tiltaksplasser mv. Undersøkelser har vist klare negative sysselsettingseffekter av for lang varighet i vente- og utredningsfaser.<sup>18</sup>

Mange kom også tilbake etter å ha avsluttet en tiltaksperiode. En undersøkelse viser at så mange som fire av ti begynte i et nytt tiltak i løpet av de første fem årene etter at man avsluttet et tiltak. Særlig var det en stor andel unge som kom tilbake.<sup>19</sup>

I en studie av veien fram til tiltaksdeltakelse for personer med nedsatt arbeidsevne som deltok i arbeidsmarkedstiltak i 2008, ble klientforløpene til deltakere i arbeidsrettede tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter sammenliknet med forløpene til deltakere i andre typer tiltak. Observasjonsperioden var årene 2006–2008. Studien viser at deltakere i tiltak arrangert av for-

<sup>18</sup> Se bl.a. Bergsgård, N.A. og K. Løyland, *Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede*. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 216/2004.

<sup>19</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008), «Mange yrkesvalhemma har fleire periodar under attføring.» *Arbeid og velferd 1/2008*. Oslo.

håndsgodkjente tiltaksbedrifter ikke hadde en mer omfattende trygdekarriere bak seg når attføring startet enn andre tiltaksdeltakere. De har gjennomgående en noe kortere sykepengeperiode bak seg enn andre tiltaksdeltakere, men det varierer noe mer når det gjelder hvor lenge man har gått på rehabiliteringspenger og uførepensjon. Tiltaksdeltakere på arbeidspraksis i skjermet virksomhet og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift hadde en lengre trygdehistorie enn gjennomsnittet for tiltaksdeltakerne. Dette er også tiltak hvor deltakerne i følge tiltaksansvarlige står lengre unna arbeidsmarkedet enn tilfellet er for andre tiltak.<sup>20</sup>

Varigheten av selve tiltaksperioden vil være påvirket av mange forhold. Dels vil lengden på tiltaksforløpet være rammet inn av varighetsbestemmelsene i regelverket og skjønnnet som utøves av NAV og tiltaksarrangør. Rekrutteringen og bistandsbehovene blant tiltaksdeltakerne vil også påvirke lengden av tiltaksforløpet. Situasjonen på arbeidsmarkedet og mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid vil også ha noe å si for gjennomstrømningen i tiltaksapparatet. Det er også dokumentert at gjennomstrømningen kan variere betydelig fra tiltaksarrangør til tiltaksarrangør avhengig av blant annet antall deltakere i bedriften, hvilke type tiltaksplasser som tilbys og hvilket arbeidsmarked bedriftene befinner seg innenfor.<sup>21</sup> Det vil trolig også være effektivitetsforskjeller bedriftene imellom.

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er optimal varighet av et tiltaksforløp. Dette kan variere både med individuelle forutsetninger, forhold på arbeidsmarkedet og type arbeidsmarkedstiltak. For at tiltaket skal ha en effekt, må det ha en viss varighet. Samtidig er det viktig å unngå at deltakelse i attføringstiltak hindrer hensiktsmessig jobbsøking (innlåsnings-effekt). For tidsbestemte eller varig tiltak er dette hensynet mindre relevant.

Mange undersøkelser viser at varigheten av mange tiltaksforløp, også forløp knyttet til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, er forholdsvis kortvarige. Mange vil ikke fullføre tiltaksdeltakelsen eller deltar kun på kortvarige avklaringstiltak. Dette kan blant annet være personer som er innvilget yrkesrettet attføring for å prøve ut sin

arbeidsevne i forbindelse med søknad om uførepensjon.<sup>22</sup>

Avbrutte eller kortvarige tiltaksforløp kan også skyldes at en del deltakere begynner på «feil» tiltak, eller at tiltak som ikke har avklaring som formål likevel benyttes til det. Avklaring vil som hovedregel ha relativt kort varighet. Vi kan heller ikke utelukke økonomiske insentiver som trygd versus lønn i tiltak overfor tiltaksdeltakeren og tilskuddsatser overfor bedriften kan påvirke valg av tiltak.

Et annet trekk ved mange tiltaksforløp er at de varer helt inntil den grensen som i tiltaksregelverket er oppgitt som maksimal varighet for tiltaket. Det er bl.a. kartlagt at det innenfor tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift skjer en opphopning av avganger rett før utløpet av tiltaksperioden.<sup>23</sup> Det er vanskelig å se at dette kan skyldes tilpasning til individuelle behov hos brukerne. Det synes snarere som en tilpasning til regelverket enn tilpasning til hva brukerne trenger.

Det har skjedd en viss økning i varigheten av tiltaksforløpene de siste årene (perioden fra 2007 til 2009). Det gjelder både tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeid med bistand og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Dette kan til en viss grad skyldes endringer i brukernes bistandsbehov i perioden, men det kan også skyldes svakere oppfølging fra NAV i en periode med kapasitets- og restanseproblemer i etaten, eller at bedriftene holder på deltakerne lengre enn nødvendig. Utviklingen kan også skyldes et vanskeligere arbeidsmarked hvor etterspørselen etter arbeidskraft har avtatt, eller at etterspørselen etter denne type arbeidskraft har avtatt.<sup>24</sup>

I tabell 6 er varighet splittet opp i varighet på hovedtiltak, varighet på supplerende tiltak og varighet i kartleggings- og ventefase. For enkelte tiltaksløp utgjør andre tiltak enn hovedtiltaket en vesentlig del av tiltaksløpet. I noen tilfeller er også vente- og kartleggingsfasen lang. I gjennomsnitt var deltakerne om lag ett år i hovedtiltaket, 3,5 måneder i supplerende tiltak og nesten ni måneder i vente- og kartleggingsfaser. Vi har her kun sett på varighet i løpet av en fireårsperiode. De lengste tiltaksløpene er lengre enn fire år og oversikten kan undervurdere gjennomsnittstidene noe.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 253, 2009.

<sup>21</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 253, 2009.

<sup>22</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008), «Mange yrkesvalhemma har fleire periodar under attføring.» *Arbeid og velferd 1/2008*. Oslo.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

Tabell 6.6 Varighet av tiltaksforløp sortert etter varighet i hovedtiltak. Varighet i antall måneder i perioden 2003–2007 for yrkeshemmede i avgang i 2007

Tiltakstype	I alt	Varighet på hovedtiltak	Varighet på andre tiltak	Varighet i kartleggings- og ventefase
Utdanning	33,7	21,2	4,2	8,4
Kvalifisering i AMB	32,7	16,9	7,2	8,7
Arbeid med bistand	30,6	14,0	7,0	9,6
Andre tiltak	25,5	6,5	5,1	13,9
Sysselsettingstiltak	24,8	12,3	4,8	7,7
Arbeidspraksis ordinær mv.	24,0	11,0	4,3	8,7
Arbeidspraksis skjermet	23,3	8,1	3,8	11,4
Lønnstilskudd	23,1	11,1	4,9	7,1
AMO	15,8	5,0	2,0	8,8
Avklaring skjermet	14,5	2,6	0,7	11,1
Oppfølging, eksklusiv Arbeid med bistand	11,8	2,4	1,5	8,0
Vente-Kartleggingsfaser	6,1	0,0	0,0	6,1
Gjennomsnitt alle <sup>1</sup>	24,5	12,2	3,5	8,8
Gjennomsnitt personer i tiltak <sup>2</sup>	27,2	14,0	4,0	9,2

<sup>1</sup> Gjennomsnittlig varighet inklusive personer som kun har hatt kartlegging og ingen tiltak.

<sup>2</sup> Gjennomsnittlig varighet eksklusive personer som kun har hatt kartlegging og ingen tiltak.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tiltaket Utdanning har lengst varighet når vi ser bort fra de tidsbestemte tiltakene. Kurs som har varighet på under et halvt år, regnes ikke inn i kategorien utdanning, og det er derfor ikke uventet at også utdanningstiltaket har lang gjennomsnitts varighet.

Avklaringstiltaket har kort varighet, og personer som har avklaring som hovedtiltak vil i liten grad ha deltatt på andre tiltak slik at vente- og kartleggingsfasen utgjorde broparten av samlet tiltaksforløp. Oppfølgingstiltaket har også kort varighet, og deltakere som har dette som hovedtiltak deltar i liten grad i andre tiltak. Dette kan bety at deltakere i dette tiltaket har mer moderat bistandsbehov enn andre. For øvrig har tiltakene Arbeidsmarkedskurs (AMO) og tiltak i kategorien andre tiltak også kort varighet. Personer med kategorien andre tiltak som hovedtiltak deltok imidlertid i større grad også i flere tiltak enn hovedtiltaket samtidig som de hadde lengre ven-

tefaser slik at samlet varighet på tiltaksforløpet var relativt høy.

### 6.6.2 Kostnader

Kostnadene knyttet til arbeidsrettede tiltak kan enten beregnes som årsvervskostnad (tabell 6.7) eller som en kostnad pr. attføringsløp hvor de samlede utgiftene påvirkes av tiltaksløpets varighet (tabell 6.8). Tiltaksløp der Varig tilrettelagt arbeid er hovedtiltaket, er tatt ut av sammenlikningen. Hovedformålet med dette tiltaket er ikke overgang til jobb og tiltaket vil normalt vare lenger enn den perioden vi måler over. Siden tiltaket har et annet hovedformål enn andre tiltak, er prissammenlikning med andre tiltak mindre interessant.<sup>26</sup>

Mange av tiltakene har en årsvervskostnad mellom 160 000 og 180 000 kroner. Arbeidsprak-

<sup>25</sup> Tiltak uten maksimal varighet (tidsbestemte) er tatt ut av sammenlikningen.

<sup>26</sup> Tiltaksløp med varig tilrettelagt arbeid hadde en kostnad på 431 000 kroner og en årsvervskostnad på 163 000 kroner. Tiltaksløp med tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (tidligere fase 3) hadde en kostnad på 752 000 kroner og en årsvervskostnad på 140 000 kroner.

Tabell 6.7 Gjennomsnittlige årsvervskostnader i 2007. Fordelt på type tiltak og kostnadstype<sup>1</sup>

	Kostnader i alt	Kostnader til individstønad, attføringsstønad og attføringspenger	Til tiltaks- arrangør
Arbeidspraksis skjermet	275 000	122 000	153 000
Kvalifisering i AMB	274 000	19 000	255 000
Avklaring skjermet	239 000	112 000	127 000
Arbeid med bistand	181 000	117 000	64 000
Vente- og kartleggingsfaser	171 000	171 000	–
AMO	166 000	104 000	62 000
Andre tiltak	165 000	165 000	–
Sysselsettingstiltak	164 000	12 000	152 000
Utdanning	163 000	163 000	–
Lønnstilskudd	140 000	20 000	120 000
Arbeidspraksis ordinær mv.	135 000	133 000	2 000
Oppfølging, eksklusiv Arbeid med bistand	107 000	107 000	–
I alt	170 000	130 000	40 000

<sup>1</sup> Av livsoppholdsyttelser inneholder tabellen kun opplysninger om attføringspenger og inkluderer for eksempel ikke utgifter til sykepenger eller uførepensjon som enkelte tiltaksdeltakere vil motta.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

sis i skjermet sektor er det tiltaket som har høyest årsvervskostnader. Dette tiltaket er 62 prosent dyrere enn gjennomsnittet. Også Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (AMB) og Avklaringstiltak i arbeidsmarkedsbedrift har høyere årsvervskostnader enn andre tiltakstyper. Deltakere i tiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelegging i arbeidsmarkedsbedrift mottar lønn fra tiltaksbedriften i motsetning til deltakere i de fleste andre tiltak som mottar en livsoppholdsyttelse fra det offentlige. Kostnadsandelen som går til tiltaksarrangøren er derfor høyere i disse tiltakene.

Gjennomsnittsprisen for et tiltaksløp som ble avsluttet i 2007 var om lag 340 000 kroner basert på utgifter over en periode på opp til fire år.<sup>27</sup> Et tiltaksløp med kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift som hovedtiltak er det dyreste tiltaksløpet i sammenligningen. Tiltaksløp med Arbeid med bistand eller Utdanning som hovedtiltak er også relativt kostbare. Utdanning har relativt lav årsvervskostnad, men er et langvarig tiltak. Når det gjelder tiltaket Utdanning må årsprisen også ses i sammenheng med at det ikke tas hensyn til at også

utdanningsinstitusjonen har kostnader knyttet til hver enkelt student, som det ikke tas hensyn til her. I tiltaksløp der Arbeid med bistand er hovedtiltaket er mye av kostnaden knyttet til andre tiltak enn hovedtiltaket, noe som kan tyde på at tiltaket i stor grad brukes etter eller i kombinasjon med andre tiltak.

### 6.6.3 Overganger innenfor tiltaks- og stønadssystemet

Dersom vi ser på overganger innenfor tiltaks- og stønadssystemet for ulike arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, er det mange deltakere både som kommer fra og går til nye arbeidsrettede tiltak. For å illustrere dette har vi sett på tilgangen til Arbeid med bistand (AB) og avgangen fra Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA), Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Eksklusive tiltaksløp der Varig tilrettelagt arbeid er hovedtiltaket.

<sup>28</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Telemarksforskning, rapport nr. 253, 2009.

Tabell 6.8 Gjennomsnittskostnader pr. attføringsløp 2003–2007 for yrkeshemmede med avgang i 2007.<sup>1</sup>  
Fordelt på hovedtiltak

	I alt	Kostnader på hovedtiltak	Kostnader i øvrige tiltak	Kostnader i Vente- kartlegging
Kvalifisering i AMB	629 000	387 000	118 000	124 000
Utdanning	465 000	288 000	58 000	119 000
Arbeid med bistand	458 000	211 000	110 000	137 000
Arbeidspraksis skjermet	401 000	186 000	53 000	162 000
Andre tiltak	361 000	89 000	73 000	199 000
Sysselsettingstiltak	346 000	169 000	67 000	110 000
Arbeidspraksis ordinær mv.	312 000	123 000	64 000	125 000
Lønnstilskudd	306 000	129 000	76 000	101 000
AMO	223 000	69 000	29 000	125 000
Avklaring skjermet	222 000	53 000	11 000	158 000
Oppfølging, eksklusive arbeid med bistand	158 000	21 000	22 000	115 000
Gjennomsnitt	383 000			131 000

<sup>1</sup> En observasjonsperiode på fire år kan undervurdere de gjennomsnittlige kostnadene innenfor de varige tiltakene der tiltaks-  
lengden ofte er lenger enn fire år.

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

De fleste som rekrutteres til Arbeid med bistand kommer fra andre deler av attførings-systemet. Dette understøttes av en tidligere undersøkelse av Arbeid med bistand hvor en av tre deltakere var registret som yrkeshemmet tre år før man startet på tiltaket og to av tre deltakere registrert som yrkeshemmet seks måneder før tiltaksstart.<sup>29</sup>

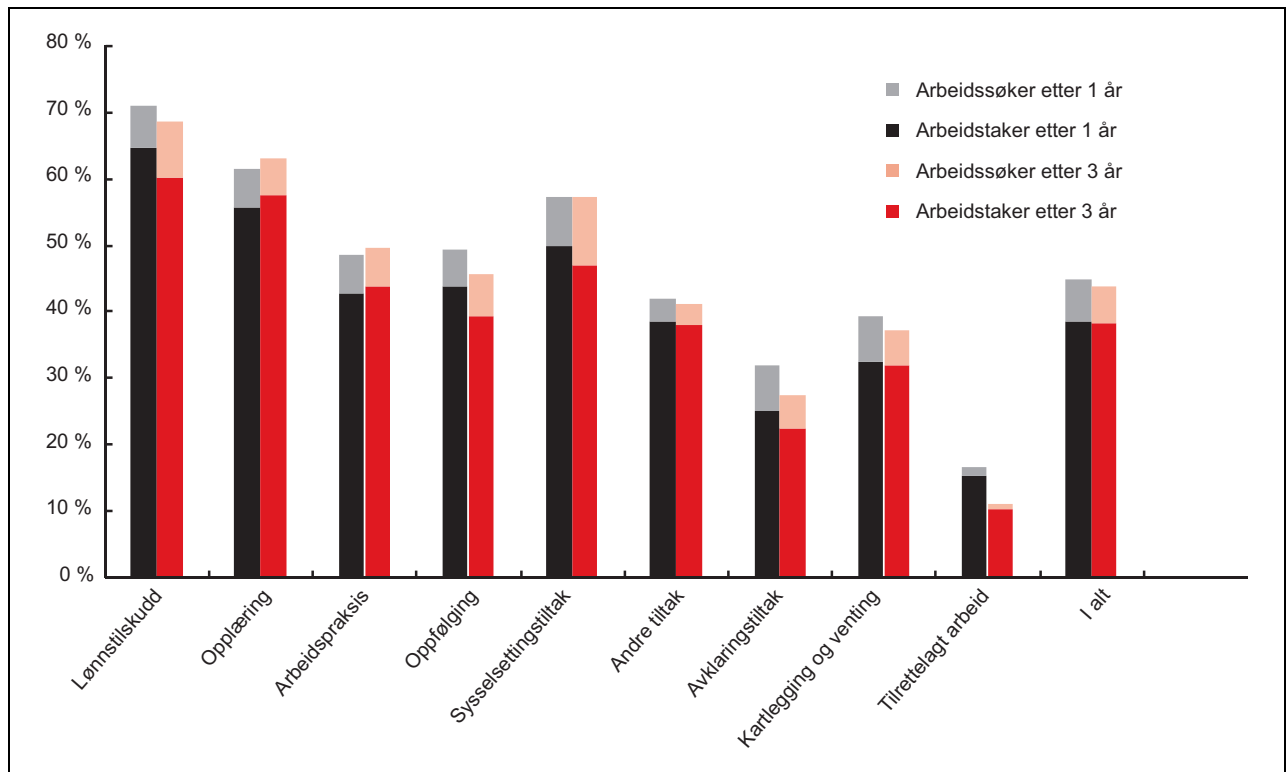
Deltakere i KIA og TIA har mottatt ordinær lønn i sine tiltak og har derfor opparbeidet rettigheter til sykepenger. Veien videre etter et avsluttet tiltak blir derfor påvirket av hvilke rettigheter man har til ulike livsoppholdsytelser. Mange mottakere som ikke har opparbeidet rett til sykepenger, vil fortsette å motta attføringspenger enten i forbindelse med en vente- og utredningsfase for videre yrkesrettet attføring, eller gå direkte over i et nytt arbeidsrettet tiltak.

Etter vente- og utredningsfasen går så mange som én av fire videre med et arbeidsrettet tiltak i forhåndsgodkjent tiltaksbedrift. Dette er en relativt omfattende form for tiltakskjeding. Vi har lite kunnskap om dette er effektiv tiltaksbruk eller om tiltakskjeding kan medføre innelåsning av deltakere i unødvendig lange og mindre hensiktsmes-

sige tiltaksløp. Undersøkelser tyder på at effekten av tiltakskjeder blant annet bestemmes av hvilke tiltak som settes sammen og i hvilken rekkefølge tiltakene gjennomføres. Tiltakskjeding brukt riktig kan derfor gi deltakerne en trinnvis progresjon i ferdigheter og kunnskaper slik at avstanden til arbeidsmarkedet gradvis reduseres. Tiltakskjeding kan også misbrukes ved at tiltaksarrangøren beholder produktive tiltaksdeltakere i egen produksjon lengre enn nødvendig. Dersom deltakeren søkes inn i feil tiltak, fordi det ikke er plass i det ønskelige tiltaket, kan tiltakskjeding forekomme fordi deltakeren senere søkes inn i et mer egnet tiltak.

Mange tiltaksdeltakere bruker derfor relativt lang tid i attførings- og stønadssystemet. Faktisk viser det seg at deltakere på de tidsbegrensede tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeidspraksis og Arbeid med bistand befinner seg nesten like lenge innenfor trygdesystemet som deltakere på det tidsubestemte tiltaket Tilrettelagt arbeid. Fem år etter tiltaksstart er 30 prosent av deltakerne i Tilrettelagt arbeid fortsatt igjen i attførings- eller trygdesystemet (det vil si fortsatt under yrkesrettet attføring eller mottaker av en eller annen trygdeytelse), mens dette gjelder for 25 prosent av deltakerne i Arbeidspraksis og arbeid med bistand og 20 prosent av deltakere i

<sup>29</sup> ECON Analyse (2004), *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport nr. 102/2004



Figur 6.10 Personer som gikk ut av definisjonen yrkeshemmet i 2007, fordelt etter hovedtiltak i perioden 2003–2007 og status på arbeidsmarkedet etter ett år og etter tre år

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kvalifiseringstiltaket. Forskjellen mellom tiltaks- og stønadsforløpene er at mens deltakere på Tilrettelagt arbeid stort sett er på dette ene tiltaket, vandrer deltakerne som starter på de andre tre tiltakene mellom ulike tiltak og stønadsordninger.<sup>30</sup>

## 6.7 Hvor går tiltaksdeltakerne?

Arbeidsstyrken består av de som er i jobb og de som leter etter jobb. Etter ett år inngår om lag 62 prosent av de tidligere tiltaksdeltakerne i arbeidsstyrken. Etter tre år har andelen sunket til 57 prosent. En andel av disse er arbeidssøkende, mens om lag 40 prosent av de tidligere tiltaksdeltakerne er registrert som arbeidstakere ett år etter, andelen endrer seg lite om vi ser på hvor mange som er i jobb tre år etter avsluttet tiltaksløp. I løpet av perioden 2008 til 2010 har etterspørselen etter arbeidskraft falt, og dette kan ha påvirket resultatene.

Overgang til arbeid varierer mye for deltakere med ulike hovedtiltak, se figur 6.10. Tallene sier imidlertid ikke nødvendigvis noe om tiltakenes effekt. Deltakere på ulike tiltak er forskjellige med

hensyn til muligheter til å komme i jobb. Ulike tiltak rekrutterer deltakere med ulike forutsetninger og jobbmuligheter og det varierer hva som er siste tiltak. Figur 6.10 gir kun en deskriptiv oversikt over hvor mange av deltakere som har avsluttet sitt tiltaksforløp, som er i jobb eller søker etter jobb. Ved bruk av tiltakskjeder ser vi på overgang til jobb fra det tiltaket deltakeren har brukt lengst tid på i tiltakskjeden. I slike tilfeller vil status på arbeidsmarkedet være påvirket av flere tiltak.

Dette samsvarer med mange andre kartlegginger av status etter avsluttet yrkesrettet attføring. Hovedmønsteret er at om lag fire av ti går til jobb; fire av ti blir registrert som mottaker av en eller annen form for stønad og for to av ti vil man ikke finne opplysninger om i tilgjengelige registre. Det ser også ut til at andelen som går til jobb rett etter avsluttet attføring, holder seg stabilt i hvert fall opp til tre år etter avsluttet attføring uavhengig av vekslende konjunkturer på arbeidsmarkedet selv om det skjer en viss utskifting i hvem som er i jobb.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Møller, G. mfl. (2003), *Handlingsplaner og tiltakskjedning i Aetat*. Telemarksforskning-Bø, rapport nr. 208/2003.

<sup>31</sup> Ekhaugen, T. (2006), *Utfall av yrkesrettet attføring i Norge 1994–2000*. Frischsenteret, nr. 6/2006 og Fevang mfl. (2004), *Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*, Frischsenteret, rapport nr. 6/2004.

Vi ser det er stor forskjell i andelen som går over i jobb mellom ulike tiltak. Men vi har også sett at deltakernes utdanningsbakgrunn, yrkesbakgrunn, diagnose mv. også er systematisk forskjellig i ulike tiltak.<sup>32</sup> I en effektstudie vil spørsmålet være om disse forskjellene i deltakernes bakgrunn og eventuell ulik motivasjon mv. kan forklare forskjellen i sannsynligheten for overgang til jobb, eller om det er en egen effekt av tiltakene.

## 6.8 Brukererfaringer

Tiltaksdeltakere er en svært heterogen gruppe som gjennomfører til dels svært ulike tiltaksløp. Det er derfor vanskelig å beskrive brukererfaringer som er representative for flertallet av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksløpene varierer både i lengde og sammensetning. For noen leder tiltaksløpet til et arbeid, med eller uten støtte, og for andre er sluttresultatet uføretrygd. Flertallet var også på en eller annen stønad for de kom inn i gruppen personer med nedsatt arbeidsevne, og de har hatt ulik bakgrunn for å ha gått ut av eller ikke kommet inn i det ordinære arbeidslivet. Alt dette er faktorer som kan påvirke hvilke erfaringer deltakerne sitter igjen med.

Personer med ulik bakgrunn fra arbeidslivet og ulike diagnoser vil også ha ulike bistandsbehov. Enkelte har hovedsaklig fysiske begrensninger og lang erfaring fra arbeidslivet. Disse kan hovedsaklig ha behov for avklaring av hva slags arbeid de kan gjøre og hvor mye, samt yrkesrettet rehabilitering. Andre har psykiske helseproblemer som begrenser deres muligheter i arbeidslivet, og mange har sammensatte helseproblemer og begrenset erfaring fra arbeidslivet. For en del

kan motivasjon, tillit til egne evner og potensial i arbeidslivet begrense mulighetene for å komme i arbeid, utover det de helsemessige utfordringene skulle tilsi. Bistandsbehovet kan derfor være sammensatt. Enkelte kan også ha problemer med å orientere seg i systemet og trenge bistand for å få oversikt over rettigheter og å følge opp plikter. Thrana mfl. (2009)<sup>33</sup> har intervjuet ungdom som har kontakt med NAV og finner at mange synes systemet er komplisert og at informasjonen ikke alltid er tilpasset deres gruppe. De fleste vil også ha vært gjennom et tiltaksløp i flere faser og hatt kontakt med flere aktører og instanser underveis. Samme personer vil derfor ha flere ulike erfaringer fra tiltakssystemet.

Som beskrevet tidligere i kapitlet, begynner veien frem til yrkesrettet attføring før tiltaksstart. Det første møtet med tiltakssystemet i attføringsprosess vil for de fleste være møte med et lokalt NAV-kontor. Kontakten med NAV er derfor en del av deltakerens opplevelse av attføringsløpet. Møtet mellom NAV og potensielle tiltaksdeltakeren kan være utfordrende av flere grunner. Til dels kan deltakeren være i en svært sårbar situasjon der denne er avhengig av saksbehandleren for å få riktig ytelse og bistand i en periode der livet generelt kan være utfordrende. Samtidig har NAV de siste årene gjennomgått en krevende omstillingsprosess.

Det er enkelte studier av brukeropplevelser knyttet til kontakt med NAV. En studie fra NAV Horten<sup>34</sup> viser til at brukernes opplevelse av den første kontakten med NAV varierer. Selv om det er klart flere som svarer at de blir møtt med respekt, at saksbehandleren ser deres behov og at de får den hjelpen de trenger, er det også en relativt stor gruppe som opplevde kontakten med NAV som negativ. De negative opplevelsene som trekkes frem er blant annet knyttet til at brukeren føler seg mistenkeliggjort gjennom krav til dokumentasjon av behov eller at brukeren ikke føler at vedkommendes utfordringer eller lidelser blir tatt på alvor. Hansen (2009) finner også at brukere av NAV kontorer generelt gir positive beskrivelser av kontakten med NAV kontoret, men at det er stor spredning i svarene.

<sup>32</sup> En mulig feilkilde i tabellen gjelder tiltaksdeltakere som mottar lønn i tiltaket. Det gjelder kvalifisering i arbeidsmarkedetsbedrift og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedetsbedrift samt den ordinære lønnstilskuddsordningen. Dette er tiltaksdeltakere som blir registrert som arbeidstakere i arbeidstakerregisteret. Det er derfor mulig at pga. manglende ajourhold og oppdatering av dette registeret, er det selve tiltaksdeltakelsen som telles og ikke overgang fra tiltak til jobb. I en undersøkelse av egenmeldt status for deltakere i kvalifiseringstiltaket og tilrettelagt arbeid lå overgangen til heltids- og deltidsarbeid etter avsluttet yrkesrettet attføring på om lag 38 prosent for deltakerne i KIA og 37 prosent for deltakerne i TIA (Møller og Sannes, 2009). Tall fra bransjeforeningen Attføringsbedriftene for 2008 viser en overgang til ordinært arbeidsliv for deltakere i kvalifiseringstiltaket på 38 prosent og for deltakere i tilrettelagt arbeid en overgang på 23 prosent. Vi har ikke tilsvarende tall for den ordinære lønnstilskuddsordningen.

<sup>33</sup> Thrana, H.M. mfl. (2009), *Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole*. Nordlandsforskning. NF-rapport 6/2009.

<sup>34</sup> NAV (2009), *Brukermedvirkning som vidundermedisin? En studie av brukermidvirkning ved ulike NAV-kontorer i Vestfold*. Nav Horten 2009.



## Kapittel 7

# Rammebetingelser for samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene

### 7.1 Innledning

Kapitlet inneholder en deskriptiv gjennomgang av samarbeidet mellom forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og Arbeids- og velferdsetaten. Det blir gitt en gjennomgang av føringer og rammer for samarbeidsrelasjonen, hvor vi ser på ulike elementer som virker styrende på den praktiske samhandlingen mellom tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten. Kapitlet tar også for seg hvilke formelle krav som stilles til tiltaksarrangør og til gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

### 7.2 Hva særpreger relasjonen mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter sammenliknet med andre tiltaksleverandører?

#### 7.2.1 Tiltaksbedriftenes mandat og rolle

En skjermet virksomhet er i henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., en virksomhet med produksjon av varer og/eller tjenester, som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid. I 2009 var det om lag 400 slike virksomheter. Ved utgangen av 2011 hadde bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO 106 medlemmer, mens ASVL Arbeidssamvirkenes landsforening hadde 231. Rundt 15 av virksomhetene var medlem av begge foreningene. Tradisjonelt har disse bedriftene basert sin attføringsvirksomhet på produksjon av varer og/eller tjenester. I de senere årene har det skjedd en endring ved at bedriftene i økende grad bruker ordinære bedrifter som attføringsarena.

De fleste bedriftene har en sterkt lokal tilknytning ved at eier er den kommunen som bedriften er lokalisert i (eventuelt også nabokommuner). Med unntak av i de største byene er det dermed

som hovedregel få «konkurrerende» leverandører av samme tiltak lokalt.

Tiltaksbedriftene er forhåndsgodkjente gjennom Arbeids- og velferdsetatens godkjenning av tiltaksarrangørene. Kravene som stilles for å bli godkjent innebærer en begrensning av hva slags forretningsvirksomhet bedriftene kan drive. Så lenge Arbeids- og velferdsetaten er eneste kjøper av en tjeneste, vil de kunne diktere betingelsene for å inngå en avtale (monopsoni). Denne situasjonen har endret seg noe gjennom utvidet adgang til å selge attføringsrelaterte tjenester til andre. Det eksisterer i noen tilfeller også det motsatte forhold gjennom monopol, der det er én selger og flere kjøpere. En situasjon med monopsoni og monopol skaper en sterk avhengighet der exitmuligheten ikke er til stede.

Skjermet sektor omfatter *attføringsbedrifter* (også kalt arbeidsmarkedsbedrifter) og *vekstbedrifter* (også kalt arbeidssamvirker). Dette er bedrifter som har inngått avtale med Arbeids- og velferdsetaten om levering av tiltakene. Avklaring i skjermet virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 1-2.

Attføringsbedriftene og vekstbedriftene ble opprettet for å gi tilbud om arbeidstrening og kvalifisering for det ordinære arbeidsmarkedet, samt skjermet sysselsetting for personer som ikke klarte å stå i en jobb på det ordinære arbeidsmarkedet. Todelingen gjenspeiler at de historisk har hatt ansvaret for ulike typer tiltak.

Attføringsbedriftenes hovedtiltak er avklaring og utprøving av arbeidsevne, kvalifisering, arbeidstrening og formidling til jobb, samt tiltaksplasser for tidsbestemt tilrettelagt arbeid. Tiltak i disse bedriftene er i hovedsak forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne og skal gi disse høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Målet er formid-

ling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning. Attføringsbedriftene kan i tillegg tilby tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er i utgangspunktet forbeholdt attføringsbedriftene.

Vekstbedriftenes hovedtiltak er Varig tilrettelagt arbeid. Tiltaket innebærer arbeid i en skjermet virksomhet, der arbeidsoppgavene er tilpasset den enkeltes yteevne. Målgruppen er personer som har, eller i nær fremtid forventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Vekstbedriftene kan også være tilbydere av tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Avklaring i skjermet virksomhet.

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er leverandører av en rekke ulike arbeidsrettede tiltak i tillegg til hovedtiltakene, herunder Arbeidsrettet rehabilitering, Arbeidsmarkedsopplæring, Avklaring og Oppfølging. Dette har bidratt til å viske ut skillet mellom skjermede og integrerende tiltak. Det har vært en bevisst politikk å innrette disse tiltakene slik at de i større grad fungerer som et utgangspunkt for inkludering i ordinært arbeidsliv.<sup>1</sup> Mange av de forhåndsgodkjente virksomhetene har relativt mange deltakere utplassert i ordinære praksisplasser. Bedriftenes arbeid kan dermed sies å være fremskaffing av praksisplasser og oppfølging av deltakere, oppgaver som ikke er så ulike det som var tiltenkt Arbeids- og velferdsetaten.

En spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Arbeids- og velferdsetaten viser at skjermede tiltak er viktige i den forstand at deltakere som henvises til disse tiltakene, trenger tettere oppfølging enn de som henvises til tiltak i ordinær virksomhet. Det blir også vektlagt at varigheten er lengre for tiltak arrangert av forhåndsgodkjente leverandører. Noen saksbehandlere benytter forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter dels fordi det kan være vanskelig å finne ordinær arbeidspraksis, og dels fordi det er mindre oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten knyttet til en deltaker i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>2</sup>

Tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan gi Arbeids- og velferdsetaten en større fleksibilitet når det gjelder å håndtere varierende arbeidsbyrde og fungere som en kapasitetsbuffer. I perio-

der hvor det for eksempel er viktig å prioritere vedtaksarbeid, kan det være hensiktsmessig med økt bruk av tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter for å avlaste NAV-kontorene.<sup>3</sup>

## 7.2.2 Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter versus anbudsbaserte tiltak

Det skilles i regelverket mellom tiltak som kjøpes inn av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og tiltak som kjøpes inn i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser.

*Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter* har avtale med Arbeids- og velferdsetaten om gjennomføring av tiltak. Godkjenning av nye virksomheter og tildeling av tiltaksplasser blir gjort på bakgrunn av en bred vurdering av tiltaksbedriftens presentasjon av virksomheten/tilbudet, ev. tidligere resultater, geografiske forhold, brukernes behov og det lokale arbeidsmarkedet. Rammebetingelsene til bedriftene er relativt stabile, sammenliknet med anbudsbaserte tiltak.

De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene står i en særstilling i samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten, grunnet den tette koblingen mellom tiltak og tiltaksarrangør. Samhandlingen mellom forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og Arbeids- og velferdsetaten kan på den ene siden karakteriseres som et partnerskap, og på den andre siden som et kunde – leverandørforhold. Partnerskapet reguleres av den lokale (samarbeids)avtalen mellom virksomheten og NAV Fylkeskontor/det lokale NAV-kontoret, hvor det blir gjennomført årlige møter for å diskutere satsingsområder og prioriteringer. Partnerskapet er imidlertid ikke likeverdig, da Arbeids- og velferdsetaten kan gi virksomheten ulike former for pålegg, blant annet gjennom godkjenningsordningen. Kunde – leverandørforholdet mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er kjennetegnet ved at etaten stiller krav til tjenestene gjennom avtalen, kravspesifikasjon og den enkelte bestilling.

*Anbudsbaserte tiltak* blir kjøpt inn i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Dette gjelder tiltakene Avklaring, Oppfølging, Arbeidsrettet rehabilitering, Utredning/Behandling for lettere psykiske lidelser og sammensatte lidelser og Arbeidsmarkedsopplæring.<sup>4</sup>

Formålet med regelverket for offentlige anskaffelser er å bidra til økt verdiskaping i sam-

<sup>1</sup> Hernes, T., I. Heum og P. Haavorsen (2010), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Gyldendal Akademisk.

<sup>2</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforskning.

<sup>3</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforskning.

funnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. I tillegg skal regelverket bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Anskaffelsene baseres på objektive og rettferdige kriterier, slik at alle leverandører gis samme mulighet til å få kontrakter. Det blir gjennomført konkurranse hvor tildeling skjer utifra valgte tildelingskriterier hvor kvalitet som regel vektet høyere enn pris. Kontraktene har en varighet på maksimalt fire år. Relasjonen mellom leverandør og Arbeids- og velferdsetaten er regulert gjennom kontrakten. Samarbeid og informasjon utover det som er regulert i kontrakten, er opp til den enkelte kontraktspart / NAV Fylkeskontor å bestemme. En undersøkelse gjennomført av Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse viser at leverandører i enkelte fylker rapporterer om få tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten etter at de har fått oppdraget.<sup>5</sup> Det er kun når særskilte situasjoner oppstår, for eksempel hvis leverandøren har problemer med å oppfylle avtalen og/eller det oppstår konkrete konflikter, at Arbeids- og velferdsetaten følger opp leverandøren. Så lenge rapporteringen til Arbeids- og velferdsetaten oppfyller kravene som er gitt i avtalen, ser det ut til å være svært lite dialog mellom leverandør og NAV Fylkeskontor.

De konkurranseutsatte tiltakene har gitt leverandørene mindre forutsigbarhet knyttet til utnyttelse av avtalt kapasitet. Leverandøren skal stille til disposisjon det antall tiltaksplasser som er kontraktfestet, mens Arbeids- og velferdsetaten har ingen tilsvarende forpliktelse til å foreta avrop på et bestemt antall plasser. Endringer i betalings-systemet fra 1.7.2012 vil gjøre forskjellen mellom anbudsutsatte og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter mindre på dette punktet.

## 7.3 Krav til tiltaksarrangør

### 7.3.1 Generelt

Sysselsettingsutvalget foreslo følgende prinsipper for utformingen av arbeidsmarkedstiltak: Tiltak

<sup>4</sup> Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er et tidligere Aetat-tiltak, Utredning/Behandling for lettere psykiske lidelser og sammensatte lidelser er et tiltak fra tidligere ordning med kjøp av helsetjenester i trygdeetaten, og Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering ble innført i Arbeids- og velferdsetaten i 2007.

<sup>5</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R 2010-089. Oslo.

kene må utformes slik at en unngår fortregning av ordinær sysselsetting, den enkelte tiltaksdeltaker skal være disponibel for å ta jobb også mens vedkommende deltar på arbeidsmarkedstiltak, det skal lønne seg økonomisk for den enkelte å gå over i jobb framfor å være på arbeidsmarkedstiltak, tiltakene skal ha begrenset varighet og det skal være egenandeler for arbeidsgivere som har personer på tiltak i virksomheten.<sup>6</sup>

I sin innstilling i juni 2000, sluttet Holdenuutvalget seg enstemmig til disse prinsippene.<sup>7</sup> Alle regjeringer har siden lagt disse prinsippene til grunn for arbeidsmarkedspolitikken, og prinsippene er konkretisert i årlige forslag overfor Stortinget i statsbudsjettet samt i tiltaksforskriften som fastsetter nærmere regler for hvordan de ulike tiltakene eller tjenestene skal være utformet.

### 7.3.2 Unngå fortregning av ordinær arbeidskraft

Når det legges til rette for at arbeidsgiverne kan få subsidiert arbeidskraft gjennom å ta inn tiltaksdeltakere, vil det være en viss risiko for at enkelte arbeidsgivere eller tiltaksarrangører velger å ta inn personer på tiltak fremfor å ansette dem i bedriften på ordinære vilkår. For å oppnå målet om et bedre fungerende arbeidsmarked, er det viktig å unngå at tiltakene fortrenger ordinær arbeidskraft. Det er derfor nedfelt et generelt prinsipp om at tiltaksplasser ikke skal fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksarrangørs virksomhet i § 1-6 i forskrift om arbeidsrettede tiltak.

### 7.3.3 Unngå konkurransevridning

Prinsippet om at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende er nedfelt i forskrift om arbeidsrettede tiltak § 1-6. Bedrifter som får kompensert lønnsutgifter for mange av sine ansatte gjennom tiltaksplasser vil kunne få et konkurransefortrinn framfor bedrifter som ikke mottar slik lønnsubsidiering. Subsidiering av arbeidskraft bør ikke bidra til å stille noen bedrifter i en bedre konkurransemessig situasjon enn konkurrerende bedrifter, og deltakernes yteevne og tilskuddets størrelse må ses i sammenheng slik at konkurransevridning unngås.

<sup>6</sup> NOU (1992: 26), *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Oslo: Finansdepartementet.

<sup>7</sup> NOU (2000: 21), *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Oslo: Finansdepartementet.

### 7.3.4 Krav til arrangører av tiltak i skjermet virksomhet

Det følger av tiltaksforskriftens § 1-10 at tiltaksarrangør godkjennes av Arbeids- og velferdsetaten, på det nivå Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Tiltaksarrangører i skjermet sektor godkjennes av NAV Fylkeskontor etter søknad. Dette gjelder også ved oppstart etter konkurs. Etter gjeldende praksis gis godkjenningen i utgangspunktet for seks år, men den skal revideres etter tre år og ellers etter behov.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak krever at arrangører av tiltak i skjermet virksomhet er godkjent etter tiltaksforskriftens §§ 10-3 og 10-4 (arbeidsmarkedsbedrifter) eller §§ 11-4 og 11-5 (arbeidssamvirker):

- Virksomheten hvor tiltaket gjennomføres skal som hovedregel være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet.
- Attføring / varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet.
- Overskudd skal forbli i virksomheten og komme formålet og deltakerne til gode.
- Det skal ikke utbetales utbytte.
- Virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet, med unntak av etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.
- For arbeidsmarkedsbedrifter gjelder i tillegg at tiltaksplasser innenfor kvalifisering minst skal utgjøre 50 prosent av samlet antall plasser innenfor Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Arbeids- og velferdsetaten kan gi dispensasjon fra dette kravet dersom det i en avgrenset periode ikke er mulig å oppfylle det.

## 7.4 Institusjonelle rammer rundt samarbeidet

### 7.4.1 Utvidet oppfølgingsregime

De institusjonelle rammene for samarbeidet mellom forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og Arbeids- og velferdsetaten er gitt i forskrift og utfyllende regelverk, hvor vilkårene for å bli godkjent som tiltaksarrangør for tiltak i skjermet virksomhet er nedfelt. Samarbeidsarenaene er i stor grad knyttet til oppfølging av avtalen og kravspesifikasjon, samt oppfølging av deltakere.

I forbindelse med Riksrevisjonens revisjon av Aetats forvaltning av tilskudd til tiltaksarrangører i 2006, ble det påpekt konkrete mangler ved forvaltningen av de skjermede tiltakene. Det ble blant annet avdekket svakheter i samarbeidsavtalen mellom tiltaksarrangør og Aetat, dårlig kontroll av tiltaksarrangørens måloppnåelse og det ble stilt spørsmålsteget ved om kravene til å være godkjent som tiltaksarrangør overholdes.

På bakgrunn av Riksrevisjonens kritikk gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet en gjennomgang av de forhold som ble påpekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet implementerte ny avtalemål, kravspesifikasjon og skjerpede krav til godkjenning av virksomhetene. Det ble ikke lagt opp til endringsforslag som ville medføre vesentlige endringer i regelverket.

Høsten 2008 startet NAV Fylkeskontor arbeidet med implementering av ny avtalemål, kravspesifikasjoner og godkjenningsregler. Ved utgangen av 1. kvartal 2010 var alle bedriftene innlemmet i det nye, utvidede oppfølgingssystemet.

### 7.4.2 Godkjenningsordningen

Arbeids- og velferdsetatens godkjenning av tiltaksarrangør er en forutsetning for at det skal kunne inngås avtale om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak. Formålet med godkjenningen er å bidra til å sikre effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av arbeidsrettede tiltak. Godkjenningen gjelder for tiltaksarrangører av ett eller flere av følgende tiltak: Avklaring skjermet virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand, Varig tilrettelagt arbeid, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

I merknadene fra Riksrevisjonens gjennomgang i 2006, ble det stilt spørsmålsteget ved om Aetat innhenter tilfredsstillende opplysninger fra tiltaksarrangørene for å vurdere om forskriftens krav til godkjenning er oppfylt.

På bakgrunn av merknadene fra Riksrevisjonen, og for å gjøre NAV Fylkeskontor bedre i stand til å kunne følge opp kravene til tiltaksbedriftene, har Arbeids- og velferdsdirektoratet revidert godkjenningsordningen. Det ble utarbeidet en sentral mal for godkjenning av tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter. Tidligere forholdt NAV Fylkeskontor seg til godkjenningskravene slik de var formulert i forskriften, kravspesifikasjonens pkt. 2 «Innhold til årsrapporten til Arbeids- og velferdsetaten» og samarbeidsavtalen.

Den nye malen bygger på føringene i forskriften, men utdyper formalkravene til tiltaksarrangør herunder; Organisering, krav til registrering, skatteattest, HMS egenerklæring, eieforbud, primærvirksomhet, regnskap, faglige kvalifikasjoner, sertifisering, overskuddsdisponering, utbytte, kryssubsidiering, forholdet til annen offentlig støtte, konkurransevridning, habilitet og arrangør av andre arbeidsmarkedstiltak.

Det er også tatt inn et krav om innhenting og kontroll av opplysninger fra tiltaksarrangør og utarbeidet sjekklister for saksbehandler. Tidligere godkjenningsordning hadde ingen tidsbegrensning eller krav til revisjon. Godkjenning etter ny ordning gjelder for seks år, men skal revideres etter tre år, og ellers etter behov.

Det er gjennomført en evaluering av økonomi og organisering i skjermet sektor hvor det ble pekt på utfordringer med å kontrollere enkelte av kravene.<sup>8</sup>

Kravet til at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, har vist seg vanskelig å operasjonalisere og bruke som styringskrav. Arbeids- og velferdsdirektoratet har valgt å lage en liste over forhold som på ulik måte belyser omfanget av primærvirksomheten i den enkelte virksomhet.<sup>9</sup> Vurderingen av kravet skal basere seg på en helhetlig og skjønnsmessig vurdering.

Der det er vanskelig å fastslå omfanget av primærvirksomheten i forhold til bedriftens øvrige virksomhet, kan godkjenning gis med forbehold og registreres som et avvik. Avviket skal lukkes straks det foreligger entydige kriterier fra Arbeids- og velferdsetaten eller Arbeidsdepartementet.

### 7.4.3 Avtale om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak

Tiltaksarrangører som er godkjent for å gjennomføre tiltak i skjermet virksomhet må inngå en avtale med NAV Fylkeskontor / det lokale NAV-kontoret om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak. Hensikten med avtalen er å regulere sam-

handlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og de skjermede virksomhetene.

Riksrevisjonens gjennomgang av Aetats forvaltning av tilskudd til tiltaksarrangører i 2006 viste at mange av samarbeidsavtalene mellom Aetat og tiltaksarrangørene var datert flere år tilbake, uten at det kunne dokumenteres at de var gjennomgått/revidert siden inngåelsen. Det ble påpekt at konsekvensen av manglende oppdatering av avtalene vil kunne være at partenes forpliktelser ikke er i samsvar med gjeldende regelverk og kravspesifikasjonen.

På bakgrunn av merknader fra Riksrevisjonen i 2006, er det gjort endringer som innebærer at den nye avtalen har blitt et selvstendig dokument som regulerer samhandlingen mellom partene, gjensidige forpliktelser og ansvarsforhold, mens tidligere avtale var en del av kravspesifikasjonen. Kravspesifikasjonen er nå et underordnet dokument, som regulerer gjennomføringen av den enkelte bestilling. Avtalens parter er tiltaksarrangør for tiltaket/tiltakene og NAV, på det nivå som NAV Fylkeskontor bestemmer.

Det stilles krav om at avtalen skal fornyes hvert år, og det er utarbeidet rutiner for gjennomføringen av dette. Rutinene er blant annet knyttet opp imot en «styringskalender» som sikrer relevant informasjon til partene i prosessen, for eksempel føringer i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten som har betydning for avtaleperioden.

I styringskalenderen legges det opp til at NAVs fylkesledelse skal gi slik informasjon til faste tider iht. blant annet budsjettprosessen i Arbeids- og velferdsetaten. Møtene med tiltaksarrangørene foreslås gjennomført som felles informasjonsutveksling i et samlet møte med ledelsen for alle tiltaksarrangørene i fylket. I disse møtene vil Arbeids- og velferdsetaten kunne gi signaler om endringer eller omdisponering av tiltaksplasser, noe som vil være enklere å begrunne dersom det knyttes opp til endringer i Arbeids- og velferdsetatens rammebetingelser. Dette vil sette ordningen med seks måneders varsel om vesentlige endringer i antall tiltaksplasser og andre rammebetingelser inn i en fastere og mer forutsigbar helhet.

I en undersøkelse fra 2009 svarte 90 prosent av bedriftene at de hadde inngått samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten. Videre svarte over 90 prosent at de mente samarbeidsavtalen i noen eller stor grad hadde bidratt til å samordne krav og forventninger. Kommentarene til spørsmålene om avtalene er imidlertid mer kritiske enn det resultatene av spørreundersøkelsen skulle

<sup>8</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

<sup>9</sup> Forholdet mellom primærvirksomhet og annen virksomhet kan for eksempel belyses gjennom: Organisering av virksomheten, antall ansatte knyttet til andre deler av virksomheten enn attføring, andel av budsjett knyttet til attføringsvirksomheten, andel av resultatet knyttet til attføringsvirksomheten og antall plasser knyttet til attføringsvirksomheten. (Jf. NAVs mal for godkjenning av tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet pkt 2.6).

tilsi. En forklaring på dette kan være at bedriftene ikke ønsker å stille NAV-kontorene i et dårlig lys, eller at de har en viss forståelse for at de NAV-ansatte var midt i en vanskelig reform.<sup>10</sup>

#### 7.4.4 Kravspesifikasjon for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Kravspesifikasjonen er et *vedlegg* til avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør. Tidligere var det én kravspesifikasjon for hvert tiltak. På bakgrunn av mange overlappende punkter og behov for forenkling, ble fem kravspesifikasjoner slått sammen til én.<sup>11</sup> Noen av kravene er felles for alle tiltakene, mens andre krav er tiltaks-spesifikke.

Kravspesifikasjonen omhandler krav til tiltaksarrangør vedrørende:

- Faglig innhold og metoder for gjennomføring av det enkelte tiltak
- Rutiner for inntak av deltakere
- System for vurdering av tiltaksdeltaker
- Beskrivelse av det yrkesfaglige tilbudet
- Tilrettelegging for jobbsøking og yrkesveiledning
- Innhold i deltakernes planer
- Tilbudsmelding
- Rapportering (underveis og sluttrapport for deltaker og årsrapport)
- Forvaltning av driftstilskuddet fra Arbeids- og velferdsetaten

Hensikten med kravspesifikasjonen er å bidra til at tiltaksdeltakerne ytes en tjeneste på et avtalt kvalitetsnivå. Kravspesifikasjonen er et virkemiddel i arbeidet med å sette fokus på den service som ytes overfor deltakerne i tiltaket. Videre fordrer den at det utarbeides en kvalitetssikring på systemnivå av tiltaksarrangør, som et svar på Arbeids- og velferdsetatens krav. Kvalitetssikringen til tiltaksarrangør skal være et systemrettet verktøy som møter og dokumenterer de krav som stilles fra etaten. Det skal avholdes møte mellom NAV Fylkeskontor og tiltaksarrangør minimum

én gang i året for oppfølging av kravspesifikasjonen.

I en undersøkelse fra 2009 svarte 95 prosent av tiltaksbedriftene at de hadde utarbeidet en kvalitetssikring som svar på de krav som stilles i kravspesifikasjonen for de skjermede tiltakene. Videre var det 98 prosent som mente at kravspesifikasjonen hadde bidratt til å sikre kvaliteten i stor eller noen grad. Kommentarene til spørsmålene nyanserer dette bildet noe.<sup>12</sup>

## 7.5 Samhandling

NAV-kontorene er basert på et partnerskap mellom stat og kommune. Etter reformen må de lokale NAV-lederne forholde seg til både sentrale og lokale myndigheter, blant annet er sosialdelen i arbeids- og velferdsforvaltningen et kommunalt ansvar. I tillegg går det en ansvarslinje på statlig side fra NAV-kontoret til NAV Fylkeskontor og videre til Arbeids- og velferdsdirektoratet under Arbeidsdepartementet.

Tiltaksbedriftene samhandler med Arbeids- og velferdsetaten på ulike nivåer. Samhandlingen mellom de skjermede bedriftene og Arbeids- og velferdsetaten er både preget av samarbeid om felles brukere og behovet for styring/kontroll av virksomhetene. På sentralt nivå gjennomføres det møter for å gi styringssignaler og drøfte utfordringer i samhandlingen mellom de skjermede virksomhetene og Arbeids- og velferdsetaten. På lokalt nivå er samhandlingen knyttet opp mot oppfølging av godkjenningen, avtalen, kravspesifikasjon og tiltaksdeltakerne.

### 7.5.1 Mellom arbeidsgiverorganisasjonene og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Det gjennomføres regelmessige møter mellom ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og arbeidsgiverorganisasjonene Bransjeforeningen Attføringsbedriftene og Arbeidssamvirkenes landsforening én til to ganger i året, og ellers etter behov. Hensikten med møtene er å gi informasjon om budsjettssituasjonen og utviklingen på arbeidsmarkedet, status for tiltaksgjennomføringen og eventuelle endringer i Arbeids- og velferdsetaten, samt diskutere utfordringer og aktuelle saker.

<sup>10</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforskning.

<sup>11</sup> Kravspesifikasjonen gjelder tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedetsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid.

<sup>12</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforskning.

### 7.5.2 Samhandling mellom de lokale NAV-kontorene, NAV Fylkeskontor og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Premissene for samhandlingen mellom tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten legges i de institusjonaliserte samhandlingsforaene. I avtale om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak er det fire ulike arenaer som blir brukt i samhandlingen.

*Møte mellom NAV Fylkeskontor og bedriftsledelsen:* Dersom det lokale NAV-kontoret er avtalepart, skal det avholdes møte mellom NAV Fylkeskontor og bedriftsledelsen minimum én gang i året. Hensikten med møtet er å sikre god kommunikasjon samt formidling av overordnet styringsinformasjon som gjelder for avtaleperioden.

*Oppfølging av avtalen:* Det skal gjennomføres minimum ett møte i året mellom avtalepartene for oppfølging av avtalen. Avtalens parter er tiltaksarrangør for tiltaket/tiltakene og NAV, på det nivå som NAV Fylkeskontor bestemmer. Aktuelle temaer for møtene er utviklingen på arbeidsmarkedet, årsmeldingen fra tiltaksarrangør, kvalitet, måloppnåelse, justering av antall godkjente plasser, felles opplæring og markedsføring av tilbudet.

*Oppfølging av innhold i avtale og kravspesifikasjon:* Møte mellom det lokale NAV-kontoret (ev. med bistand fra NAV Fylkeskontor) og tiltaksbedriften skal avholdes minimum én gang i året, hvor hensikten er å revidere innholdet i avtalen og i kravspesifikasjonen.

*Brukermøter/Rådgivende utvalg:* Gjennomføres mellom saksbehandlere ved NAV-kontorene og tiltaksarrangør. Hensikten med disse møtene er å følge opp deltakerne (inntak, tiltakskjeding og avslutning av tiltak).

Praksis viser at det varierer hvor ofte bedriftsledelsen har møter med Arbeids- og velferdsetaten. En undersøkelse fra 2009 viser at omtrent 20 prosent av bedriftslederne har møter hvert halvår eller sjeldnere. Videre er det nesten 50 prosent som har møter annenhver måned eller oftere. Nesten 40 prosent av bedriftslederne ønsker møter oftere, mens de resterende ønsker å ha praksisen som nå. Gjennomgående er det et ønske fra bedriftene om å ha hyppigere møter med Arbeids- og velferdsetaten. Det er mange av de forhåndsgodkjente virksomhetene som oppgir at de har relativt mye uformell kontakt med NAV-kontorene. Dette ser i noen grad ut til å kompensere for lav møtevirksomhet.<sup>13</sup>

Bedriftslederne er gjennomgående fornøyde med samarbeidet. På spørsmål til bedriftslederne om hvor godt eller dårlig de mente samarbeidet

har vært svarte om lag 80 prosent at de var meget godt eller ganske godt fornøyd med samarbeidet.

## 7.6 Rammer for tiltaksgjennomføring

### 7.6.1 Prinsipper for tildeling av midler til arbeidsrettede tiltak

I tråd med prinsippet om mål- og resultatstyring, er det i styringen av underliggende virksomheter i staten generelt lagt opp til at beslutninger i hovedsak skal fattes på et så lavt nivå som mulig. Arbeids- og velferdsetaten er derfor i utgangspunktet gitt stor frihet til å styre virksomheten. Samtidig er det et gjennomgående prinsipp i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering at flere beslutninger skal flyttes fra sentralt hold til underliggende enheter, og at tiltak i større grad skal tildeles etter individuelle behov.

Stortinget bevilger midler til kjøp av arbeidsrettede tiltak over statsbudsjettet. Arbeidsdepartementet tildeler midler til Arbeids- og velferdsetaten og fastsetter måltall for tiltaksgjennomføringen på nasjonalt nivå. I praksis innebærer dette at departementet i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten informerer om størrelsen på bevilgningen som stilles til rådighet og hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres hver måned i løpet av budsjettåret.

For 2011 ble det bevilget 6 957,49 mill. kroner til arbeidsrettede tiltak.<sup>14</sup> I tillegg ble det bevilget 223,73 mill. kroner til tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte (Raskere tilbake).<sup>15</sup>

Når forslag til statsbudsjett foreligger, starter Arbeids- og velferdsdirektoratet fordelingsprosessen til NAV Fylkeskontorene umiddelbart, for å gi fylkene forutsigbare rammer og sikre opprettholdelse av aktivitet over årsskiftet. Prioriterte grupper, satsingsforslag, forsøk og evt. øremerkinger identifiseres. Basert på forutsetninger om priser og tiltakssammensetning angir departementet hvor mange tiltaksplasser det teknisk sett er rom for å gjennomføre. For 2011 gir bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak<sup>16</sup> rom for å gjennomføre om lag 71 450 tiltaksplasser i gjennomsnitt på årsba-

<sup>13</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjærmede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforsking.

<sup>14</sup> Statsbudsjettets kap. 634, post 76 Tiltak for arbeidssøkere.

<sup>15</sup> Statsbudsjettets kap. 605, post 70 Tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykemeldte.

<sup>16</sup> Statsbudsjettets kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak, post 76.

sis, hvorav 18 250 plasser for ledige og 53 200 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne.

Tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne som er aktuell for arbeidsrettede tiltak, fordeles på bakgrunn av fylkenes beholdningstall for personer i denne gruppen. Direktoratet tar utgangspunkt i fylkenes gjennomsnittlige beholdning de siste tolv måneder, og plassene tildeles fylkene i forhold til deres andel av den totale beholdning personer i denne gruppen.

Tiltaksplasser for personer med ordinært / moderat bistandsbehov fordeles i forhold til de

prioriteringer som fremkommer i Prop. 1 S og fylkenes beholdning av personer tilhørende disse gruppene.

Da det er forskjellige behov i fylkene, vil dette reflekteres i varierende tiltakssammensetning. Fylkeskontorene lager detaljerte planer for aktivitet, forbrukte kroner og månedspriser, både for den enkelte tiltakstype og gjennomsnitt. Direktoratet sammenstiller fylkeskontorenes forslag og ser dette opp mot etatens ressursramme. Andel av personer med nedsatt arbeidsevne som deltar i tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter var i 2010

Tabell 7.1 Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og i andre tiltak. Gjennomsnitt for 2010.

Fylke	Antall i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter <sup>1</sup>	Andel i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	Antall i andre tiltak <sup>2</sup>	Andel i andre tiltak	Sum personer med nedsatt arbeidsevne i tiltak
Østfold	1 444	41 %	2 069	59 %	3 513
Akershus	1 894	40 %	2 864	60 %	4 758
Oslo	2 487	46 %	2 918	54 %	5 405
Hedmark	1 096	43 %	1 426	57 %	2 522
Oppland	944	40 %	1 417	60 %	2 361
Buskerud	1 248	40 %	1 869	60 %	3 117
Vestfold	1 534	39 %	2 400	61 %	3 934
Telemark	1 227	49 %	1 295	51 %	2 522
Aust-Agder	660	37 %	1 106	63 %	1 766
Vest-Agder	1 034	41 %	1 489	59 %	2 524
Rogaland	1 587	43 %	2 084	57 %	3 670
Hordaland	2 411	41 %	3 485	59 %	5 896
Sogn og Fjordane	445	49 %	454	51 %	899
Møre og Romsdal	1 130	41 %	1 651	59 %	2 781
Sør-Trøndelag	1 378	38 %	2 275	62 %	3 653
Nord-Trøndelag	669	33 %	1 354	67 %	2 023
Nordland	1 818	50 %	1 783	50 %	3 601
Troms	1 009	38 %	1 663	62 %	2 672
Finnmark	497	41 %	715	59 %	1 213
Ukjent	8	10 %	69	90 %	76
I alt	24 520	42 %	34 386	58 %	58 906

<sup>1</sup> Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, Varig tilrettelagt arbeid, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Avklaring og Arbeid med bistand.

<sup>2</sup> Andre tiltak er Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Avklaringstiltak, Lønnstilskudd, Oppfølging, Opplæringstiltak, Arbeidsrettet rehabilitering, VTA i ordinær virksomhet, Egenetablering, Helsemessig utredning og behandling, og tiltak som er under utfasing.



mellom 33 og 50 prosent, og gjennomsnittet var på 42 prosent.

### 7.6.2 Bestilling av tiltaksplasser

Den økonomiske rammen for gjennomføring av tiltak levert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er regulert i avtalen mellom tiltaksbedriften og Arbeids- og velferdsetaten, hvor antall godkjente tiltaksplasser for de ulike tiltakene skal spesifiseres. Justeringer av antall godkjente plasser skal varsles minimum seks måneder før justeringen finner sted. Under mål for avtaleperioden, i en sentralt utarbeidet mal for slike avtaler, er det for det enkelte tiltak tatt inn et punkt som omhandler justering av tiltaksplasser i forhold til Arbeids- og velferdsetatens behov, hvordan sikre full utnyttelse av plassene og utnyttelse av godkjente plasser.

### 7.6.3 Rekruttering av deltakere

Det er Arbeids- og velferdsetaten gjennom de lokale NAV-kontorene, som er ansvarlig for å gi veiledning til arbeidssøkere og behandle søknader om deltakelse på arbeidsrettede tiltak.

NAV-kontoret avgjør inntak til tiltak. Dette gjelder også for Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid hvor deltakeren har et ansettelsesforhold. Tiltaksbedriften plikter å ta imot de deltakere Arbeids- og velferdsetaten henviser, så lenge virksomheten har ledig kapasitet. Dersom kapasiteten er fullt utnyttet kan brukeren settes på en venteliste, dersom det er hensiktsmessig. Tiltaksdeltakelse kan initieres av andre parter (som tiltaksbedriften, verge, kommunen, fastlegen, arbeidsgiver mv.), men det er Arbeids- og velferdsetaten som har myndighet til å avgjøre om vilkårene for å tilstå tiltak er oppfylt.

Det er i praksis mange forhold som påvirker en saksbehandlers beslutning om valg av tiltaksplass.<sup>17</sup> Vurdering av tiltakets hensiktsmessighet, brukernes ønsker, bedriftens renommé eller tidligere resultater og bedriftenes anbefalinger er blant de mest sentrale begrunnelsene. I mange tilfeller vil det imidlertid ikke være noen reelle valgalternativer, hvis det kun finnes én leverandør med det aktuelle tiltaket i distriktet.

<sup>17</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforsking.

### 7.6.4 Rutiner for inntak av deltakere

I henhold til kravspesifikasjon for gjennomføring av tiltak i skjermede virksomheter, skal tiltaksarrangør ha skriftlige rutiner for inntak av deltakere, herunder forhåndssamtale, informasjon til brukerne, innsøkende NAV-kontor og koordinerende NAV-kontor om tidspunkt for oppstart og ventetid på tiltak. For tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand, heter det i utfyllede regler til forskrift om arbeidsrettede tiltak at saksbehandler ved NAV-kontoret bør delta på forhåndssamtalen, blant annet for å kartlegge om brukeren ønsker dette tilbudet.

På bakgrunn av konklusjonen fra møtet mellom bruker og bedriften, vurderer saksbehandler ved NAV-kontoret om deltakeren skal henvises til tiltaket. Ved henvisning til tiltaket sender NAV-kontoret et inntaksskjema til bedriften, som fylles ut av søker ev. i samarbeid med saksbehandler. Skjemaet inneholder informasjon om:

- Yrkesønsker/mål for aktivitetsplanen
- Interesser, egenskaper og kunnskaper søker ønsker å bygge videre på
- Helsemessige utfordringer eller andre årsaker til at søkeren har vansker med å få eller beholde arbeid
- Hvordan problemene arter seg i hverdagen
- Om det er spesielle hensyn som må tas i en arbeidssituasjon

NAV-kontoret fyller inn opplysninger om aktuell avdeling/oppgaver og stillingsprosent ved redusert arbeidstid. I tillegg sendes det et oversendelsesbrev hvor bestillingen fra NAV-kontoret spesifiseres.

En undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens prosedyrer ved inntak til tiltak, viser at samhandlingen mellom NAV-kontoret og bedriften kan kategoriseres i tre grupper; forhåndssamtale med arbeidsmarkedsbedriften pr. telefon, trekant-samtale med deltaker, representant for bedriften og veileder fra NAV-kontoret, og inntaksteam/-gruppe med faste medlemmer. Den førstnevnte varianten er mest vanlig. Ved tiltakskjeding brukes det ofte en enklere og mer uformell innsøkningsprosedyre, hvor beslutningen i stor grad er basert på tiltaksarrangørens anbefaling.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253/2009. Bø: Telemarksforsking.

### 7.6.5 Rapportering

I kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter, stilles det ulike krav til rapportering om deltakeren og virksomheten.

Arbeids- og velferdsetaten stiller krav til rapportering om den enkelte deltaker underveis i tiltaket. Hyppighet tilpasses hver enkelt tiltakstype og avtales lokalt. Det skal rapporteres på status og utvikling, arbeidsoppgaver, aktiviteter, oppfølging i perioden, forholdet mellom helse, yrkeshemming og arbeid, og videre planer i gjennomføringen av tiltaket.

Tiltaksarrangøren skal utarbeide sluttrapport for hver enkelt deltaker. I sluttrapporten skal bestillingen fra Arbeids- og velferdsetaten besvares. Det skal gis en utførlig redegjørelse for gjennomføringen, deltakerens arbeidsevne, resultater fra jobbsøking og ev. søknad på kurs/skole, resultater av tiltaket og ev. forslag til videreføring.

Tiltaksarrangør plikter å sende inn årsrapport til NAV-Fylkeskontor, senest ved utgangen av februar året etter. Årsrapporten skal inneholde informasjon om virksomhetens eierforhold, organisering, ansatte, kompetanse, kvalifiserings- og arbeidstilbud, samarbeid med eksterne, tildelte og gjennomførte årsverk, og resultater av attføringsarbeidet. Bedriftens budsjett for tiltaket, oversikt over tilskuddet fra Arbeids- og velferdsetaten, samt oversikt over planlagte og gjennomførte månedsverk skal legges ved årsrapporten.

Revisorgodkjent årsregnskap med revisjonsberetning, spesifisert for den enkelte tiltaksvariant, skal sendes NAV Fylkeskontor innen midten av juni. Regnskapet skal følge bestemmelsene i Statens økonomireglement.

## 7.7 Økonomistyring og kontroll

Alle systemer og rutiner for økonomistyring i Arbeids- og velferdsetaten skal være i samsvar med Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten. Riksrevisjonens gjennomgang i 2006 viste imidlertid at Aetats rutiner for utbetaling av tilskudd til tiltak i skjermet virksomhet ikke i var i tråd med gjeldende regelverk. På bakgrunn av merknadene fra Riksrevisjonen ble det i 2007 gjennomført endringer som innebar en overgang fra at en betydelig del av tilskuddet ble utbetalt forskuddsvis til en større grad av etterskuddsbetaling.

### 7.7.1 Rutiner for utbetaling av tilskudd

Gjeldende rutiner i 2011 innebærer at det som hovedregel skal foretas månedlige delutbetalinger knyttet til gitte tilsagn. For tiltakene Varig tilrettelagt arbeid, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Avklaring i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand gis det tilsagn for inntil seks måneder med delanvisning/fakturering i begynnelsen av hver måned. For Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift gis det tilsagn for inntil tre måneder med avregning og refusjon i etterkant.

For tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter inngås det årlige avtaler om forhåndsgodkjente plasser med seks måneders oppsigelsesfrist. For noen av tiltakene som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter gis det etter dagens regler tilsagn med avregning og refusjon i etterkant basert på faktisk gjennomførte tiltaksplasser. For tiltakene Arbeidspraksis, Avklaring og Varig tilrettelagt arbeid (VTA) gis tilskudd etter antallet forhåndsavtalte tiltaksplasser uten avregning eller justering for antall gjennomførte plasser. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2012 ble det vedtatt å innføre en betalingspraksis med refusjon i etterkant, basert på faktisk gjennomførte plasser, også for Arbeidspraksis, Avklaring og Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet.

### 7.7.2 Støtte- og tilskuddsordninger i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Det finnes i dag en rekke ulike varianter av tilskudds- og støtteordninger for tiltak i forhåndsgodkjente virksomheter, noe som skyldes at tiltakene har blitt innført på ulike tidspunkt.

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter mottar faste tilskudd til drift av den enkelte tiltaksplass eller tilrettelegger. I tillegg til driftstilskudd knyttet opp mot gjennomføringen av tiltakene, er det mulighet for å utbetale tilskudd ved opprettelse av nye tiltaksplasser, dersom det medfører kostnader for tiltaksarrangør. Tilskuddet gis etter fast sats i en periode på inntil seks måneder før oppstart i tiltaksplassen. Tilskudd til omstrukturering kan gis dersom det er nødvendig med en større omstrukturering for virksomheten ut fra hensynet til gjennomføringen av den yrkesrettede attføringen og arbeidsmarkedsfaglige vurderinger ellers. Utgifter til utstyr som er nødvendig for at tiltaksdeltaker skal kunne gjennomføre tiltaket, kan dekkes over tilskudd til teknisk tilrettelegging.

For tiltaksvarianter der størrelsen på tilskuddet blir bestemt på bakgrunn av gjennomførte

Tabell 7.2 Oversikt over ulike tilskudds- og finansieringsformer for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Tiltaksvariant	Tilskuddsvarianter	Tilskuddssatser i 2011	Finansieringsform
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	- Attføringstilskudd (fast sats)	98 340 pr. år	Driftstilskudd blir utbetalt på bakgrunn av antall gjennomførte månedsverk i perioden.
	- Lønntilskudd (fast sats)	16 100 pr. mnd.	
	- Tilskudd til opprettelse av nye tiltaksplasser	112 895 pr. år	
	- Tilskudd til omstrukturering	(maksimalsats)	
	- Tilskudd til teknisk tilrettelegging		
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	- Attføringstilskudd (fast sats)	27 540 pr. år	Driftstilskudd blir utbetalt på bakgrunn av antall gjennomførte månedsverk i perioden.
	- Lønntilskudd (fast sats)	16 100 pr. mnd.	
	- Tilskudd til opprettelse av nye tiltaksplasser	112 895 pr. år	
	- Tilskudd til omstrukturering	(maksimalsats)	
	- Tilskudd til teknisk tilrettelegging		
Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet	- Fast tilskudd pr. godkjent tiltaksplass	128 344 pr. år	Driftstilskudd utbetales på bakgrunn av antall godkjente tiltaksplasser for perioden.
	- Tilskudd til opprettelse av nye tiltaksplasser	112 895 pr. år	
	- Tilskudd til omstrukturering	(maksimalsats)	
	- Tilskudd til teknisk tilrettelegging		
	- Kommunal medfinansiering på minimum 25 % av statlig tilskudd.		
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	- Fast tilskudd pr. godkjent tiltaksplass	13 485 pr. mnd.	Driftstilskudd utbetales på bakgrunn av antall godkjente tiltaksplasser for perioden.
	- Investeringsstilskudd		
	- Tilskudd til omstrukturering		
Arbeid med bistand	- Fast tilskudd pr. tilrettelegger, til dekning av lønns- og driftsutgifter.	51 630 pr. mnd.	Driftstilskudd utbetales på bakgrunn av antall tilretteleggere for perioden.
	- Ett ekstra månedsstøttebeløp pr. tilrettelegger ved opprettelse av nye tilrettelegger stillinger		
Avklaring i skjermet virksomhet	- Fast tilskudd pr. godkjent tiltaksplass	129 775 pr. år	Driftstilskudd utbetales på bakgrunn av antall godkjente tiltaksplasser for perioden
	- Tilskudd til opprettelse av nye tiltaksplasser		

månedsverk, bærer tiltaksbedriften den økonomiske risikoen dersom Arbeids- og velferdsetaten ikke henviser nok deltakere. For tiltak der tilskuddet blir utbetalt uavhengig av utnyttelsen, bærer Arbeids- og velferdsetaten kostnaden dersom tiltaket ikke blir fullt utnyttet i henhold til avtalt kapasitet. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2012 ble det vedtatt å innføre en betalingspraksis basert på etterskuddsvis betaling for antall gjen-

nomførte tiltaksplasser for alle tiltak i forhåndsgodkjente virksomheter.<sup>19</sup>

Dersom tiltaksplassene i liten grad blir utnyttet, har Arbeids- og velferdsetaten anledning til å redusere antall plasser innenfor avtaleperioden. Justeringer av antall godkjente plasser må varsles minimum seks måneder før den finner sted.

<sup>19</sup> Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet.

Tiltaket Arbeid med bistand finansieres med fast tilskuddsats pr. tilrettelegger. Det er i utfyllende regler til forskriften satt et veiledende aktivitetsnivå på tolv deltakere pr. tilrettelegger, som må vurderes i forhold til deltakernes oppfølgingsbehov. Det konkrete kravet til antall deltakere bestemmes lokalt og nedfelles i *avtalen* mellom NAV Fylkeskontor / det lokale NAV-kontoret og tiltaksarrangøren.

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det foreslått at det skulle settes i gang et nytt forsøk med alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand. Forsøket ble startet opp sommeren 2008 og ble avsluttet ved utgangen av 2011.

Målet med forsøket var å prøve ut finansieringsformer som ivaretar følgende aspekter:

- Ta hensyn til at deltakerne har ulikt behov for oppfølging, både når det gjelder intensitet og varighet.
- Finansieringen knyttes til deltaker og ikke tilrettelegger.
- Incentiv til fast, varig ansettelse i ordinært arbeidsliv, og å sikre at deltakeren følges opp også etter ansettelse.

I forsøket utprøves to alternative modeller for finansiering av tiltaket. I den ene modellen base- res finansieringen på høy eller lav tilskuddsats etter deltakers behov for tjenester. Den andre

modellen er basert på finansiering etter antall timer med oppfølgingsbistand. Begge finansieringsmodellene utløser bonus ved fast ansettelse etter gjennomført prøvetid. Forsøket er evaluert av Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse.<sup>20</sup> For nærmere omtale av konklusjoner fra evalueringen, vises det til kapittel 16.

## 7.8 Kvalitetssikring av tjenestene

---

Arbeids- og velferdsdirektoratet har stilt krav om at godkjente tiltaksarrangører for arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor skal ha et sertifisert kvalitetssikringssystem for primærvirksomheten (atføring eller varig tilrettelagt arbeid). Systemet skal revideres periodisk av ekstern revisor. De forhåndsgodkjente leverandørene skal etter planen være sertifisert innen utgangen av 2011. Arbeids- og velferdsetaten har ikke satt krav om hvilket kvalitetssikringssystem som skal benyttes. European Quality in Social Services (EQUASS) dekker myndighetenes krav til kvalitetssikring, og har blitt valgt av både arbeidsmarkedsbedrifter og arbeidssamvirker. For nærmere omtale av krav til kvalitetssikringssystem vises det til kapittel 15.

---

<sup>20</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand*. R 2010-068.

## Kapittel 8

# De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene – anskaffelse og struktur

### 8.1 Innledning

Kapitlet inneholder en deskriptiv gjennomgang av markedet for anskaffelse av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Det beskriver dagens modeller for anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester i Arbeids- og velferdsetaten, og ser på betydning av anskaffelsesform for pris og kvalitet. Kjennetegn ved de forhåndsgodkjente virksomhetenes organisering og økonomi blir gjennomgått, og det blir sett nærmere på kjennetegn ved anbudsmarkedet for anskaffelse av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeids- og velferdsetaten anskaffer i dag arbeidsrettede tiltak via avtaler med forhåndsgodkjente leverandører, i anbudsmarkedet og ved kjøp av enkeltplasser (inngåtte enkeltavtaler). I 2010 ble om lag 3,3 mrd. kroner<sup>1</sup> brukt til overføringer til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, noe som utgjør tilnærmet 44 prosent av utgiftene til alle arbeidsmarkedstiltak, dvs. tiltak både for ledige med behov for arbeidsrettet bistand, og for personer med nedsatt arbeidsevne. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også aktive i anbudsmarkedet for arbeidsrettede tiltak.

Den økonomiske utviklingen til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i perioden 2000 til 2007 har vært relativt stabil og god: Majoriteten av virksomhetene økte driftsresultatene, og hadde høyere egenkapitalandel enn gjennomsnittet i Fastlands-Norge i perioden fra 2000 til 2007. Av samlede inntekter til attføringsbedriftene utgjorde tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten 45 prosent i 2008. For vekstbedriftene var den tilsvarende andelen nær 50 prosent. Andelene har vært stabile over tid.

<sup>1</sup> Inntekter fra anbudskonkurranser som forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter vinner inngår ikke i summen på 3,3 mrd. kroner. Denne summen inneholder kun inntekter til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter for tiltak som er forbeholdt disse bedriftene.

### 8.2 Dagens modeller for anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten anskaffer i dag arbeidsrettede tiltak via forhåndsgodkjente leverandører (tilskuddsordning) eller anbud (konkurranse). I tillegg finansierer etaten enkeltplasser som blant annet Bedriftsintern opplæring, Lønnstilskudd, Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, Varig vernet arbeid og Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

Avklaring i skjermet virksomhet, Kvalifisering i skjermet virksomhet, Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Varig tilrettelagt arbeid er tiltak som er forbeholdt *forhåndsgodkjente leverandører* og som mottar direkte tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten. Tilskuddet blir fastsatt av Arbeidsdepartementet, og er gjenstand for regulering gjennom behandlingen av statsbudsjettet. Ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester fra *forhåndsgodkjente leverandører* inngår Arbeids- og velferdsetaten avtaler med leverandører om kjøp av et visst antall tiltaksplasser fordelt på ulike tiltak. Leverandørene er prekvalifiserte gjennom etatens *godkjenning* av tiltaksarrangørene som gis for seks år av gangen. Samhandlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksleverandør reguleres via *samarbeidsavtaler*. Den enkelte bestilling reguleres av *kravspesifikasjonen*. Forhåndsgodkjente leverandører har mer stabile rammevilkår enn leverandører som leverer anbudsbaserte tiltak. Eksempelvis har forhåndsgodkjente leverandører fått varsel seks måneder før en eventuell endring i antall tiltaksplasser fra Arbeids- og velferdsetaten.<sup>2</sup> Forholdet mellom de forhåndsgodkjente leverandørene og Arbeids- og velferds-

<sup>2</sup> Denne praksisen endres fra 1. juni 2012 for tiltakene Varig tilrettelagt arbeid, Arbeidspraksis og Avklaring i skjermet virksomhet.

etaten, herunder godkjenning, avtaler og kravspesifikasjon, beskrives nærmere i kapittel 7.

Ved *anbud* bestiller Arbeids- og velferdsetaten egnede tiltak på vegne av brukerne i det åpne markedet, utformer kontrakter og kontrollerer at tiltakene gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Ulike aktører, både private bedrifter, forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og andre, konkurrerer om å tilby slike tjenester. Inntektene tiltaksarrangørene mottar fra Arbeids- og velferdsetaten ved denne anskaffelsesformen, vil representere en markedspris. Ved *anbudskonkurranse* definerer Arbeids- og velferdsetaten innholdet i tjenesten blant annet med grunnlag i brukernes kompetanse, behov for bistand og ved enkelte tiltak etterspørselssidebehov i arbeidsmarkedet. Denne kravspesifikasjonen sendes på anbud, og Arbeids- og velferdsetaten skal velge det tilbudet som er økonomisk mest fordelaktig, jf. lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I de fleste anbudskonkurranser om arbeidsrettede tiltak lyst ut av Arbeids- og velferdsetaten vektet pris 40 prosent og kvalitet 60 prosent ved tildeling.<sup>3</sup> Deretter velger etaten ut brukerne som skal delta. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at midlene offentlig sektor bruker til innkjøp utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp, samtidig som offentlig sektor gjennom sine anskaffelser bidrar til utvikling av et konkurranse-dyktig miljø.

#### *Omfang av anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester*

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse har i rapporten om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester sett nærmere på omfanget av arbeidsmarkedstjenester og utvikling i omfanget. I perioden 2003 til 2009 kjøpte Arbeids- og velferdsetaten arbeidsmarkedstjenester for til sammen nesten 27 mrd. kroner.<sup>4</sup> Av disse gikk 18,2 mrd. kroner til tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, vel 5 mrd. kroner i anbudsmarkedet og 3,5 mrd. kroner til enkeltavtaler. Omfanget av tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltak i anbudsmarkedet har økt i perioden, mens omfanget av inngåtte enkeltavtaler har avtatt. Merk imidlertid

<sup>3</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo. AMO-kurs har blitt kjøpt i anbudsmarkedet i en rekke år. De siste årene er det opprettet flere nye tjenester som anskaffes via anbud; Avklaring for ordinære arbeidssøkere, Oppfølging for ordinære arbeidssøkere i tillegg til Raskere tilbake-tiltakene (Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering for sykemeldte).

<sup>4</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

at ikke alle arbeidsrettede tiltak er inkludert i disse tallene.<sup>5</sup>

Når det gjelder virksomheter som leverer arbeidsmarkedstiltak, har antall forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter økt fra 330 i 2003 til 398 i 2009, en økning på 21 prosent, jf. tabell 8.1.<sup>6</sup> Antall virksomheter i anbudsmarkedet har økt med over 60 prosent i samme periode. I 2009 hadde 1225 virksomheter minst én avtale om leveranse med Arbeids- og velferdsetaten vunnet i en anbudskonkurranse, herunder 117 forhåndsgodkjente virksomheter. Forhåndsgodkjente virksomheter hadde i 2009 en andel på 16 prosent av etatens totale innkjøp av arbeidsmarkedstjenester innen anbudsmarkedet.

#### *Betydning av anskaffelsesform*

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse har sett nærmere på betydning av anskaffelsesform ved anskaffelser av arbeidsrettede tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører og i anbudsmarkedet.<sup>7</sup> Innretningen av anbudskonkurransene, som hvordan konkurransen utformes, hvordan kvaliteten i tjenesten defineres, hvilke krav som stilles i konkurransen og hvordan etatens oppfølging av anskaffelsen og av kvalitet i tjenesten er, vil være viktige premisser for resultatene av konkurransene.

Avtalene som inngås mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente leverandører, og mellom Arbeids- og velferdsetaten og leverandører i anbudsmarkedet, er standardiserte. Utover juridiske og formelle forhold, definerer avtale med bilag for forhåndsgodkjente leverandører og kontrakt med bilag ved anskaffelser i anbudsmarkedet ulike krav som stilles til kvalitet både for tjenesteleverandørene og -leveransene.

Ved avtaleinngåelse med *forhåndsgodkjente leverandører* er det en forutsetning at leverandø-

<sup>5</sup> Det har i perioden 2003 til 2009 også eksistert andre arbeidsmarkedsrettede tiltak som ikke inngår i Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses tall, blant annet knyttet til forskning. Siden det ikke eksisterer separate rapporteringer på disse og/eller lik operasjonalisering over tid, favner dermed analysen ikke alle konkrete tiltak i perioden. I 2009 gjelder dette blant annet Utdanning, Tidsbestemt lønnstilskudd, Lønnstilskudd – reaktivisering av uføre, uførepensjon som lønnstilskudd, sysselsettingstiltak og individstønad.

<sup>6</sup> Ved telling av bedrifter gjelder samme begrensning som for utgiftene: Ikke alle arbeidsrettede tiltak er inkludert, og alle bedrifter blir dermed ikke talt. Utviklingen og forholdstall er likevel interessant, både mht utgifter og antall bedrifter.

<sup>7</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

Tabell 8.1 Arbeids- og velferdsetatens anskaffelse av utvalgte arbeidsmarkedstiltak fordelt på de tre anskaffelsesformene, 2003–2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Endring i pst. 2003– 2009
Tiltak: løpende kroner i millioner								
Tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	2 054	2 262	2 460	2 621	2 730	2 939	3 159	54 %
Tiltak i anbudsmarkedet	667	758	581	449	536	913	1 130	69 %
Enkeltavtaler	573	768	587	389	379	421	398	-31 %
Antall virksomheter som leverer:								
Tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	330	338	365	378	380	391	398	21 %
Tiltak i anbudsmarkedet	763	910	784	648	–	–	1 225	61 %
Enkeltavtaler	8 846	12 549	12 564	10 024	9 654	9 121	8 174	-8 %
Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i anbudsmarkedet:								
Antall virksomheter	68	82	76	65	–	–	117	
Andel av totale kjøp i anbudsmarkedet	8 %	9 %	11 %	14 %	–	–	16 %	
Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter:								
Andel inntekter basert på								
– tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	97 %	96 %	97 %	98 %	–	–	94 %	
– anbud og enkeltavtaler	3 %	4 %	3 %	2 %	–	–	6 %	

Kilde: Econ Pöry og Proba samfunnsanalyse

ren er forhåndsgodkjent. Et dokumentsett består av avtale som regulerer formelle forhold og standard bilag som godkjenningsskjemaet for leverandøren, beskrivelse av de enkelte tiltakene som omfattes av avtalen og kravspesifikasjon for hver av de ulike tjenestene.<sup>8</sup>

Ved anskaffelse via *anbud* brukes dokumentsett bestående av standard utformet konkurransegrunnlag, standard kontrakt som regulerer formelle forhold og standard bilag som spesifiserer kvalitet, prisbilag, avropsskjema og endringskjema.

I rapporten om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester sammenlikner Econ Pöry og

Proba samfunnsanalyse prosessen med anskaffelser av arbeidsrettede tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører med anskaffelse via anbud.<sup>9</sup> De finner at *kravspesifikasjoner*, dvs. dokumenter som spesifiserer krav til enten leverandøren av tjenestene eller krav til innholdet i arbeidsmarkedstjenestene som leveres, er mer ensartede ved kjøp fra forhåndsgodkjente leverandører enn ved anbud. Ved anbud er kravspesifikasjonen til dels uoversiktlig, og det er variasjon i hvilke kravspesifikasjoner som brukes. *Operasjonalisering av kvalitetsparametre for tjenestene*, dvs. definering/utforming av kvalitet for ulike typer tiltak, er tydeligere ved kjøp fra forhåndsgodkjente leverandører enn ved anbudskonkurranser. Ved anbud er

<sup>8</sup> Econ Pöry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo. Det er her tatt utgangspunkt i dokumentsett for avtaler inngått i 2008/2009.

<sup>9</sup> Econ Pöry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

det i mindre grad eksplisitte krav til resultat, og kravene til kvalitet er knyttet til formelle aspekter ved leverandøren, tiltaket og rapportering til Arbeids- og velferdsetaten.

Med hensyn til *oppfølging av kvalitet fra Arbeids- og velferdsetaten*, dvs. oppfølging underveis, ved avslutning og i etterkant av gjennomført tiltak, viser Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse til variasjon fra Arbeids- og velferdsetaten både ved kjøp fra forhåndsgodkjente leverandører og ved anbud. Mange forhåndsgodkjente leverandører er fornøyd med dialogen med NAV Fylkeskontor. Enkelte etterlyser at Arbeids- og velferdsetaten lokal trekkes mer inn, ettersom de besitter mer lokalkunnskap. Ved anbud peker en del leverandører på for lite samhandling med Arbeids- og velferdsetaten. En årsak til dette kan være at etaten ikke ønsker en for tett samhandling med sine leverandører. Årsaken er frykt for å bli beskyldt for å gi eksisterende kunder fordel i neste anbudskonkurransen.

Når det gjelder *kvalitetssikringssystem*, dvs. tiltak som har til formål å sikre at et produkt eller en tjeneste har egenskaper som tilsvarende eller er bedre enn en definert standard, peker Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse på at formelle krav er sterkere i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører enn ved anskaffelse via anbud. Ved anbud finnes ikke et tilsvarende standardisert opplegg.

Oppsummert viser Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses rapport ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, og pris og kvalitet.<sup>10</sup> Rapporten viser også at anskaffelsesform legger få begrensninger på mulighetene for individuell tilpassing og innovasjon. Av størst viktighet er *avtalen* som ligger i bunnen, i tillegg til konkurransesituasjonen i den enkelte anbudsprosessen. Rapporten finner at mange leverandører deltar i anbudskonkurransene. Behov for ytterligere forbedringer av anskaffelsesformene og læring på tvers av formene er et av rapportens hovedresultat. Dette er viktig informasjon med hensyn til videre oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

NAV Fylkeskontor har i de fleste tilfellene relativt mange leverandører å velge mellom. Kommerielle virksomheter er viktige leverandører av AMO-kurs, men forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også aktive på anbudsmarkedet. Anbud har bidratt til å utvide kompetansen i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse viser til betydelig variasjon i hvordan NAV Fylkeskontor gjennomfører sine anbuds-

prosesser. Tilbakemeldingen fra Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses informanter er likevel at NAV Fylkeskontor følger sentrale føringer, og at anskaffelsesprosessene har blitt bedre og mer forutsigbare. Anskaffelsesform drøftes nærmere i kapittel 15 om kvalitet i arbeidsrettede tiltak, kapittel 14 om roller og ansvarsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksbedrifter og andre aktører og i kapittel 17 om hovedkonklusjoner og alternative modeller.

### 8.3 Kjennetegn ved de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene – organisering og økonomi

#### 8.3.1 Organisering, herunder eierskap og selskapsform

Bedrifter som er arrangører av tiltak i skjermede virksomheter skal være organisert som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3 første ledd for tiltak i arbeidsmarkedsbedrift og tilsvarende § 11-4 første ledd for varig tilrettelagt arbeid. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet.

#### *Selskapsformer blant forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*

Econ Pöyry har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet evaluert økonomi og organisering hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>11</sup> Av et utvalg på 371 forhåndsgodkjente virksomheter (139 attføringsbedrifter og 232 vekstbedrifter) finner Econ Pöyry at 94 prosent er registrert som aksjeselskap. Av attføringsbedriftene er 87 prosent *aksjeselskap*, mens nær alle vekstbedriftene er aksjeselskap. Blant attføringsbedriftene finnes også kommunale foretak, stiftelser og noen få enkeltpersonforetak.<sup>12</sup>

#### *Eierskap i attføringsbedrifter*

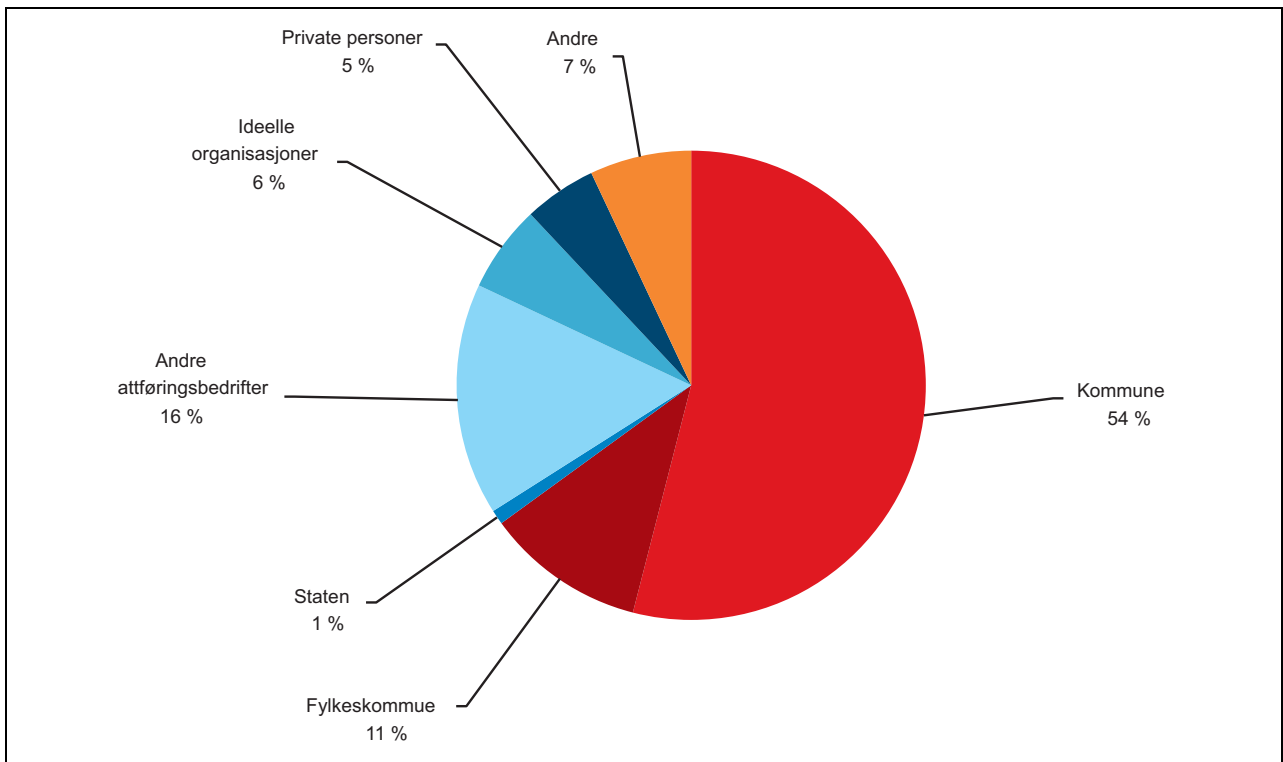
Econ Pöyry har i evalueringen sett nærmere på eierskap i attføringsbedrifter. Figur 8.1 viser det

<sup>10</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkeds tjenester*. R- 2010-089. Oslo.

<sup>11</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

<sup>12</sup> Enkeltpersonforetak kan blant annet være gårdbrukere som tilbyr *grønt arbeid*, et arbeidstreningstiltak på gårdsbruk for mennesker med psykiske lidelser.





Figur 8.1 Samlet eierstruktur i attføringsbedrifter som er aksjeselskap. 2007 (N=119)

Note: I dataene fra Foretaksregistret er mindre eiere oppgitt i samleposten «andre»

Kilde: Econ Pöyry

samlede eierskapet i attføringsbedriftene som er organisert som aksjeselskap. Offentlige myndigheter eier til sammen 66 prosent av aksjene i virksomhetene sett under ett, og kommunene er den største eieren. Om lag 16 prosent av aksjene eies av andre attføringsbedrifter, mens ideelle organisasjoner og privatpersoner eier henholdsvis seks og fem prosent. I kategorien *andre* ligger et bredt spekter av eiere, blant annet mindre eiere. Siden kommuner og fylkeskommuner også eier flere av attføringsbedriftene som igjen eier andre attføringsbedrifter, har de indirekte en større eierandel enn andelen som framgår av figuren.

Det er vanlig at flere kommuner eier attføringsbedriftene sammen, jf. figur 8.2. I nesten halvparten av virksomhetene er det seks eller syv kommuner inne på eiersiden. I ytterligere 20 prosent av virksomhetene er det fem kommuner inne. I bare fire prosent av virksomhetene med kommunale eiere er kun én kommune inne på eiersiden.

#### Eierskap i vekstbedriftene

I vekstbedriftene er kommunene en større eier enn i attføringsbedriftene, og eierskapet blir dermed mer konsentrert. Kommunalt eierskap kan

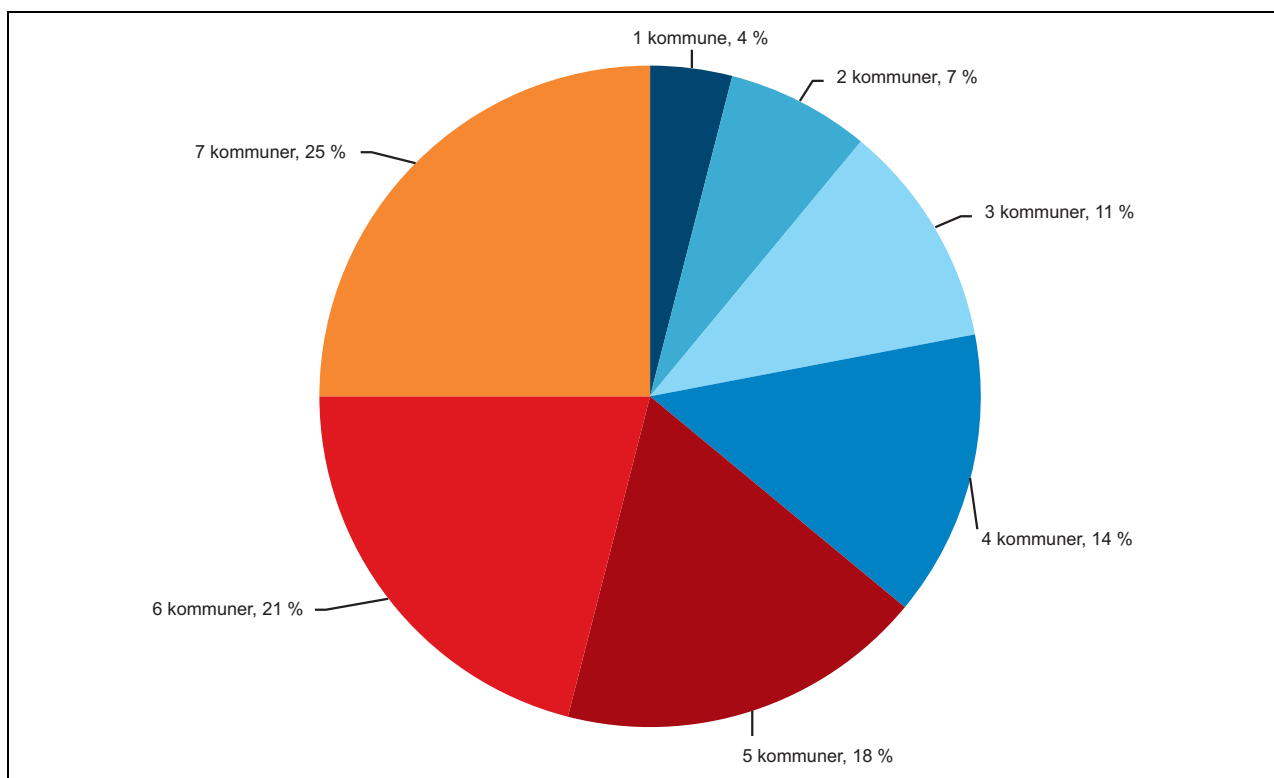
representere langsiktighet i eierskapet. I tillegg har kommunen medfinansieringsansvar på vekstbedriftenes hovedtiltak, Varig tilrettelagt arbeid, jf. kapittel 13 om tidsbestemte arbeidsrettede tiltak.

#### Endringer i eierskap og konserndannelser

Econ Pöyry har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>13</sup> I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om det har vært betydelige endringer i eierskapet i virksomheten de siste fem årene. Tilbakemeldingene fra undersøkelsen viser at det i svært liten grad har vært slike endringer i perioden. Under to prosent av attføringsbedriftene og i underkant av fem prosent av vekstbedriftene svarer at det har vært betydelige endringer i eierskapet de siste fem årene.

Selv om ovennevnte tyder på at eierskapet er relativt stabilt, er det grunn til å anta at endringene i realiteten er noe større ettersom Econ Pöyry kun har fått svar fra de virksomheter som

<sup>13</sup> For mer informasjon om spørreundersøkelsen og utvalg, se Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermert sektor*, kapittel 1.4 Metode.



Figur 8.2 Attføringsbedrifter med kommunale eiere. Andel av bedriftene etter antall kommunale eiere. 2007

Kilde: Econ Pöyry

fortsatt eksisterte på det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført. Hadde virksomheter som er lagt ned eller kjøpt opp de siste årene vært inkludert, kunne bildet blitt annerledes. Econ Pöyry vurderer likevel at de samlede endringene ikke har vært så store at det ville endret totalinntrykket av at eierskapet blant forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har vært relativt stabilt de siste fem årene, med unntak av enkelte større konserndannelser.

Konserndannelser er et trekk i enkelte geografiske områder. På den ene siden fører konserndannelser til redusert konkurranse, og Arbeids- og velferdsetaten får færre virksomheter å kjøpe tjenester fra. På den andre siden kan tiltaksarrangørene isolert sett bli noe mer robuste ved at de vokser og får større tiltaksporteføljer. Econ Pöyry har i spørreundersøkelsen undersøkt hvordan attføringsbedriftene og vekstbedriftene vurderer konserndannelse i bransjen knyttet til muligheten for å levere gode tiltak. Over halvparten av attføringsbedriftene mener at konserndannelser og større virksomheter vil bedre muligheten for å levere kvalitativt gode tiltak.<sup>14</sup> Vekstbedriftene er mindre positive til konserndannelser og større

virksomheter. Nesten 70 prosent mener dette ikke bidrar til bedre kvalitet i tiltakene. Det kan virke som at spesielt de minste virksomhetene frykter for å bli «slukt» av de største virksomhetene ved en mulig sammenslåing. Bedriftene har også en sterk lokal forankring gjennom sitt kommunale eierskap, og det er flere eksempler på at kommuner ønsker å eie «sin egen» vekstbedrift. Hvor mange sammenslåinger som vil finne sted de nærmeste årene er dermed usikkert.<sup>15</sup>

I rapporten om økonomi og organisering blant forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter peker Econ Pöyry på signaler, både fra intervjuene med virksomhetene og med NAV Fylke, om at det jobbes for å øke samarbeidet lokalt i flere av fylkene.<sup>16</sup> Noen NAV fylkeskontor støtter aktivt opp om slike initiativ, mens andre er mer tilbakeholdne. En del samarbeidsinitiativ har allerede endt i konserndannelser, men det er også eksempler på mer avgrenset samarbeid. Samarbeidet kan for eksempel være rent attføringsfaglig, gjelde overføring av tiltaksdeltakere og/eller være knyttet til å levere

<sup>14</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

<sup>15</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

<sup>16</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

tilbud på offentlig anbud innen AMO-kurs og liknende.<sup>17</sup>

Enkelte steder har sammenslåingene kun skjedd mellom vekstbedrifter, men flere av prosessene har hatt utgangspunkt i en attføringsbedrift. Bakgrunnen er at en attføringsbedrift gjennom samarbeid/sammenslåing med vekstbedrifter skal kunne styrke kvaliteten, både faglig og administrativt. Dette er et mål siden mange av vekstbedriftene er små. I tillegg ser Arbeids- og velferdsetaten fordelen av å ha færre virksomheter å følge opp. Faren ved konserndannelser/sammenslåinger er muligheten for svekket konkurranse ved redusert antall tilbydere.

#### *Eierskap i andre virksomheter*

En bedrift innen skjermet sektor kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter eller eierskap av andre bedrifter innen skjermet sektor, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3, 4. ledd. Intensjonen bak kravet er at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter skal ha hovedfokus på attføringsarbeidet.

Econ Pöyry har for 2007 innhentet regnskapsdata som viser attføringsbedriftenes eierskap i andre virksomheter, forutsatt at attføringsbedriftene er organisert som aksjeselskap.<sup>18</sup> 75 prosent av disse bedriftene har ikke registrerte eierposter i andre virksomheter, mens resterende bedrifter eier minst én aksjepost (eierandel) i andre virksomheter.<sup>19</sup> Disse aksjepostene vil være i datterselskap som driver salgsfremmende virksomhet. Det mest vanlige for både attføringsbedrifter og vekstbedrifter er imidlertid at salgsvirksomhet er organisert som en intern del av virksomheten. Om lag 40 prosent av attføringsbedriftene og 25 prosent av vekstbedriftene har i spørreundersøkelsen fra Econ Pöyry svart at de har interne avdelinger med formål å fremme omsetning av de produktene virksomheten produserer.

#### *Betydningen av selskapsform og eierskap*

*Selskapsform* vil isolert sett bety noe for *formelle* forhold knyttet til blant annet økonomiske forplik-

telser og handlingsrom, styringsmuligheter for eier eller forholdet til andre aktører (juridisk enhet, konkurranseforhold o.l.). De reelle forskjellene på selskapsformene kan imidlertid være mindre enn de formelle forholdene tilsier, ettersom selskapsform ikke alene avgjør de samlede rammene som en virksomhet opererer innenfor.

På samme måte kan *eierskapet* ha betydning for hvordan virksomheten opererer. Men betydningen av eierskap er heller ikke nødvendigvis først og fremst knyttet til hvem som eier virksomheten, men *hvordan eieren opptrer*. Eiere kan for eksempel være *aktive* eiere i den forstand at de aktivt tar del i og påvirker utviklingen av virksomheten. Ofte vil en slik posisjon (med innflytelse) kreve at eieren har en betydelig andel av aksjene. En eier kan imidlertid også være *passiv*. En og samme eier i to forskjellige virksomheter kan oppetre veldig forskjellig. Hvem som eier i seg selv er derfor ikke nødvendigvis avgjørende.

### **8.3.2 Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifters inntektsgrunnlag og økonomiske stilling**

#### *Tiltaksomfang og tiltaksportefølje*

I 2010 ble om lag 3,3 mrd. kroner brukt til overføringer til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, noe som er tilnærmet 44 prosent regnet av utgiftene til alle arbeidsmarkedstiltak, dvs. tiltak både til ledige med behov for arbeidsrettet bistand, og til personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>20</sup> Utgiftene til arbeidsrettede tiltak har økt i perioden fra 2006 til 2010, mens tiltaksnivået har variert noe, jf. tabell 8.2.

Målt i gjennomførte månedssverk har attføringsbedriftene generelt høyere aktivitet enn vekstbedriftene.<sup>21</sup> Om lag 75 prosent av attføringsbedriftene leverte i gjennomsnitt over

<sup>17</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

<sup>18</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

<sup>19</sup> Med eie eller kontrollerer annen forretningsvirksomhet tolkes her at arbeidsmarkedsbedriften har *aksjemajoriteten* i andre virksomheter.

<sup>20</sup> Inntekter fra anbudskonkurranser som skjermede virksomheter vinner inngår ikke i summen på 3,3 mrd. kroner. Denne summen inneholder kun inntekter til skjermede virksomheter for tiltak som er forbeholdt disse bedriftene. Tallene viser NAVs forbruk av midler til arbeidsmarkedstiltak i 2010 oppgitt i ressursbehov. Ressursbehovet viser kostnader knyttet til tiltaksaktiviteten i 2010. Utgifter til tiltak som ble gjennomført i 2010 men utbetalt i 2011, inngår i denne størrelsen. Utgifter til tiltak som ble gjennomført i 2009 men utbetalt i 2010, inngår ikke i denne størrelsen. Tall for ressursbehov avviker derfor noe fra regnskapstall. For 2010 var faktisk gjennomføring målt ved ressursbehovet knyttet til arbeidsrettede tiltak 7,6 mrd. kroner. Målt med regnskapstall var utgiftene ved arbeidsrettede tiltak 7,7 mrd. kroner i 2010. Ressursbehov er benyttet over for å kunne skille ut tiltakene som er forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

<sup>21</sup> Et månedssverk er en avtalt tiltaksplass i en gitt måned.

Tabell 8.2 Antall deltakere i arbeidsrettede tiltak og bruk av midler ved arbeidsrettede tiltak, 2006 til 2011<sup>1</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>2</sup>
Antall ledige i tiltak (Antall i ordinære arbeidsmarkedstiltak)	10 139	10 121	10 859	15 901	16 119	18 250
Personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsrettede tiltak (Antall yrkeshemmede)	59 864	57 395	54 768	53 680	58 913	53 200
Totalt antall deltakere i tiltak	70 003	67 516	65 627	69 581	75 032	71 450
Regnskapstall arbeidsrettede tiltak	5 322 800	5 316 392	5 629 525	6 637 970	7 741 478	-

<sup>1</sup> I forbindelse med statsbudsjettet for 2008 ble budsjettpostene for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede arbeidssøkere slått sammen til én post, og i forbindelse med statsbudsjettet for 2009 ble begrepet yrkeshemmede erstattet med begrepet personer med nedsatt arbeidsevne. Endringene har bakgrunn i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, se historisk gjennomgang i kap. 3. I tabellen refererer regnskapstall til kap. 634, post 76 tiltak for arbeidssøkere. Fra 1.1.2009 ble stønad til skolegang, fadder og arbeidstrening overført til kap. 634, post 76. Regnskapstall og antall tiltaksdeltakere i tabellen inkluderer disse endringene også fra 2006 til 2008, for sammenliknbare tall.

<sup>2</sup> Anslag fra Prop. 120 S (2010–2011) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011.

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten og Prop. 120 S (2010–2011) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011

50 månedsverk tiltak hver måned i 2007, og andelen har vært stabil siden 2002. Blant vekstbedriftene var tilsvarende andel 30 prosent, men andelen har økt siden 2002. Hoveddelen av vekstbedriftene leverer gjennomsnittlig mellom 20 og 50 månedsverk tiltak. De største attføringsbedriftene som leverer over 100 månedsverk har blitt større. Dette gjelder også vekstbedriftene.

Attføringsbedriftene har generelt en bredere tiltaksportefølje enn vekstbedriftene. For både attføringsbedriftene og vekstbedriftene har det imidlertid vært en utvikling i retning av at flere virksomheter leverer flere ulike tiltak. Blant attføringsbedriftene hadde nær 60 prosent av virksomhetene fem eller seks ulike tiltak i 2007, mot i overkant av 40 prosent i 2002.

Tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er i utgangspunktet forbeholdt attføringsbedriftene. Dette innebærer at svært få vekstbedrifter tilbyr alle tiltakstypene. 70 prosent av vekstbedriftene hadde én til to tiltakstyper i 2007. Dette er noe lavere enn i 2002. Det har med andre ord blitt mer vanlig med flere tiltakstyper også blant vekstbedriftene. Vekstbedriftene er imidlertid fremdeles mer avhengig av færre tiltakstyper enn det attføringsbedriftene er, jf. Econ Pöry.<sup>22</sup>

Møller og Sannes publiserte i 2009 en evaluering av arbeidsmarkedstiltak i forhåndsgodkjente virksomheter hvor de blant annet gjennomførte en spørreundersøkelse blant ledere i forhånds-

godkjente virksomheter.<sup>23</sup> Spørreundersøkelsen ga tilbakemeldinger om antall tiltaksplasser hos de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene, jf. tabell 8.3. Tabellen viser at det er stor variasjon mellom tiltaksarrangørene. Eksempelvis varierer antallet plasser innen Arbeid med bistand mellom to og 270 i attføringsbedriftene. De fleste tiltaksarrangørene befinner seg imidlertid i nedre del av dette intervallet.

#### *Inntektsgrunnlag i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har normalt tre hovedinntektskilder:

- Inntekter fra produksjons- og salgsvirksomhet i markedet
- Offentlig tilskudd til attføringstiltak:
  - statlig tilskudd til tiltak
  - andre offentlige tilskudd, eksempelvis fra kommuner/fylkeskommuner
- Betaling for statlig kjøp av tjeneste etter konkurranse<sup>24</sup>

I tillegg kan virksomhetene ha andre inntekter, eksempelvis finansinntekter (renteinntekter o.l.).

Generelt er driftsinntektene/omsetningen i attføringsbedriftene betydelig større enn i vekst-

<sup>22</sup> Econ Pöry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

<sup>23</sup> For mer informasjon om spørreundersøkelsen og utvalg, se Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning, kapittel 2 Metode.

<sup>24</sup> Dette kan være konkurranse i det åpne markedet eller konkurranse i reserverte kontrakter der flertallet av de som skal gjøre jobben er funksjonshemmede.

Tabell 8.3 Antall tiltaksplasser, minimum og maksimum, pr. bedrift (N=84)

	Attføringsbedrift	Vekstbedrift
	min – maks	min – maks
Avklaring i skjermet virksomhet	(3–128)	
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	(1–83)	
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	(1–60)	
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	(3–89)	(2–40)
Arbeid med bistand	(2–270)	(2–126)
Varig tilrettelagt arbeid	(1–97)	(7–126)
Andre	(1–185)	

Kilde: Telemarksforsking

bedriftene. Driftsinntekter er summen av virksomhetens inntekter (før finansinntekter). Ifølge Møller og Sannes' rapport fra 2009 var gjennomsnittlige *driftsinntekter* i 2007 på 44 mill. kroner for attføringsbedrifter, og 10 mill. kroner for vekstbedrif-

ter. Econ Pöyry har sett nærmere på driftsinntektene til disse virksomhetene. Medianverdien for attføringsbedriftene var i 2007 om lag 25 mill. kroner, mens medianverdien for vekstbedriftene var om lag 7,5 mill. kroner. Det er større variasjon

### Boks 8.1 Begrepsbruk knyttet til inntektsgrunnlag i bedriftene

Tekst om inntektsgrunnlag i bedriftene baserer seg i hovedsak på informasjon fra Econ Pöyrys rapport om økonomi og organisering i skjermet sektor. Econ Pöyry har i evalueringen innhentet informasjon fra Brønnøysundregistrene, Arbeids- og velferdsetaten samt spørreundersøkelser og intervju med virksomhetene. I Econ Pöyrys metodekapittel i rapporten står det at:

«Utviklingen i økonomiske nøkkeltall for en bransje kan framstilles med bruk av *gjennomsnittsverdier* eller bruk av *medianverdier*.

- Gjennomsnittsverdier sier noe om gjennomsnittlig status for det aktuelle økonomiske nøkkeltallet i de virksomhetene som analyseres. For absolutte verdier (for eksempel inntektsnivå), som er problematisk å vekte, vil ekstremverdier (for eksempel store virksomheter) kunne påvirke gjennomsnittet. For relative verdier kan gjennomsnittet være bedre egnet. Verdien kan eventuelt vektas.
- Medianverdier er den midterste verdien i en tallrekke. For vårt oppdrag sier medianverdien dermed noe om hvordan den «midterste» virksomheten i utvalget scorer på det aktuelle nøkkeltallet. For eksempel vil medianverdien av tallrekken

3, 4 og 8 være 4. Gjennomsnittet er i eksempelet 5. Medianverdien av en tallrekke med partall er gjennomsnittet av de to midterste. En medianverdi vil ikke påvirkes av ekstremverdier i tallrekken og er mer egnet når antallet virksomheter er forholdsvis lavt og det er stor spredning mellom virksomhetene langs en rekke dimensjoner.

- Både gjennomsnittsverdier og medianverdier kan suppleres med informasjon om ulike *prosentiler*. 25 prosentil viser for eksempel øverste nivå for de 25 prosent av observasjonene som har laveste verdien i en tallrekke, mens 75 prosentil viser det laveste nivået for de 25 prosent av observasjonene som har høyest verdi i en tallrekke. Prosentilene sier dermed også noe om hvilken spredning observasjonene i tallrekken har.»

Econ Pöyry har i hovedsak valgt å benytte medianverdien i analysene for å unngå problemet med ekstremverdier. De benytter i tillegg 25 og 75 prosentil, og i noen tilfeller også 5 og 95 prosentil for å si noe om nivå og spredning på verdiene for de aktuelle økonomiske størrelsene.

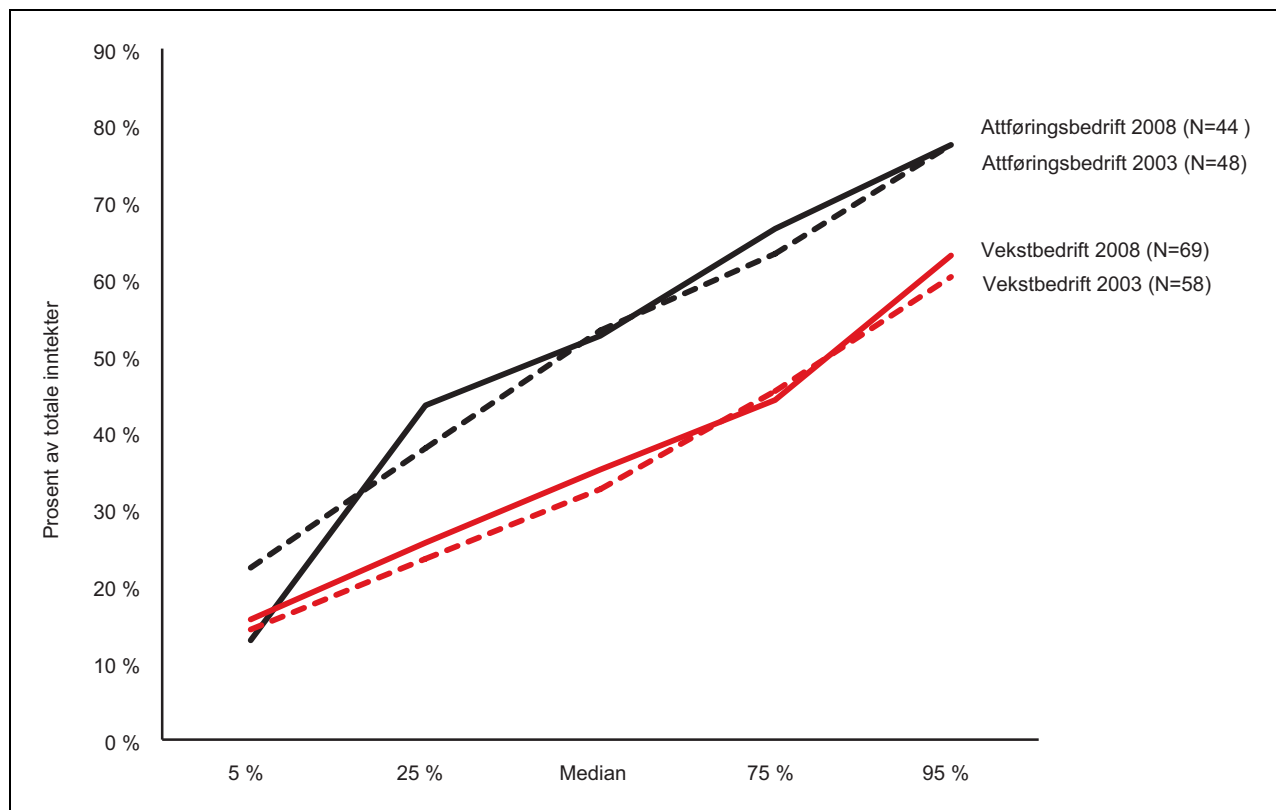
i attføringsbedriftenes driftsinntekter enn i vekstbedriftenes driftsinntekter. I perioden 2000 til 2007 har nivået på driftsinntekter vært relativt stabilt for både attføringsbedrifter og vekstbedrifter.

For attføringsbedrifter utgjorde *salgsinntekter* (inntekter fra produksjons- og salgsvirksomhet i markedet) i overkant av halvparten av samlede inntekter i 2008, og for vekstbedriftene var andelen om lag 35 prosent samme år, jf. figur 8.3.<sup>25</sup> Det innebærer at *offentlige tilskudd* (statlige og kom-

munale) i tillegg til statlig kjøp av tjenester etter konkurranse utgjør i underkant av halvparten av attføringsbedriftenes samlede inntekter, og om lag 65 prosent av vekstbedriftenes samlede inntekter. Andelen er på samme nivå som i 2003.

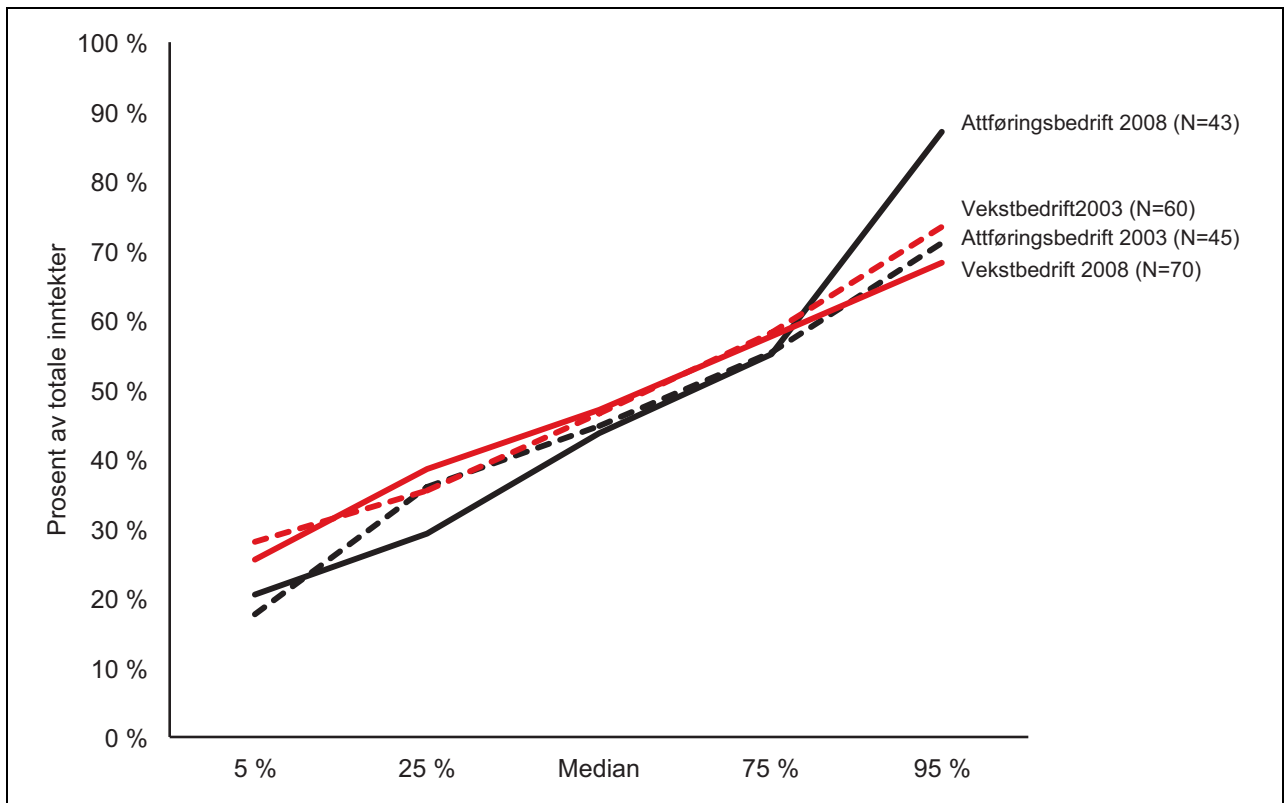
Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter mottar *statlige tilskudd* fra Arbeids- og velferdsetaten ved salg av ulike arbeidsmarkedstiltak. Tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten som andel av virksomhetenes totale inntekter, har endret seg lite fra 2003 til 2008, både for attføringsbedriftene og vekstbedriftene. For attføringsbedriftene utgjør tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten i overkant av 45 prosent av de samlede inntektene i 2008, noe som er omtrent det samme som i 2003 (målt i medianverdi), jf. figur 8.4. For vekstbedriftene er andelen nesten 50 prosent i 2008. Det er så godt som på samme nivå som i 2003. Oppsummert har andelen tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten vært relativt stabil for både vekstbedriftene og attføringsbedriftene fra 2003 til 2008. Enkelte attføringsbedrifter er imidlertid svært avhengig av det statlige tilskuddet, og dette har forsterket seg fra 2003 til 2008.

<sup>25</sup> Prosentilene er oppgitt i figurene for å gi informasjon om spredning i observasjonene: Den 5. prosentilen viser verdien til enheten som har 5 pst. av enhetene under seg på den rangerte tallrekken (og dermed har 95 pst. av enhetene over seg). Den rangerte tallrekken er svarene som Econ Pöyry har mottatt på spørsmålet om salgsinntekter som andel av samlede inntekter i sin spørreundersøkelse rettet mot virksomhetene. Ses det opp mot figur 8.3, vil 5 pst. av enhetene i tallrekken for arbeidsmarkedsbedrifter i 2008 ha under ca. 12 pst. av salgsinntekter som andel av samlede inntekter. 25 pst. av enhetene i tallrekken for samme bedriftstype samme år vil ha under ca. 45 pst. av salgsinntekter som andel av samlede inntekter (25 prosentilen). 50 prosentilen er medianen. 75 pst. av enhetene i tallrekken er lavere enn ca. 70 pst. (75 prosentilen), og 95 pst. av enhetene i tallrekken er lavere enn ca. 80 pst. (95 prosentilen).



Figur 8.3 Salgsinntekter (inntekter fra produksjons- og salgsvirksomhet i markedet) som andel av samlede inntekter. 2003 og 2008<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.



Figur 8.4 Statlig tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten som andel av totale inntekter. 2003 og 2008<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.

Kilde: Econ Pöyry

Econ Pöyry finner at det kommunale tilskuddet betyr mer for vekstbedriftene enn for attføringsbedriftene. Det har sammenheng med at Varig tilrettelagt arbeid utgjør en større andel av aktivitetene i vekstbedriftene, og at staten der krever at kommunen skal medfinansiere minst 25 prosent av det statlige tilskuddet til tiltaket.

Mange av attføringsbedriftene er også aktive i markedet for arbeidsmarkedstiltak som anskaffes etter anbud. Econ Pöyrys rapport fra 2009 viser at nærmere 60 prosent av attføringsbedriftene hadde inntekter fra statlig kjøp av tjenester etter konkurranse i 2008, noe som er 20 prosentpoeng flere enn i 2003. Dette skyldes systemendring. Målt som andel av samlede inntekter har imidlertid inntekter fra anbud avtatt fra 2003 til 2008.

#### Driftsresultat

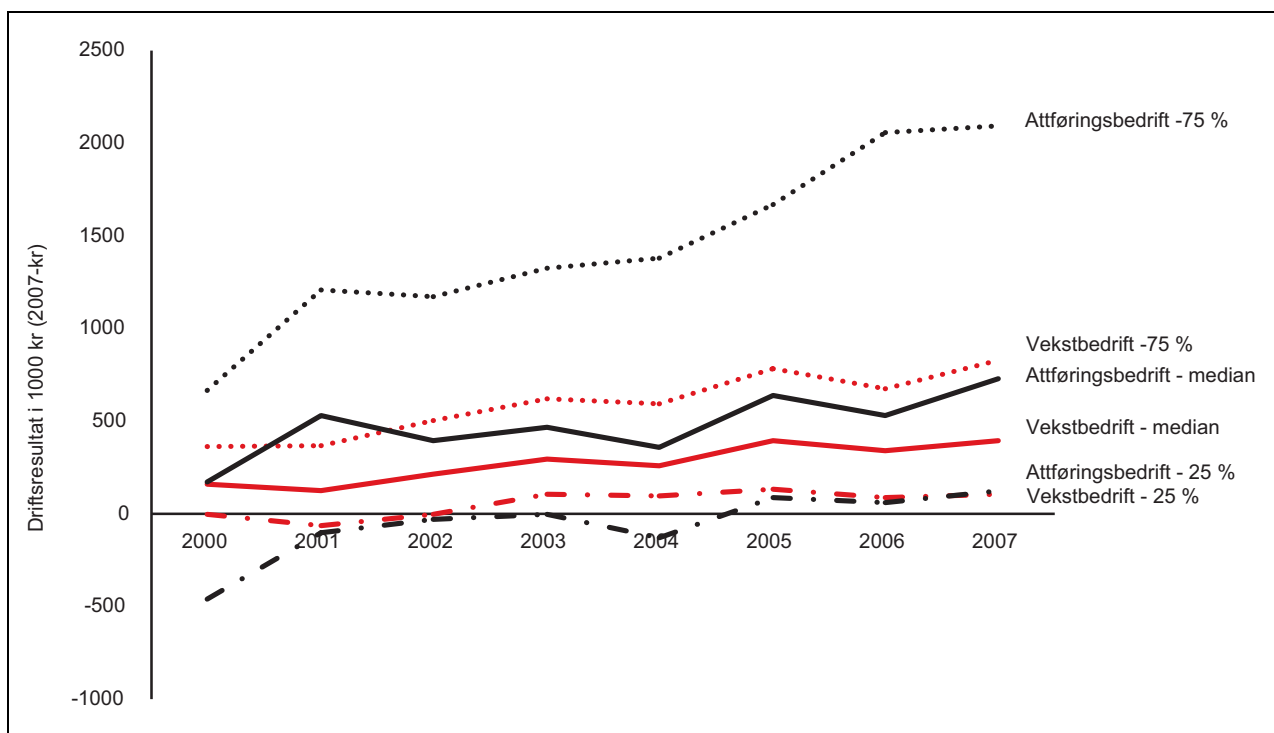
En virksomhets *driftsresultat* gir informasjon om hvor mye virksomheten sitter igjen med i kroner og øre når driftskostnadene er trukket fra driftsinntektene.

Driftsresultatet i attføringsbedriftene er generelt sett høyere enn i vekstbedriftene målt i kro-

ner, jf. figur 8.5. Dette gjenspeiler dels et høyere driftsinntektsnivå generelt, jf. tidligere diskusjon om driftsinntekter i bedriftene. Medianverdien for driftsresultat i attføringsbedriftene var om lag 0,75 mill. kroner (målt i 2007-kroner), mens medianverdien for vekstbedriftene på samme tid var om lag 0,4 mill. kroner. Driftsresultatet målt i 2007-kroner har stort sett økt for de aller fleste virksomhetene i perioden fra 2000 til 2007. Det er imidlertid også en god del av virksomhetene som har reduksjon i driftsresultatene. Om lag 25 prosent av attføringsbedriftene og 35 prosent av vekstbedriftene har hatt reduksjon i driftsresultatet fra 2000 til 2007.

#### Soliditet

En virksomhets *soliditet* sier noe om virksomhetens evne til å møte dårlige tider. Et foretaks soliditet vurderes normalt på bakgrunn av forholdet mellom egenkapital og total kapital (sum egenkapital og gjeld), dvs. virksomhetens egenkapitalandel. Jo høyere egenkapitalandel, jo bedre er virksomhetens soliditet. Da vil mer av eiendelene være finansiert med egne midler (dvs. ikke låne-



Figur 8.5 Utvikling i driftsresultat målt i 2007-kroner, 2000–2007

Kilde: Econ Pöyry

opptak). Egenkapitalandel/soliditet viser altså hvor stor del av foretaket som er finansiert med egenkapital. Soliditet vil i praksis henge sammen med at det er sunt samsvar mellom anvendelse og anskaffelse av kapital. Man finner uttrykk for et foretaks soliditet først og fremst ved å se på egenkapitalens størrelse på et bestemt tidspunkt. En tiltaksarrangør med høy egenkapitalandel (lite gjeld) står bedre rustet enn arrangører med lavere egenkapitalandel (mye gjeld) til å takle dårlige tider.

Attføringsbedriftene har generelt betydelig høyere egenkapital enn vekstbedriftene. Egenkapital i attføringsbedriftene var om lag 10 mill. kroner i 2007. Til sammenligning var egenkapitalen i vekstbedriftene om lag 3 mill. kroner (medianverdier). Hvis sum egenkapital er lavere enn 100 000 kroner anses soliditeten uansett for å være svak. Egenkapital er et absolutt tall. *Egenkapitalandel* viser egenkapitalen som andel av samlet kapital, målt i prosent.<sup>26</sup>

Egenkapitalandelen både i attføringsbedriftene og vekstbedriftene er generelt høy, jf. figur 8.6. Medianverdiene ligger over 50 prosent i 2007. Egenkapitalandelen er noe høyere i attføringsbe-

driftene enn i vekstbedriftene. Egenkapitalandelen er dermed relativt solid. Gjennomsnittlig egenkapitalandel i virksomhetene i Fastlands-Norge ligger gjennomgående på et noe lavere nivå, men er også relativt høy gjennom perioden. I 2007 var egenkapitalandelen i disse virksomhetene om lag 40 prosent.

#### Bruk av overskudd

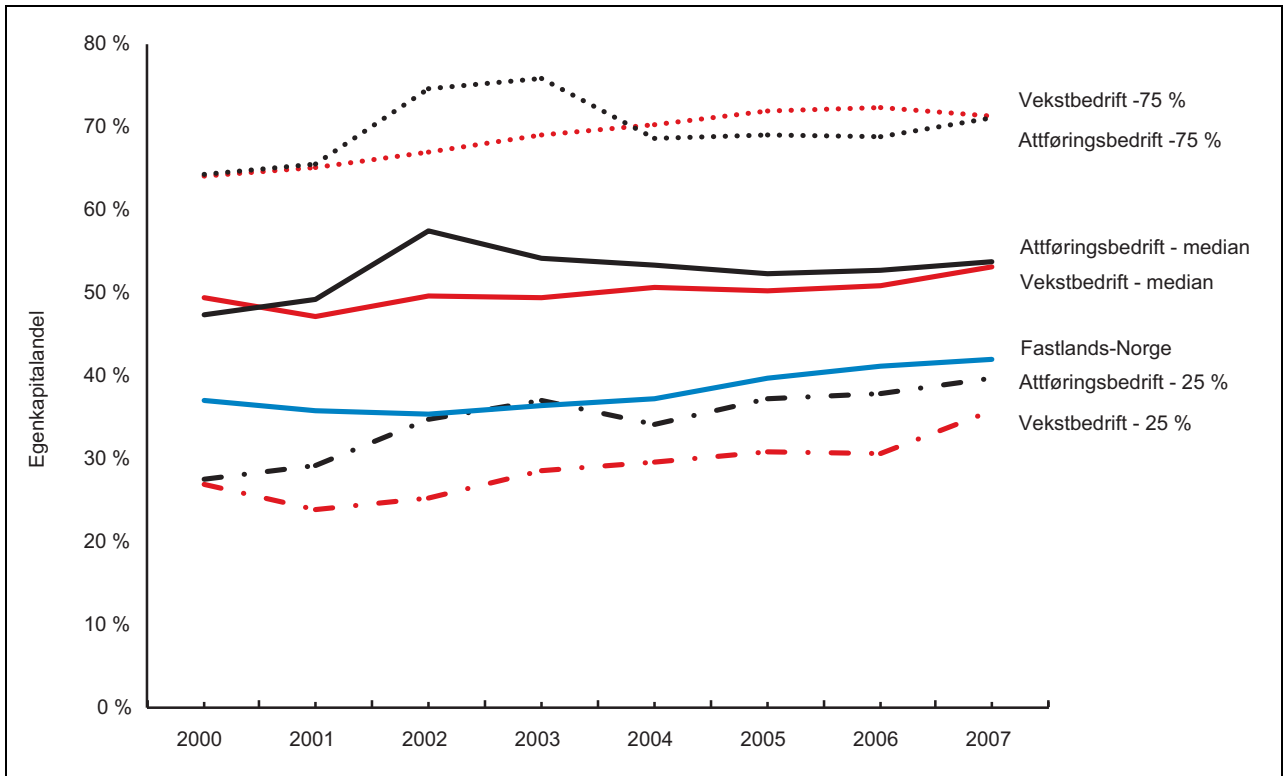
Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3 annet ledd nr. 2 for tiltak i arbeidsmarkedsbedrift og tilsvarende § 11-4 annet ledd nr. 2 for Varig tilrettelagt arbeid.

Overskudd er det som er igjen i virksomheten når alle kostnader er dekket. I spørreundersøkelsen til virksomhetene har Econ Pöyry stilt spørsmål om de har gått med overskudd i alle, noen, eller ingen av årene mellom 2003 og 2008, jf. figur 8.7.

Flertallet av bedriftene i undersøkelsen har gått med økonomisk overskudd i ett eller flere av årene fra 2003 til 2008. En større andel av vekstbedriftene har hatt overskudd i alle årene sammenliknet med attføringsbedriftene. Det er noen flere vekstbedrifter enn attføringsbedrifter som ikke har hatt overskudd i noen av årene i perioden.

<sup>26</sup> Egenkapitalandel = (egenkapital / sum gjeld og egenkapital) \* 100



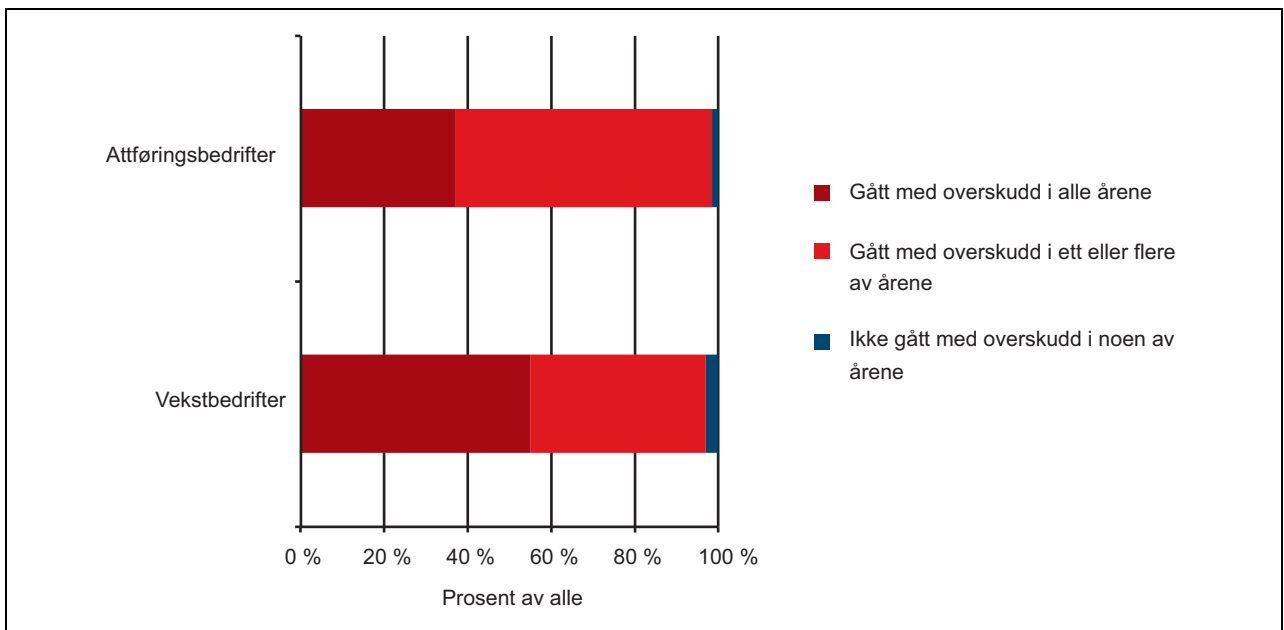


Figur 8.6 Eigenkapitalandel 2000–2007

Kilde: Econ Pöyry

En skala som ofte benyttes for å vurdere egenkapitalandel er følgende, jf. Econ Pöyry (2009):

	Ikke tilfredsstillende	Svak	Tilfredsstillende	God	Meget god
Egenkapitalandel	< 3 %	3–9 %	10–17 %	18–40 %	> 40 %



Figur 8.7 Overskudd av driften fra 2003 til 2008

Kilde: Econ Pöyry (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

De fleste virksomhetene oppga at de budsjetterte med et overskudd av driften i 2008. Virksomhetene Econ Pöyry har intervjuet har alle sagt at det er vanlig å budsjettere med et overskudd, eventuelt med balanse.

I praksis vil det forekomme løpende investeringer i en virksomhet, og investeringene er ikke nødvendigvis knyttet til det regnskapstekniske overskuddet det enkelte året. I spørreundersøkelsen til virksomhetene stilte Econ Pöyry spørsmål om hvordan overskudd opptjent i årene fra 2003 til 2008 i hovedsak ble anvendt.

For både attføringsbedriftene og vekstbedriftene har det viktigste anvendelsesområdet vært styrking av egenkapitalen i virksomheten. Virksomhetene har generelt også høy egenkapitalandel, jf. diskusjon under soliditet.

Virksomhetene Econ Pöyry har intervjuet mente at dette gjenspeiler at virksomhetene i liten grad kan forvente ytterligere kapital fra sine eiere hvis tiltaksarrangøren går dårlig og/eller trenger kapital til nye investeringer. Det at de er nødt til å klare seg på egenhånd kan bidra til å forklare hvorfor styrking av egenkapitalen prioriteres så sterkt.

For attføringsbedriftene har i tillegg det å øke antallet attføringsfaglig personell og kompetanseutviklingstiltak vært viktige anvendelser. For vekstbedriftene har investeringer i maskiner og utstyr som brukes i produksjonen og sosiale tiltak for tiltaksdeltagerne vært viktige anvendelser av overskudd.

Ulik bruk av overskudd i driften kan ha ulike effekter for eksempel for kostnadsutvikling, effektivisering og kvalitet. For eksempel kan investeringer i utstyr eller lokaler bidra til effektivisering og lavere kostnader på sikt. Dette kan imidlertid bidra til mindre behov for arbeidskraft og redusert rom for tiltaksplasser. På den andre siden kan investeringene være nødvendige for å styrke virksomhetens konkurransevne, og derigjennom bevare hoveddelen av arbeidsplassene. Det er også viktig med relevant produksjonsutstyr for å kunne gi riktig kompetanse for de som skal ut i arbeidsmarkedet. På samme måte kan investeringer i mer attføringsfaglig personell gi høyere kostnader i virksomheten, men sannsynligvis bedre kompetanse og kvalitet på attføringstjenestene. Dette vil igjen styrke virksomhetenes mulighet til å være robuste tilbydere av attføringstiltak over tid.

Det er med andre ord ikke slik at investeringer som fører til økte kostnader automatisk svek-

ker attføringsarbeidet, eller at investeringer som fører til mer effektive løsninger nødvendigvis isolert sett styrker det attføringsfaglige arbeidet.

Formålet med investeringene har i stor utstrekning vært å bedre kvaliteten på attførings tiltakene, særlig for attføringsbedriftene oppgis det som viktig. For attføringsbedriftene framstår i tillegg styrking av konkurransevnen som et viktig formål, og også det å styrke virksomhetens mulighet for å tilby varierte tiltak. For vekstbedriftene framstår i tillegg det å styrke virksomhetens mulighet for å tilby varierte tiltak og bedre arbeidsmiljø som viktige formål med investeringene.

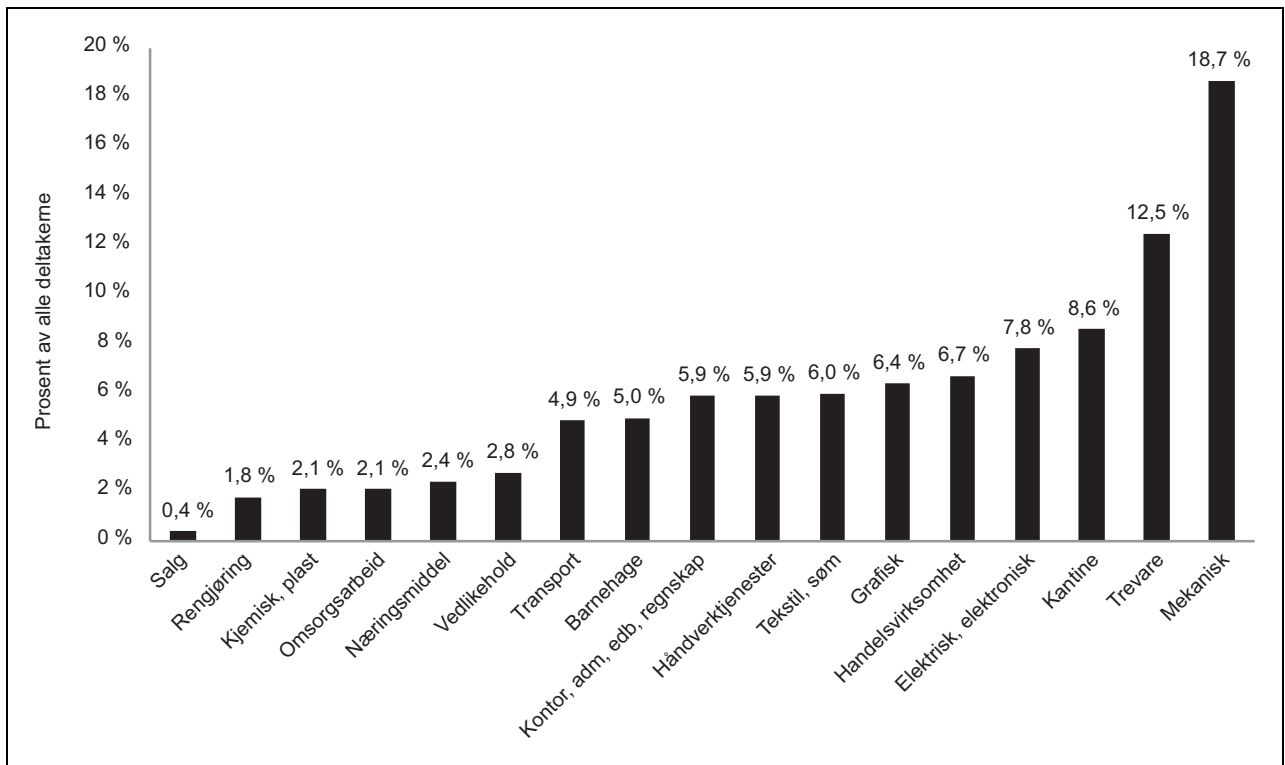
### 8.3.3 Næringsvirksomhet

Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har tradisjonelt drevet med industribasert virksomhet. Det har vært rettet kritikk mot virksomhetene knyttet til at de ikke i tilstrekkelig grad har klart å omstille seg i takt med omstillingen av næringsstrukturen i samfunnet for øvrig. Møller og Sannes har sett nærmere på de forhåndsgodkjente leverandørenes næringsvirksomhet i sin evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter fra 2009.<sup>27</sup>

I evalueringen fant Møller og Sannes at over 60 prosent av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har tiltaksdeltakere innen kantinevirksomhet i 2007. Noe av årsaken til at denne andelen er så stor, er at det i de fleste tilfeller dreier seg om interne kantiner ved bedriftene. Kontor, og de klassiske næringsområdene trevare og mekanisk er andre næringer mange forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har tiltaksdeltakere i. Det er få tiltaksarrangører med tiltaksdeltakere innen omsorgsarbeid og barnehage.

Ser man på *hvor mange deltakere* som jobber innenfor ulike næringer blir bildet mer sammensatt, jf. figur 8.8. Med utgangspunkt i antall deltakere er det de klassiske næringene som mekanisk og trevare som skårer høyest. Samtidig er det forholdsvis mange av deltakerne som jobber med kantinedrift. Det jobber færre deltakere innen ulike serviceyrker.

<sup>27</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning. Merk at denne oversikten viser til næringsvirksomhet i bedriftene. Den inkluderer ikke virksomhet som tiltaksdeltakere utplassert i ordinært arbeidsliv deltar i.



Figur 8.8 Andel av totalt antall tiltaksdeltakere fordelt på ulike produksjon/næring, 2007. Prosent (N=81)

Kilde: Telemarksforsking

#### Antall deltakere i forhold til omsetning

Møller og Sannes har også sett på hvordan virksomhetene fordeler seg med hensyn til omsetningstall. Fordelingen viser da at elektrisk og mekanisk næring står for den største omsetningen. Trevare kommer forholdsvis langt ned. Samlet er det en forholdsvis stor omsetning i barnehager, selv om denne næringen ikke sysselsetter tilsvarende andel deltakere.

Oppsummert har elektrisk/elektronisk virksomhet, barnehager, handelsvirksomhet og grafisk virksomhet forholdsvis stor omsetning i forhold til deltakere. Trevare, kantinevirksomhet, kontor, håndverk, tekstil og transport er i andre enden av skalaen, og har relativt sett flere deltakere enn omsetningen skulle tilsi.

### 8.3.4 Kompetanse i virksomhetene

#### Utvikling i antall ansatte og tiltaksplasser

Econ Pöyry har i sin spørreundersøkelse bedt virksomhetene fordele antall årsverk for ordinært ansatte (ikke tiltaksdeltakere) i 2003 og 2008 på følgende fire kategorier:<sup>28</sup>

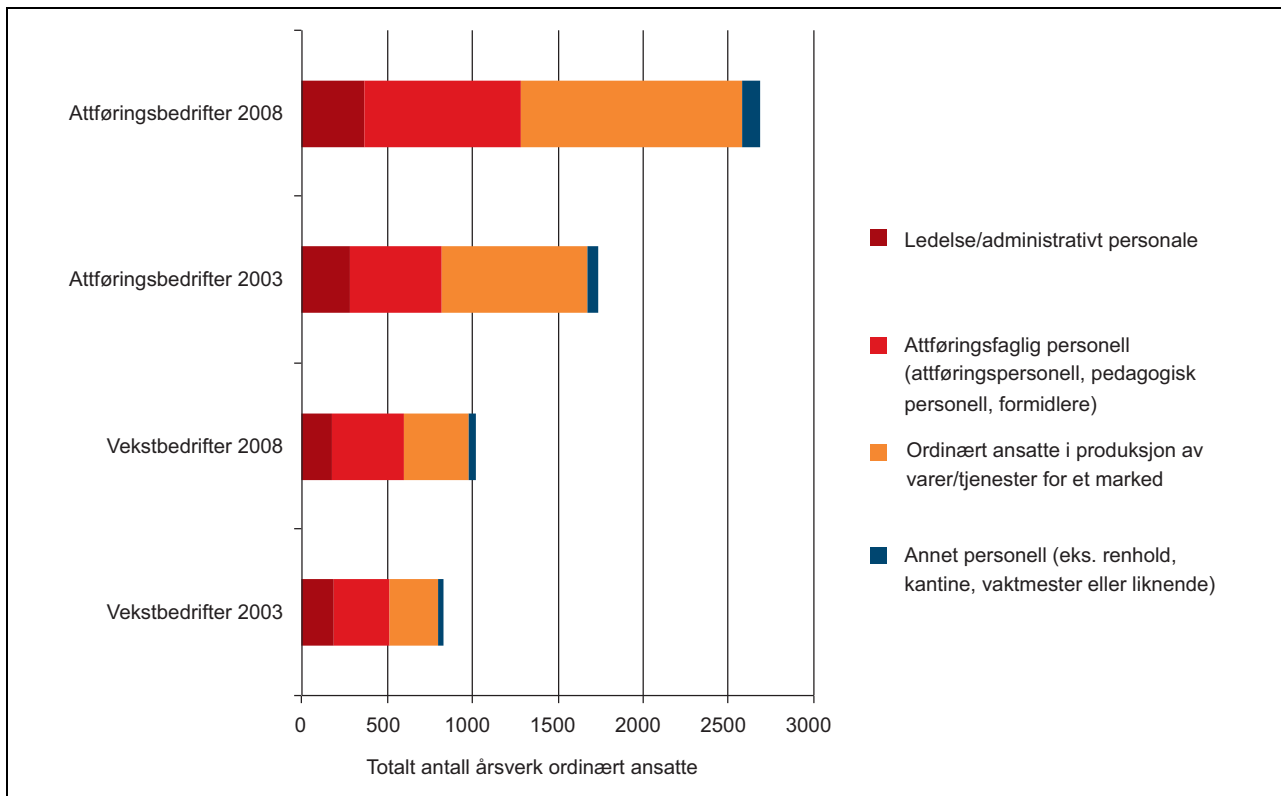
- *Ledelse/administrativt personell*
- *Attføringsfaglig personell* (attføringspersonell, pedagogisk personell, formidlere)
- *Ordinært ansatte i produksjon av varer/tjenester for et marked*
- *Annet personell* (eks. renhold, kantine, vaktmester eller lignende)

Under er fordelingen av virksomhetenes ordinært ansatte i henhold til de oppgitte kategoriene for 2003 og 2008 basert på rapportering fra virksomhetene.

Antall årsverk ordinært ansatte (ikke tiltaksdeltakere) har økt fra 2003 til 2008, særlig for attføringsbedriftene, jf. figur 8.9. I 2003 hadde de 50 attføringsbedriftene som har svart for begge år rundt 1700 årsverk ordinært ansatte. Dette gir et gjennomsnitt på 33 årsverk pr. virksomhet. Antall årsverk i de samme virksomhetene har økt til vel 2500 i 2008. Dette gir et gjennomsnitt på 51 årsverk pr. virksomhet. Det er særlig antall årsverk attføringspersonell og ordinært ansatte i produksjon av varer og tjenester for et eksternt marked som har økt.

Vekstbedriftene har generelt hatt noe mindre vekst i antall ordinært ansatte i den samme perioden: Antall årsverk for vekstbedriftene har i gjennomsnitt økt fra 10 til 13 i perioden 2003 til 2008.

<sup>28</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.



Figur 8.9 Fordeling av ordinært ansatte. Totalt antall årsverk 2003 og 2008

Kilde: Econ Pöyry (Attføringsbedrifter N=53 og Vekstbedrifter N=81)

Econ Pöyrys undersøkelser viser at antall ordinært ansatte/støttee arbeidere har økt mer enn antallet gjennomførte månedeverk i attføringsbedriftene, mens det motsatte er tilfelle i vekstbedriftene. For attføringsbedriftene har det også vært en større vekst i attføringsfaglig personell enn i gjennomførte månedeverk. Veksten i attføringsfaglig personell kan dels forklares med endringer i tiltaksporteføljen ettersom det er betydelige forskjeller mellom tiltakene når det gjelder behov for attføringsfaglig personell og/eller støttee arbeidere. Økningen i antall ordinært ansatte kan være et tegn på at virksomhetene har god økonomi, men også at virksomheter følger kravet fra forskriften om at et eventuelt overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.

#### Medarbeidernes kompetanse

Ansatte i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har forholdsvis høy formell kompetanse.<sup>29</sup> Møller og Sannes' evaluering viser at 57 prosent av de ordi-

nært ansatte i attføringsbedrifter hadde høyere utdanning i 2007. Tilsvarende andel for vekstbedriftene var 43 prosent.

74 prosent av de attføringsfaglige medarbeiderne i attføringsbedriftene hadde høyere utdanning, mens tilsvarende andel for vekstbedriftene var 71 prosent. Dette er kun en mindre forskjell. Møller og Sannes finner imidlertid at det er større forskjeller innenfor hver av de to gruppene tiltaksarrangører.

I spørreundersøkelsen rettet mot lederne i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, stilte Møller og Sannes spørsmål om hvor mange medarbeidere som hadde attføringsfaglig eller attføringsrelevant utdanning i 2007. Det var opp til bedriftene selv å definere hva som var attføringsfaglig relevant utdanning, men i spørsmålet ble følgende grupper nevnt; helsefag, sosialfag, psykologi og pedagogikk. I gjennomsnitt hadde 41 prosent av personalet i attføringsbedriftene attføringsfaglig utdanning, og 30 prosent i vekstbedriftene. Det var imidlertid store innbyrdes forskjeller mellom tiltaksarrangørene. Møller og Sannes peker på at dette må forstås i lys av at tiltaksarrangørene har valgt ulike attførings- og produksjonsstrategier og metodisk innretning på arbeidet. Hos de tiltaksarrangørene som har en relativt stor andel attfø-

<sup>29</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

ringsfaglige stillinger, foregår store deler av arbeidspraksisen ute i eksterne virksomheter. Motsatt der man rapporterer om en liten andel attføringsfaglige stillinger, tyder dette på at rollene som produksjonsansvarlig/- medarbeider og attføringsfaglig personell er samlet i én og samme stilling.

### 8.3.5 Produksjonsorienterte og NAV-orienterte virksomheter

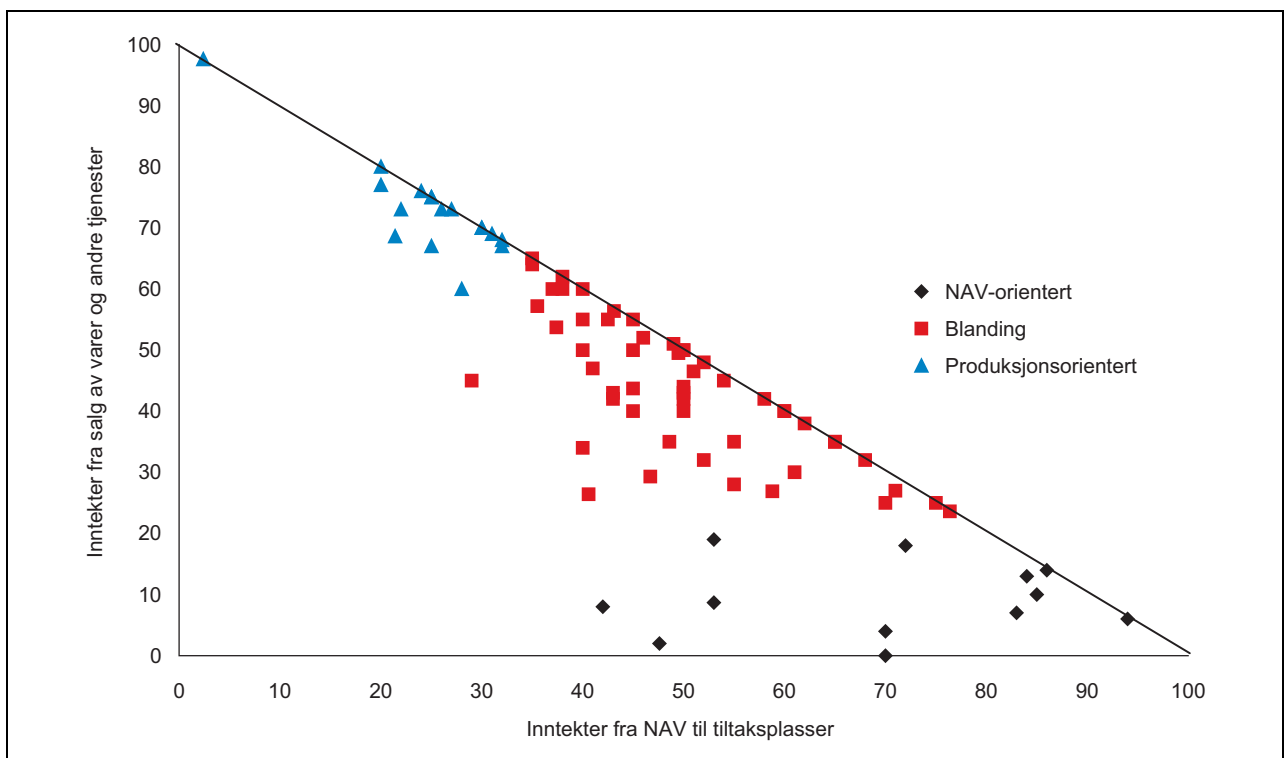
Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifters hovedinntektskilder er inntekter fra attføringsvirksomheten som hovedsaklig kommer fra Arbeids- og velferdsetaten ved salg av attføringstjenester og inntekter fra salg av andre varer og tjenester, jf. avsnitt 8.3.2 og diskusjon om inntektsgrunnlag i bedriftene. Tiltaksarrangørene har også inntekter fra statlig kjøp av tjenester etter anbudskonkurranser.

I 2007 hadde forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i gjennomsnitt 44 prosent av sine inntekter fra salg av attføringstjenester og 49 prosent av inntektene fra salg av andre varer og tjenester. De øvrige inntektene dreier seg om inntekter fra annen tiltaksaktivitet (3 prosent) og andre inntekter (4 prosent), jf. Møller og Sannes. Attføringsbedriftene har en større andel av inntektene fra salg av attf-

ringstjenester enn vekstbedriftene, se diskusjon om inntektsgrunnlag hos tiltaksarrangørene.<sup>30</sup> Inntektsgrunnlaget varierer imidlertid mye mellom tiltaksarrangørene. Enkelte tiltaksarrangører har en større del av inntektsgrunnlaget fra produksjon av varer og andre tjenester enn fra attføring, mens andre tiltaksarrangører i all hovedsak har inntekter fra attføringsvirksomheten i Arbeids- og velferdsetaten, jf. figur 8.10. En stor del av tiltaksarrangørene har også en blanding av de to inntektskildene. Evalueringen til Møller og Sannes viser at det er disse to inntektskildene tiltaksarrangørene støtter seg på.

Ulike forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har med andre ord valgt noe ulike strategier for sin virksomhet. På den ene siden ligger virksomheter som rendyrker attføringsvirksomheten og minimaliserer intern produksjon. På den andre siden er det tiltaksarrangører som i større grad satser på inntekter fra salg av varer og tjenester. Attføringsvirksomheten hos disse tiltaksarrangørene blir dermed relativt liten sammenlignet med den førstnevnte gruppen tiltaksarrangører. En tredje

<sup>30</sup> Merk at det i tidligere diskusjon om inntektsgrunnlag i bedriftene brukes medianverdier og tall fra 2003 og 2008, jf. Econ Pöyry (2009), mens det her er referert til gjennomsnittstall fra 2007, jf. Telemarksforskning (2009).



Figur 8.10 Fordeling av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i forhold til andelen inntekter fra salg av varer og tjenester og andelen inntekter fra NAV (N=81), 2007

Kilde: Telemarksforskning

gruppe er de tiltaksarrangørene som dels baserer seg på inntekter fra Arbeids- og velferdsetaten og attføringsvirksomhet, og dels på inntekter fra salg av andre varer og tjenester. I figuren omtales disse som produksjons-, blandings- og NAV-orienterte bedrifter.

Møller og Sannes har i evalueringen sett nærmere på kjennetegn ved disse tre typene tiltaksarrangører. De viktigste forskjellene er:

- De NAV-orienterte bedriftene har en langt større andel tiltaksplasser i Arbeid med bistand og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet enn de produksjonsorienterte bedriftene. De produksjonsorienterte bedriftene har større andel i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift enn de NAV-orienterte.
- De NAV-orienterte bedriftene har noe mer utplassering av tiltaksdeltakere i eksterne virksomheter, spesielt for deltakere i Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, men også for deltakere i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.
- De produksjonsorienterte bedriftene har færre deltakere pr. ansatt enn de NAV-orienterte bedriftene.
- Andelen attføringsfaglige stillinger er relativt stor i de NAV-orienterte virksomhetene, mens andelen stillinger i produksjon er tilsvarende høy i de produksjonsorienterte virksomhetene.
- En større del av de ansatte har attføringsfaglig utdanning i de NAV-orienterte bedriftene enn i de produksjonsorienterte.
- De produksjonsorienterte virksomhetene har både høyere inntekter pr. tiltaksdeltaker og pr. ansatt enn de NAV-orienterte virksomhetene.
- Formidlingsresultatene for de NAV-orienterte virksomhetene er noe bedre enn for de produksjonsorienterte virksomhetene. For mer om formidlingsresultater vises det til kapittel 10 om evalueringer av arbeidsrettet bistand.

## 8.4 Kjennetegn ved anbudsmarkedet

### 8.4.1 Utvikling av anbudsmarkedet

Gjennom mange år har arbeidsmarkedsopplæringen (AMO-kurs inkl. jobbklubb) vært de dominerende anbudsbaserte tiltak i arbeidsmarkedspolitikken. Markedet for ulike arbeidsmarkeds tjenester har imidlertid endret seg de siste årene, og flere nye tjenester har blitt opprettet. I mars 2007 ble tiltakene Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering for sykemeldte innført som en del av ordningen med tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykemeldte (også omtalt

som «raskere tilbake»<sup>31</sup>). Tiltakene anskaffes via anbud, jf. forskrift om avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og oppfølging for sykemeldte arbeidstakere iverksatt 28. mars 2007.

I februar 2008 ble tiltakene Avklaring for ordinære arbeidssøkere og Oppfølging for ordinære arbeidssøkere innført. Tiltakene anskaffes via anbud, jf. midlertidig forskrift om arbeidsmarkeds tiltakene avklaring av kortere varighet og individuell oppfølging iverksatt 1. februar 2008.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak trådte i kraft fra 1. januar 2009, og i den forbindelse ble de ovennevnte forskriftene fra mars 2007 og februar 2008 opphevet. Endringene fra 2007 og 2008 er innarbeidet i den nye forskriften. I forskrift om arbeidsrettede tiltak er flere avklaringstiltak slått sammen, og flere oppfølgingstiltak slått sammen.

### 8.4.2 Omfang og type tjenester

Anbudsmodellen har siden begynnelsen av 1990-tallet vært en mye brukt anskaffelsesform i arbeidsmarkedspolitikken, særlig gjennom Arbeids- og velferdsetatens kjøp av Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO) og jobbklubb tilbudt av eksterne leverandører. AMO har gjennom mange år vært det største tiltaket for ledige med behov for arbeidsrettet bistand.

Personer med nedsatt arbeidsevne har tilgang til hele Arbeids- og velferdsetatens portefølje av arbeidsrettede tiltak, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak, herunder de anbudsbaserte tiltakene.

Andelen anbudsbaserte arbeidsrettede tiltak av tiltaksporteføljen har historisk vært relativt beskjeden for personer med nedsatt arbeidsevne. Tabell 8.4 gir en oversikt over gjennomsnittlig antall og andel personer med nedsatt arbeidsevne/yrkeshemmede på anbudsbaserte tiltak over statsbudsjettets kap. 634 kap 76, fordelt på tiltakene AMO, Oppfølging og Avklaring, det vil si tiltak hvor både ledige med behov for arbeidsrettet bistand og personer med nedsatt arbeidsevne/yrkeshemmede kan delta.<sup>32</sup> I tillegg kommer

<sup>31</sup> Tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykemeldte var en viktig del av IA-avtalens tiltakspakke, jf. tilleggsavtalen for et inkluderende arbeidsliv i 2006 og Stoltenbergutvalgets innstilling, 1. november 2006. Ordningen omtales nærmere i kapittel 5.

<sup>32</sup> I forbindelse med statsbudsjettet for 2008 ble budsjettpostene for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede arbeidssøkere slått sammen til én post, og i forbindelse med statsbudsjettet for 2009 ble begrepet yrkeshemmede erstattet med begrepet personer med nedsatt arbeidsevne. Endringene har bakgrunn i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, se historisk gjennomgang i kap. 3.

Tabell 8.4 Beholdning tiltaksdeltakere på AMO, Oppfølging, Avklaring og Arbeidsrettet rehabilitering finansiert over kap. 634 post 76, årsgjennomsnitt 1999–2009

	Antall personer med nedsatt arbeidsevne <sup>1</sup>	Antall ledige med behov for arbeidsrettet bistand <sup>2</sup>	Andel personer med nedsatt arbeidsevne i tiltaket
<b>AMO</b>			
1999	756	4 392	15 %
2000	1 148	6 316	15 %
2001	1 112	5 248	17 %
2002	891	4 479	17 %
2003	1 029	6 028	15 %
2004	1 580	6 698	19 %
2005	2 613	4 560	36 %
2006	2 188	3 374	39 %
2007	2 328	3 817	38 %
2008	2 222	4 114	35 %
2009	2 122	5 815	27 %
<b>Oppfølging</b>			
2009	209	363	37 %
<b>Avklaring</b>			
2009	79	155	34 %
<b>Arbeidsrettet rehabilitering</b>			Andel tiltaksplasser med nedsatt arbeidsevne i tiltaket (månedssverk)
2009			132

<sup>1</sup> For 1999–2008 gjelder statistikken yrkeshemmede.

<sup>2</sup> For 1999–2008 gjelder statistikken ordinære tiltaksdeltakere. Etter 1.1.2009 er tallene basert på begrepet antall ledige med behov for arbeidsrettet bistand. Begrepet tilsvarer ordinære tiltaksdeltakere før 2009.

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

arbeidsrettet rehabilitering som er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

Den lave andelen AMO for personer med nedsatt arbeidsevne må til dels ses i sammenheng med at ordinær utdanning finansiert over folketrygden i stor grad har vært benyttet som kompetansehevingstiltak framfor kjøp av AMO-kurs, og til dels ses i sammenheng med utstrakt bruk av tiltak med faste satser pr. tiltaksplass hos forhåndsgodkjente attføringsbedrifter og vekstbedrifter.

Bruken av AMO for personer med nedsatt arbeidsevne har økt over tid, men har avtatt noe fra 2008 til 2009. Utviklingen gjenspeiler endrin-

ger i tiltaksnivået for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne over tid som har sammenheng med konjunktorene, og endringer i beholdningen av arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne/yrkeshemmede.

I tillegg til forannevnte tiltak finansiert over kap. 634 post 76 kommer Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering for sykmeldte og utredning/behandling for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser. Disse tiltakene finansieres over statsbudsjettets kap. 605 post 70 (Raskere tilbake) og er kun tilgjengelige for personer med nedsatt arbeidsevne.

Tabell 8.5 Beholdning tiltaksdeltakere på Avklaring, Oppfølging, Utrednings/Behandlingstilbud og Arbeidsrettet rehabilitering finansiert over kap. 605 post 70, årsgjennomsnitt 2009

Avklaring	Oppfølging	Arbeidsrettet rehabilitering	Utredning/Behandling
113	95	277	730

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

De senere års etablering av de anbudsbaserte tiltakene Avklaring, Oppfølging, Arbeidsrettet rehabilitering og Utrednings/Behandlingstilbud for personer med lettere og sammensatte psykiske lidelser, har bidratt til et bredere tilbudsspekter for personer med nedsatt arbeidsevne. Disse nye tiltakene har etter hvert økt i omfang for gruppen.<sup>33</sup>

Samlet sett deltok i gjennomsnitt 3757 personer med nedsatt arbeidsevne i ulike anbudsbaserte tiltak i 2009. Til sammenlikning ble det gjennomført om lag 23 000 månedensverk i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i 2009.<sup>34</sup>

#### Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifters rolle

Leverandørmarkedet for tiltaket *Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)* er dominert av større opplæringsinstitusjoner med avtaler i mange fylker, mens attføringsbedriftene og vekstbedriftene kun har en liten andel av kursene, og har relativt få kurs pr. bedrift. Arbeids- og velferdsetaten har pr. mars 2010 over 1000 ulike AMO-kurs (nettbasert, enkeltplasser, for bestemte målgrupper med mer). Innenfor dette markedet utgjør attføringsbedriftene og vekstbedriftene om lag 15 prosent av leverandørene, dvs. 33 av til sammen 221 leverandører.<sup>35</sup>

Når det gjelder *Avklaring og Oppfølging* er attføringsbedrifter leverandører av det anbudsbaserte tiltaket Avklaring i 15 og Oppfølging i 13 av 19 fylker. Vekstbedrifter er leverandører av Avklaring i ett fylke og Oppfølging i ett fylke.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Grunnet overgang fra registrering i Infotrygd til Arena i NAV er ikke tall fra 2009 sammenlignbart med tidligere år. Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet at samlet om lag 8800 personer har gjennomført tiltak finansiert over kap. 605 post 70 f.o.m. 2007 t.o.m. 2010, jf. statusrapport nr.11 2010 for ordningen tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>34</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet: Rapport om tiltaksgjennomføringen pr. desember 2009. Det bemerkes at månedensverk og antall personer ikke er direkte sammenlignbart, men tallene gir likevel indikasjon på aktiviteten.

<sup>35</sup> Opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet basert på alle kurs som sto registrert og gjennomføres i Arena primo mars 2010. Leverandør er telt kun en gang.

*Utredning/Behandlingstilbud* omfatter i hovedsak kjøp av psykologtjenester. Det er ikke inngått avtaler med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter her.

Av de 15 leverandørene Arbeids- og velferdsetaten har inngått avtale med for *Arbeidsrettet rehabilitering døgntilbud* i 2009, er 14 opptreningsinstitusjoner og én attføringsbedrift.

Etter anbudsprosessen for *Arbeidsrettet rehabilitering dagtilbud* i 2009, som fra da ble delegert til fylkene, har etaten samlet sett inngått avtaler med et noe bredere spekter av leverandører i forhold til tidligere avtaler. Om lag 80 prosent av fylkene har inngått avtaler med attføringsbedrifter. Det er omtrent uendret sammenliknet med anbudsrunderen i 2007. Antall leverandører som er attføringsbedrifter har økt noe fordi noen fylker baserer seg på flere bedrifter enn tidligere. Samtidig har noen mistet avtale siden forrige anbudsrunde, mens andre har fått avtale. Etter anbudsrunde i 2009 har også enkelte vekstbedrifter kommet inn som tiltaksleverandører innen arbeidsrettet rehabilitering. En relativt høy andel av tilbudene kjøpes m.a.o. fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Gjennom ordningen raskere tilbake har forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter utvidet sine målgrupper til å omfatte sykmeldte og har utvidet sin tiltaksportefølje ved å gå inn på et nytt tjenesteområde – rehabilitering, i tillegg til tjenester innen Avklaring og Oppfølging.

#### 8.4.3 Inntekter fra kjøp gjennom anbudskonkurranse for forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Ifølge Econ Pöyrys undersøkelse av inntekter fra kjøp etter anbudskonkurranser, er mange av attføringsbedriftene også aktive i anbudsmarkedet for andre arbeidsmarkeditiltak. I 2008 hadde nærmere 60 prosent av disse bedriftene inntekter fra statlig kjøp av tjenester etter konkurranse. Dette er 20 prosentpoeng flere enn i 2003.

<sup>36</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tall basert på inngåtte avtaler etter anbudsprosess i 2009.



Econ Pöyrys undersøkelse viser imidlertid at for 50 prosent av virksomhetene betyr disse inntektene lite i forhold til samlede inntekter, mens for de øvrige 50 prosent utgjør anbud opp mot 40 prosent av samlede inntekter i 2008. I 2003 var andelen betraktelig høyere.<sup>37</sup> De attføringsbedriftene som er relativt avhengige av disse inntektene har dermed redusert sin avhengighet noe, men disse inntektene er fortsatt viktige for dem.

Fra intervjuene med virksomhetene har Econ Pöry inntrykk av at en del bedrifter vegrer seg for å gå inn i anbudsmarkedet. Anbudsmarkedet gir virksomhetene relativt liten forutsigbarhet, både personellmessig og økonomisk.

Siden anbudene ofte kan være knyttet til avgrensede tidsperioder, må oppgaven som regel håndteres av personell som ansettes i korte engasjementer. Det kan både være vanskelig å rekruttere nødvendig spisskompetanse, og å holde på dem til oppdragsperioden avsluttes. I tillegg er det ikke aktuelt å satse like mye på kompetanseoppbygging av ansatte på midlertidige kontrakter.

Økonomisk har også en del anbud vist seg å være utfordrende ettersom oppdragstaker forplikter seg til å stille et visst antall plasser tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten, samtidig som etaten kun betaler for anvendte plasser. Oppdragstaker har dermed opplevd at de har bemannet opp og skaffet tilgjengelig lokaler, uten at Arbeids- og velferdsetaten melder inn nok tiltaksdeltakere til at de klarer å fylle opp det avtalte antallet plasser.

Generelt viser Econ Pöyrys evaluering fra 2009 at det er en variert oppfatning om anbudsmarkedet blant forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Enkelte bedrifter leverer ikke anbud, og andre gjør det en sjelden gang. Det er imidlertid også eksempler på bedrifter som oppretter egne

anbudsavdelinger for å profesjonalisere sin aktivitet innenfor denne delen av markedet.

## 8.5 Oppsummering

Econ Pöyrys rapport om økonomi og organisering i skjermede virksomheter viser at den økonomiske utviklingen til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i perioden 2000 til 2007 har vært relativt stabil og god: Majoriteten av virksomhetene økte driftsresultatene, og hadde høyere egenkapitalandel enn gjennomsnittet i Fastlands-Norge i perioden fra 2000 til 2007.<sup>38</sup> Av samlede inntekter til attføringsbedriftene utgjorde tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten 45 prosent i 2008. For vekstbedriftene var den tilsvarende andelen nær 50 prosent. Andelene har vært stabile over tid.

Econ Pöry og Proba samfunnsanalyser rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester viser ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, pris og kvalitet.<sup>39</sup> Rapporten viser også at anskaffelsesform legger få begrensninger på mulighetene for individuell tilpassing og innovasjon. Behov for ytterligere forbedringer av anskaffelsesformene og læring på tvers av formene er et av rapportens hovedresultat.

Det foreliggende materialet om inntekter fra kjøp gjennom anbudskonkurranse for forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er begrenset. Betydningen av inntekter fra anbud, oppfatning om, og deltagelse i anbudsmarkedet, synes å variere mye mellom bedriftene. Bruken av anbudsbaserte tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne er relativt lav, men har økt de senere år, særlig gjennom etablering av nye tiltak som Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering. Attføringsbedrifter vinner i stor grad anbudene for tiltakene Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering.

<sup>37</sup> Det bemerkes at opplysningene er basert på svar fra et begrenset antall bedrifter. Tall for 2003 omfatter svar fra fire arbeidssamvirker og 17 arbeidsmarkedsbedrifter. Tall fra 2008 omfatter svar fra to arbeidssamvirker og 24 arbeidsmarkedsbedrifter, jf. Econ Pöry (2009), *Økonomi og organisering i skjernet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo.

<sup>38</sup> Econ Pöry (2009), *Økonomi og organisering i skjernet sektor*. Rapport 2009-064. Oslo

<sup>39</sup> Econ Pöry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

## Kapittel 9

# Arbeidsrettet bistand i andre land

### 9.1 Innledning

Tema for dette kapitlet er arbeidsrettet bistand i andre land.<sup>1</sup> Hovedproblemstillingen i kapitlet er som følger: Hva kan Norge lære av andre lands tiltak for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne? For å besvare dette spørsmålet redegjøres det for de politiske tiltakene for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet og erfaringene med disse tilnærmingene i noen utvalgte land: Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige, Tyskland og USA. Det gjøres rede for utformingen av arbeidsrettede tiltak i de aktuelle landene og noen forskjeller mellom landene knyttet til tiltak for å fremme inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet.

I vurderingen av politikkvirkemidler for å fremme sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse, skilles det mellom tre delsystemer av politiske virkemidler i de aktuelle landene:<sup>2</sup>

- *Inntektssikringssystemet* sikter mot å yte inntektssikkerhet for personer som er helt eller delvis uten inntektsgivende arbeid (for eksempel økonomisk sosialhjelp, trygdeytelser eller lønns subsidier), og kompensere for høyere utgifter (for eksempel til spesialdiett og transport).
- *Tjenestesystemet* skal gi tilgang til varer og tjenester for å minske utslagene av å ha nedsatt funksjonsevne og sikre behandling og rehabilitering, utdanning og yrkesmessig attføring,

tekniske hjelpemidler, personlig assistanse og andre tjenester som kan fremme arbeidsmarkedsdeltakelse.

- *Reguleringssystemet* sikter mot å påvirke hvordan arbeidsmarkedet fungerer og arbeidsgiveres atferd gjennom lovgivning, økonomiske insentiver og overtalelse, for å fremme sysselsetting.

Lovgivning, økonomiske insentiver og overtalelse bygger på ulike forutsetninger eller antakelser om aktørers beveggrunner. Lovgivning bygger på antakelsen om at aktører kan tvinges til å rette seg etter gitte sosiale standarder selv om de ikke er enige i disse. Økonomiske insentiver bygger på antakelsen om at aktører vil velge de økonomisk mest lønnsomme løsningene. Overtalelse bygger på antakelsen om at aktører vil velge å slutte seg til de sosiale standardene dersom de kjenner grunnene for å innføre dem.

Inntektssikringssystemet og tjenestesystemet sikter mot omfordeling av ressurser mellom befolkningsgrupper, og å utjevne livsvilkår. Siktemålet er å utstyre innbyggerne med ressurser som gjør dem i stand til å delta i arbeidsmarkedet og på andre samfunnsarenaer. Fokuset er her på å tilpasse individet til de samfunnsmessige betingelsene for å lykkes i arbeidsmarkedet og andre samfunnsarenaer. Ytelsene er ofte finansiert ved allmenne skatteinntekter og bidrag fra arbeidsgivere og de forsikrede befolkningsgruppene.

Til sammenligning sikter det sosiale reguleringssystemet mot å påvirke atferden til arbeidsgivere for å sikre inkludering og motvirke negativ og usaklig forskjellsbehandling av personer med nedsatt arbeidsevne. Generelt søker sosial reguleringspolitikk å påvirke hvordan arbeidsmarkedet fungerer, for eksempel ved å vedta lovgivning, innføre økonomiske støtteordninger, eller inngå frivillige avtaler om helse-, miljø- og sikkerhet på arbeidsplassen, ansettelsesvern, ikke-diskriminering og tilrettelegging på arbeidsplassen. Økonomiske insentiver kan gjøre det mer lønnsomt for arbeidsgivere å ansette arbeidskraft med redusert

<sup>1</sup> Kapitlet er basert på rapporten Halvorsen, R. og B. Hvinden (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport 15/11. Utvalget har ikke gått inn i referansene NOVA har benyttet i sin fremstilling. Referansene i rapporten er gjen tatt for å gi leseren tilgang til kildehenvisningene i rapporten fra NOVA.

<sup>2</sup> Basert på tilnærmingen i kapittel 1 «Problemforståelse» i Halvorsen, R. og B. Hvinden (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport 15/11.

arbeidsevne, eller mer lønnsomt å forebygge sykdomsrelatert fravær. Positive økonomiske insentiver kan ta form av tilskudd, eller skatte/avgiftslette til den som ansetter arbeidskraft med nedsatt arbeidsevne. Negative økonomiske insentiver kan ta form av økonomisk medansvar hvis ansatte blir forbrukere av sykdomsrelaterede offentlige stønader.

Mens inntektssikrings- og tjenestesystemet sikter mot å påvirke tilbudssiden i arbeidsmarkedet og den tilgjengelige arbeidskraften, sikter reguleringssystemet mot å påvirke etterspørselssiden og arbeidsgivere med behov for arbeidskraft.

### 9.1.1 Avgrensning av målgruppen

Personkretsen for kapitlet er i utgangspunktet avgrenset til *personer med nedsatt arbeidsevne*. Imidlertid er det problemer knyttet til å sammenlikne Norge og andre lands modeller med utgangspunkt i den administrative kategorien *personer med nedsatt arbeidsevne*. Et problem er at andre lands offentlige myndigheter bruker andre administrative kategorier enn norske myndigheter. Videre benyttes en annen begrepsbruk av forskere og ansatte i offentlig forvaltning i disse landene. NOVA argumenterer for at en avgrensning av personkretsen eller målgruppen til personer med nedsatt arbeidsevne ville kunne gi en for snever forståelse av hvilke tiltak som bør inngå i beskrivelsen. I tilnærmingen til politikkvirkemidler for å fremme inkludering og hindre utstøting har de derfor benyttet personer med nedsatt funksjonsevne (persons with disabilities) som målgruppe. Personer med nedsatt funksjonsevne er ikke uten videre det samme som personer med nedsatt arbeidsevne. I enkelte tilfeller vil ikke en funksjonsnedsettelse ha noen betydning for vedkommendes arbeidsmarkedsdeltakelse. I andre tilfeller vil ikke en funksjonsnedsettelse ha noen betydning for vedkommendes arbeidsmarkedsdeltakelse dersom de sosiale hindrene for deltakelse er fjernet gjennom, for eksempel, universell utforming eller individuell tilrettelegging på arbeidsplassen.

Etter NOVAs syn er fordelen med betegnelsen personer med nedsatt funksjonsevne (persons with disabilities) at den er internasjonalt anerkjent gjennom FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities).<sup>3</sup> Begrepsbruken er etablert i engelsk forskningslitteratur på feltet, og er ikke knyttet opp til et bestemt nasjonalt forvaltnings- eller tiltaksapparat. I praksis brukes persons with disabilities

innenfor rammen av alle tre forståelsesformene av funksjonsnedsettelse (medisinsk, relasjonell og sosial). NOVA poengterer midlertid at det kan diskuteres hvor treffende den offisielle norske forståelsen er (personer med nedsatt funksjonsevne).

Målgruppen for utvalgets arbeid er personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalgets mandat tar utgangspunkt i denne administrativt avgrensede gruppen. I dette kapitlet vil derfor personer med nedsatt arbeidsevne være målgruppen. I det norske inntektssikringssystemet er nedsatt arbeidsevne et av tildelingskriteriene for ytelser til livsopphold. Dette omfatter blant annet arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I det norske tjenestesystemet er nedsatt arbeidsevne definert som et kriterium for tildeling av tiltak med lengre varighet. I det norske reguleringssystemet er kriteriene imidlertid mer sammensatt. Men med bakgrunn i at administrative kriterier kan variere og ha en noe annen betydning enn personer med nedsatt arbeidsevne, benyttes begrepet personer med nedsatt funksjonsevne om innsats knyttet til tjenestesystemet og reguleringssystemet i andre land som er rettet mot denne målgruppen.

### 9.1.2 Nærmere om valg av land

I dette kapitlet sammenfattes kunnskapsstatusen for arbeidsmarkedspolitikken overfor personer med nedsatt arbeidsevne i Danmark, Norge og Sverige, og sammenlignes med et utvalg andre ikke-nordiske land. De ikke-nordiske landene omfatter Belgia, Nederland, Storbritannia, Tyskland og USA. Til sammen gir de nordiske og de ikke-nordiske landene en oversikt over variasjonen i sentrale politikkvirkemidler og noen tilsiktete og utilsiktede følger, gitt de ulike sammenstillingene av politikkvirkemidler i hvert av de åtte landene.

Valg av land er gjort med bakgrunn i en vurdering av landenes politikktadisjoner og tilnærming til arbeidsmarkedsinkludering. Dels er landene valgt fordi de representerer ulike politikktadisjoner og bidrar til å tydeliggjøre hva som har preget norsk politikk for å fremme inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsmarkedet. Dels er landene valgt fordi de er særlig utviklet på enkelte politikkvirkemidler og tilnæringsmåter som norske myndigheter vil kunne trekke veksler

<sup>3</sup> «Mennesker med nedsatt funksjonsevne er bl.a. mennesker som har langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i samspill med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.» (Artikkel 1, FN 2006)

på, og som kan ha overføringsverdi til norske samfunnsforhold.

Sammenligningen av de tre nordiske landene gir anledning til å systematisere hva vi vet om likheter og forskjeller mellom tre land som er antatt like hverandre i politikkkutforming, med en hovedprioritering av omfordelingspolitiske virkemidler for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse (*most similar case comparisons*). De ikke-nordiske landene har blitt valgt fordi de på ulike måter skiller seg fra hovedprofilen i den norske arbeidsmarkedsinkluderingspolitikken. Til sammen har utvalget av ikke-nordiske land gitt mulighet til å analysere i hvilken grad den nordiske gruppen av land skiller seg systematisk fra ikke-nordiske land (*least similar case comparison*).<sup>4</sup>

Videre i kapitlet gis en oversikt over inntektssikringssystemene i de aktuelle landene i avsnitt 9.2. Under avsnitt 9.3 redegjøres det for tjenestestystemene, der arbeidsrettede tiltak og program er vektlagt. Videre redegjøres det kort for reguleringsystemene i landutvalget i avsnitt 9.4. I avsnitt 9.5 oppsummeres gjennomgangen i kapitlet.

## 9.2 Inntektssikringssystemene

Inntektssikringssystemet sikter mot å yte inntektssikkerhet for personer som er helt eller delvis uten inntektsgivende arbeid, og kompensere for høyere utgifter knyttet til nedsatt arbeidsevne og barrierer for deltakelse i arbeidslivet og på andre samfunnsarenaer.<sup>5</sup> Ved utforming av inntektssikringssystemet må to ulike hensyn avveies. På den ene siden skal personer uten (tilstrekkelig) inntekt fra lønnsarbeid sikres en viss levestandard og økonomisk trygghet. Ulike land har ulike standarder for hva som anses som rimelig nivå for hvilken grad av økonomisk trygghet offentlige og kollektive inntektssikringsordninger skal garantere, og ulike ordninger for i hvilken grad nivået på ytelsene skal avhenge av tidligere og forutgående lønnsinntekt fra deltakelse i arbeidsmarkedet. På den andre siden skal inntektssikringssystemet bidra til, eller ikke motvirke, at flest mulig i forventet yrkesaktiv alder er økonomisk uavhengige gjennom inntekt fra lønnsarbeid i det ordinære arbeidsmarkedet. Sentrale spørsmål knyttet

til inntektssikringssystemene er hvilke følger inntektssikringssystemene har for inntektsfordelingen i befolkningen, og i hvilken grad systemene gir økonomiske insentiver til deltakelse i det ordinære arbeidslivet.

### 9.2.1 Nærmere om inntektssikringssystemene i landutvalget

Fra flere har det blitt argumentert for at sjenerøse inntektssikringsordninger kan minske insentivene til å søke arbeid.<sup>6</sup> Andre har hevdet at de økonomiske disinsentivene er mindre enn forventet i økonomiske modeller fordi de fleste er sosialisert til å verdsette den sosiale betydningen av lønnsarbeid, setter sin ære i lønnsarbeid og på den måten å bidra til samfunnets verdiskaping.<sup>7</sup> Forskere som har fremmet teori om demotiverte arbeidere og arbeidssøkere («discouraged workers theory») har argumentert med at personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet kan foretrekke å motta offentlig inntektssikring framfor lønnsarbeid, ikke så mye på grunn av de økonomiske disinsentivene, men på grunn av de sekundære gevinstene ved å unngå å utsette seg for nye fornedrelser eller opplevelser av tilkortkommenhet i arbeidsmarkedet, eller antakelser om at det ikke finnes passende lønnsarbeid.<sup>8</sup>

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har argumentert for økt vektlegging av økonomiske insentiver for å søke og beholde lønnsarbeid ved utforming av inntektssikringssystemet, både for arbeidstakere, arbeidssøkere og arbeidsgivere.<sup>9</sup> Hvis antakelsen om at økonomiske insentiver virker er korrekt, må det for arbeidere og arbeidssøkere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse være økonomisk lønnsomt å forbli i lønnsarbeid, øke stillingsprosenten og søke lønnsarbeid. Hver time ekstra i lønnsarbeid må lønne seg sammenlignet med (bare) å motta trygdeytelser. For arbeidsgivere må det være økonomisk lønnsomt å beholde arbeidere med helseproblemer eller funksjons-

<sup>4</sup> Alexander, G. og A. Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press.

<sup>5</sup> For en nærmere omtale av inntektssikringsordningene, se Halvorsen, R. og B. Hvinden (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport 15/11.

<sup>6</sup> Baker, M. mfl. (2003), «The Retirement Incentive Effects of Canada's Income Security Programs», *Canadian Journal of Economics*, 36, 2, 261–290. Bratsberg, B., E. Fevang og K. Røed (2010), *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?*, IZA DP No. 4897.

<sup>7</sup> Gallie, D. eds. (2004), *Resisting Marginalization*, Oxford University Press.

<sup>8</sup> Bjørnstad, R. (2006), «Learned helplessness, discouraged workers, and multiple unemployment equilibria», *Journal of Socio-Economics*.

<sup>9</sup> OECD, (2006), *Sickness, Disability and Work. Norway, Poland and Switzerland*. Paris.

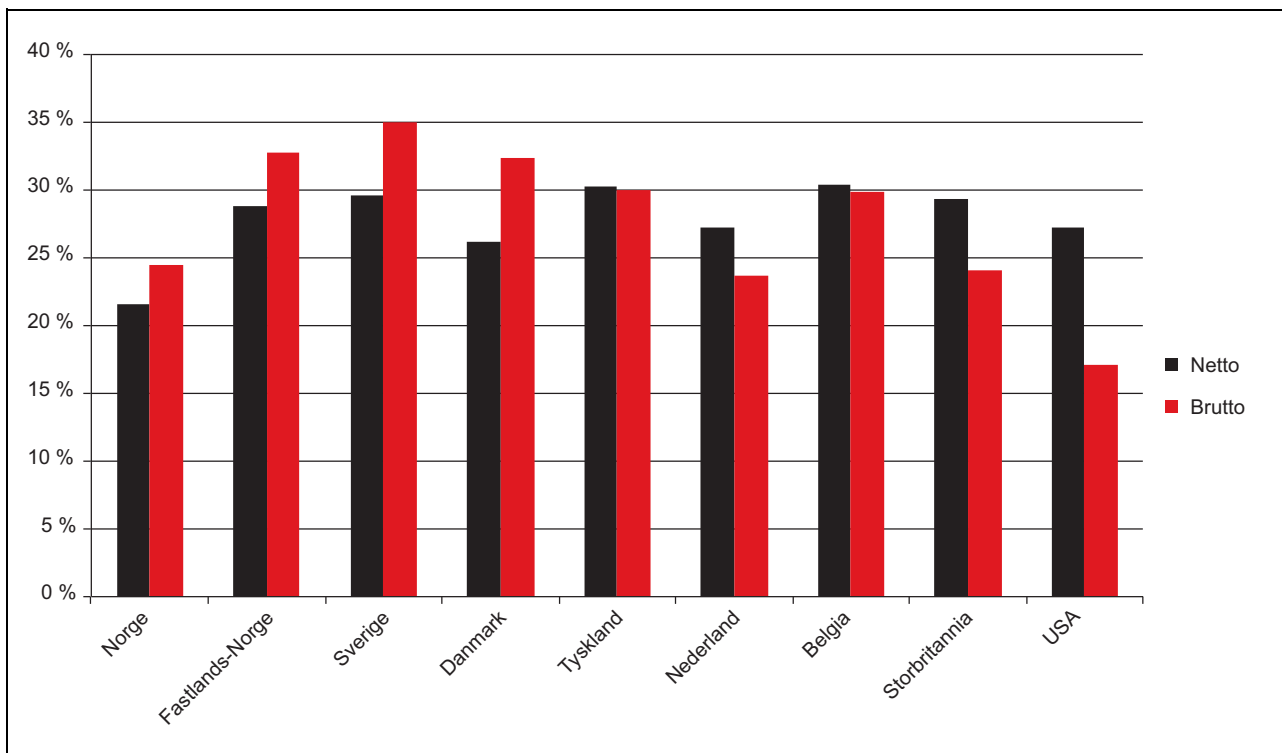
nedsettelser, og få arbeidstakere raskest mulig tilbake i yrkesaktivitet i samme eller annen stilling, og svare seg økonomisk å ansette personer med (antatt) nedsatt arbeidsevne – for eksempel ved at arbeidsgivere ytes lønns subsidier for disse arbeiderne. Organisatorisk har OECD argumentert for at portvokterrollene (myndigheter som administrator av inntektssikringsordningene og helsevesenet som utreder av uførhetsgrad/nedsatt arbeidsevne) for innvilgelse av økonomisk inntektssikring bør utformes slik at de ansatte i disse rollene har incentiver til å prioritere utprøving av yrkesdeltakelse framfor å henvise til eller innvilge økonomiske ytelser.<sup>10</sup> Andre har argumentert for økte muligheter til å kombinere lønnsarbeid og trygdeytelser og muligheter til å prøve ut lønnsarbeid uten tap av innvilgede trygderettigheter i en prøve- eller overgangsperiode.

På 2000-tallet skilte ikke Norge seg mye fra andre europeiske land når det gjaldt totale utgifter til omfordelingspolitiske tiltak. Dette omfatter økonomiske ytelser og tjenester til befolkningen på alle velferdspolitiske områder.<sup>11</sup>

Sammenlikninger av offentlige utgifter mellom land målt som andel av BNP kan gi et misvisende bilde av forskjellene i omfanget av velferdsordninger. Det kan blant annet skyldes forskjeller i utformingen av velferdsordningene, herunder om stønader til personer og husholdninger skattlegges eller utbetales netto. Beskatningen av inntektsoverføringer varierer mellom land. I Norge er blant annet arbeidsavklaringspenger beskattet med samme sats som lønnsinntekt, mens mottakere av livsoppholdsytelser betaler redusert eller ingen skatt i andre land. I de nordiske landene, og særlig i Danmark og Sverige, trekker dermed det offentlige en del av overføringene til husholdningene inn igjen i form av inntektsskatt. Bruk av private finansieringskasser medfører at enkelte land får høyere netto utgifter enn brutto utgifter. Velferdstjenester som enten finansieres over budsjettene eller gjennom obligatoriske private finansieringskasser er i ulik grad underlagt beskatning. I enkelte land brukes skattesystemet i større grad enn overføringer for å oppnå omfordeling av inntekt. Inntekts- og skattefradrag erstatter i disse tilfellene utbetaling av stønader.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> OECD, (2010), *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries.* Paris, 12-13, 145ff.

<sup>11</sup> OECD, (2011), *Society at a Glance 2011.* OECD Social Indicators. OECD: Paris.



Figur 9.1 Økonomiske ytelser og tjenester til befolkningen på alle velferdspolitiske områder. Prosent av BNP i 2005.

Kilde: St.meld. nr. 9 (2008–2009) Perspektivmeldingen 2009, side 77.

Selv om tallene for befolkningsandelen som mottar inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse (ordninger tilsvarende den norske uføretrygdordningen) er usikre og ufullstendige, antyder tilgjengelige tall at Norge og de andre nordiske landene er blant de OECD-landene med høyest andel personer i forventet yrkesaktiv alder (20–64 år) med offentlig inntektssikring relatert til nedsatt arbeidsevne som viktigste inntektskilde.<sup>13</sup> Norge og Sverige skårer høyest med om lag 9–10 prosent av befolkningen i forventet yrkesaktiv alder som mottar inntektssikringsytelser relatert til nedsatt arbeidsevne. Nederland og Danmark ligger i en mellomgruppe (om lag 7–8 prosent). Storbritannia, USA, Belgia og Tyskland har lavere andel av befolkningen på inntektssikringsytelser relatert til nedsatt arbeidsevne (4–7 prosent). Tall for de nordiske landene viser at en større andel kvinner enn menn mottar inntektssikringsytelser relatert til nedsatt arbeidsevne. I Norge mottok om lag 9 prosent av mennene og 12 prosent av kvinnene uføretrygd, i Sverige mottok 6 prosent av mennene og 10 prosent av kvinnene tilsvarende ytelse, og i Danmark mottok i overkant av 6 prosent av mennene og 7–8 prosent av kvinnene slike ytelse.<sup>14</sup> Tallene er ikke korrigert for at det er betydelige forskjeller i tidligpensjoneringsordninger mellom landene.

Landene har ulike ordninger for finansiering av inntektssikringssystemene. Det finnes ulike sammensetninger av bidrag fra offentlige myndigheter (ofte finansiert gjennom skatteinntekter), bidrag fra arbeidsgivere og arbeidstakere i kollektive forsikringsfond (regulert gjennom kollektive avtaler) og private forsikringsordninger (regulert i individuelle arbeidskontrakter). Mens de nordiske landene har hatt høy grad av offentlig finansiering, har kontinentale løsninger vært mer korporative (finansiert av arbeidsgivere og arbeidstakere), og anglosaksiske løsninger har vært mer tuftet på private forsikringsordninger.

Omfordelingspolitikken i de nordiske landene har bidratt til mindre inntektsforskjeller og lavere risiko for relativ fattigdom enn i andre land. På 2000-tallet hadde de nordiske landene en jevnere

inntektsfordeling enn andre land for befolkningen som helhet: Danmark (gini koeffisient etter skatt: 24,7), Sverige (25) og Norge (25,8) hadde likest inntektsfordeling. De kontinentale landene Tyskland (28,3), Nederland (30,9) og Belgia (33) utgjorde en mellomgruppe. Storbritannia (36) og USA (40,8) hadde størst inntektsforskjeller.<sup>15</sup> For befolkningen under ett hadde de nordiske landene og Nederland lavere andel personer i risikosonen for fattigdom (personer med disponibel inntekt under 60 prosent av median inntekt etter overføringer) enn andre europeiske land. Norge hadde lavest andel personer i risikosonen (14,7 prosent), etterfulgt av Nederland (15,1 prosent), Sverige (15,9 prosent) og Danmark (17,4 prosent). Tyskland (20 prosent), Belgia (20,2 prosent) og Storbritannia (22 prosent) hadde en noe høyere andel.<sup>16</sup> Flere studier har vist at USA har hatt høyere relativ fattigdom enn europeiske land. Ifølge *Luxembourg Income Study* var 23,9 prosent av den generelle befolkningen i risikosonen i USA på midten av 2000-tallet.<sup>17</sup>

På begynnelsen av 2000-tallet var gjennomsnittlig disponibel inntekt for personer med nedsatt funksjonsevne om lag 80–90 prosent av gjennomsnittet for befolkningen i forventet yrkesaktiv alder i de nordiske landene, Belgia, Nederland og Tyskland.<sup>18</sup> Storbritannia skåret marginalt svakere, mens USA skåret lavest (60 prosent). En analyse av data for 2004 fra European Union Statistics on Income and Living Conditions antyder at andelen fattige ikke var signifikant større for personer med nedsatt funksjonsevne i de nordiske landene enn for den voksne delen av befolkningen generelt, mens andelen var større i andre europeiske land.<sup>19</sup>

<sup>12</sup> St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen 2009, side 77.

<sup>13</sup> OECD, (2010), *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. Paris.

<sup>14</sup> NOSOSKO, (2009), *Utfordringer for den nordiske velferdsstaten*. Nordisk Sosialstatistisk Komité nr. 41:2009. København.

<sup>15</sup> UNDP, (2010), *Human Development Report 2010 —20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. FNs utviklingsprogram: Geneve. Tabell 3, side 152.

<sup>16</sup> Eurostat, (2011), *Population at-risk-of-poverty or exclusion*. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_results/search\\_results?mo=contains&ms=poverty&saa=&p\\_action=SUBMIT&l=us&co=equal&ci=&po=equal&pi=](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_results/search_results?mo=contains&ms=poverty&saa=&p_action=SUBMIT&l=us&co=equal&ci=&po=equal&pi=) Tall for 2009.

<sup>17</sup> <http://www.lisproject.org/php/kf/kf.php#kf>, Tall for 2004.

<sup>18</sup> OECD, (2003), *Transforming Disability into Ability. Paris. J. Ramm Inntektsforholdene til grupper med nedsatt funksjonsevne – inntektsregnskap for personer*. Rapporten 2006/18. Statistisk sentralbyrå.

<sup>19</sup> Ward, T. og S. Grammenos, red. (2007), *Men and women with disabilities in the EU: Statistical analysis of the LFS ad hoc module and the EU-SILC. APPLICA og CESEP og ALPHAMETRICS*. Kapittel 6, fig. 46 og 47.

### 9.2.2 Oppsummering av inntektssikringssystemene

De nordiske landene bruker en større andel av de totale sosiale utgiftene på økonomiske ytelser og tjenester til personer med nedsatt arbeidsevne. De nordiske landene skiller seg også ut med høy grad av offentlig finansiering av inntektssikringsordningene. Slik sett avtegner det seg en særskilt nordisk modell.

De nordiske landene var også blant de OECD-landene med størst andel personer som mottar inntektssikringsytelser knyttet til nedsatt arbeidsevne. De nordiske landene har oppnådd mindre inntektsforskjeller, lavere forekomst av relativ fattigdom og høyere andel av befolkningen sysselsatt enn mange andre land, mens det er mer omdiskutert hvorvidt de nordiske landene har tilstrekkelige økonomiske insentiver for arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet. NOVA konkluderer med at Nederland er det landet som mest systematisk har gjennomført prinsippet om økonomiske insentiver blant arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet. Nederland har ifølge NOVA lykkes best i å minske antall mottakere av offentlig inntektssikring, men satsingen avspeiles i mindre grad i økt antall sysselsatte.

## 9.3 Tjenestesystemene

Tjenestesystemet skal gi tilgang til tjenester for å minske utslagene av nedsatt arbeidsevne eller barrierer knyttet til arbeid. Videre skal systemet sikre behandling og rehabilitering, utdanning og yrkesmessig attføring, tilrettelegging, personlig assistanse og andre tjenester som kan fremme arbeidsmarkedsdeltakelse.<sup>20</sup> Tjenestene kan være innrettet mot arbeidsgivere, arbeidstakere eller arbeidssøkere. Arbeidsrettede tiltak skal bidra til å øke attraktiviteten på arbeidsmarkedet for personer utenfor det ordinære arbeidsmarkedet som ikke er istand til å oppnå lønnsarbeid eller vende tilbake fra arbeidsledighet til ny ansettelse. Aktive tiltak tar sikte på å tilføre kompetanse eller lette formidlingen til lønnet arbeid. Deltakerne er enten mottakere av offentlig inntektssikring eller individer som har høy sannsynlighet for å bli mottakere av slik inntektssikring.

<sup>20</sup> For en nærmere omtale av tjenestesystemene i landutvalget, se Halvorsen, R. og B. Hvinden (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport 15/11.

### 9.3.1 Tiltaksprofil i landutvalget

De nordiske landene og Nederland har gjennomgående brukt større ressurser på arbeidsrettede tiltak enn andre OECD-land. Arbeidsrettede tiltak omfatter tiltak som skal bidra til økt sysselsetting. Ettersom landene har hatt ulikt arbeidsledighetsnivå, har de hatt ulikt behov for å skyte inn offentlige ressurser på aktive arbeidsrettede tiltak, samtidig som det varierer mellom landene hvor høyt de prioriterer slik innsats. Landene har også ulik prioritering av tiltakstyper.

Norge brukte en større andel av ressursene til arbeidsrettede tiltak på personer med nedsatt arbeidsevne som deltok i arbeidskvalifiserende tiltak, ofte utdanning, mens Sverige og Danmark ga høyere prioritet til økonomiske insentiver til arbeidsgivere for å tilby jobbmuligheter til arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Dansk politikk er i stor grad tuftet på lønnstilskudd og arbeidsmarkedsopplæring, fortrinnsvis i ordinære bedrifter. Sverige har hatt en større satsning på arbeidsmarkedskvalifisering og sysselsetting i skjermet sektor enn Norge.<sup>21</sup> Samtidig har Sverige og Danmark lagt større vekt på arbeidstrening på ordinære arbeidsplasser og lønnsubsidier til arbeidsgivere enn det Norge har gjort.

Tysk sysselsettingspolitikk er preget av utstrakt bruk av kvoter i ordinært arbeidsliv, skjermet sektor og spesialskoleundervisning for å fremme arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt arbeidsevne. Nederlandsk og belgisk politikk har i stor grad vært tuftet på ansettelse i skjermet sektor.<sup>22</sup> I den grad de har hatt aktive arbeidsrettede tiltak (som del av tjenestesystemet), skåret Storbritannia relativt høyt på arbeidsformidlingsprogrammer og USA relativt høyt på arbeid med bistand.

Med bakgrunn i at deltakelse i arbeidslivet har blitt en arbeids- og sosialpolitisk målsetting for mottakerne av arbeids- og sykdomsrelaterede stønader, har spørsmålet om hvordan forvaltningen av innsatsen skal samordnes blitt en politisk utfordring. Aktiveringsinnsatsen i arbeids- og sosialpolitikken kan stå overfor både horisontale og vertikale samordningsproblemer:

- *Horisontal samordning* dreier seg om samarbeidet mellom offentlige etater som har ansvar for arbeids- og sykdomsrelaterede stønader. Når

<sup>21</sup> Holmqvist, M. (2005), *Samhall. Att bli normal i en onormal organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

<sup>22</sup> Visier, L. (2006), «Sheltered employment for persons with disabilities». *International Labour Review*, Vol. 137: 3. 1998. M. Nyssens, *Social Enterprise*, Routledge, London.

sysselsetting blir et mål overfor mottakerne av alle typer stønad, øker behovet for å samordne innsatsen mellom etater som administrerer ulike stønader. Man kan dels stå overfor en kasteballproblematikk, det vil si at brukere i gråsonen sendes rundt mellom offentlige etater uten at noen tar et overordnet ansvar. Man kan også stå overfor et innelukningsproblem, det vil si at brukere ikke videresendes til etater med et mer relevant sett av tiltak (gitt brukers problemer), men behandles av den etaten vedkommende først kom i kontakt med.

- *Vertikal samordning* dreier seg om samordning av tjenestene for å fremme sysselsetting (arbeidstiltakene) mellom stat, region og kommune. Også her øker behovet for samordning hvis aktivering er et mål på alle forvaltningsnivåer. Ved siden av mulig kasteballproblematikk og innelukningsproblemer kan det også oppstå et kostnadsoverveltningsproblem. Hvis ulike forvaltningsnivåer har budsjettansvaret for ulike stønader og tiltak, kan de se seg tjent med at brukerne benytter stønader og tiltak som budsjettmessig hører hjemme på andre forvaltningsnivåer.

Organisatoriske reformer for å oppnå bedre horisontal og vertikal samordning av aktiveringspolitikken er et omfattende tema i seg selv.<sup>23</sup> Økt fokus på sysselsetting av personer som mottar offentlig inntektssikring eller som står utenfor arbeidsmarkedet har skapt noen hovedmønstre knyttet til den indre organiseringen av offentlige etater. Et hovedmønster er økt bruk av mål- og resultatstyring i den offentlige forvaltningen i enkelte land. Et annet aspekt ved organiseringen berører selve tjenesteytingen. Eksterne aktører involveres som underleverandører eller som samarbeidspartnere. Bruk av eksterne aktører som underleverandører er et eksempel på styring gjennom økonomiske insentiver: myndighetene antar at konkurranse mellom tilbydere skal føre til bedre kvalitet og/eller lavere pris. Blant virkemidlene som har blitt benyttet for å sikre større samsvare mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor er konkurranseutsetting, stykkprisfinansiering og betaling etter oppnådde mål. Etablering av samarbeidsrelasjoner er mer et eksempel på styring gjennom diskusjon og drøftelser om bruk av rammebevilgninger. Her er målet å motivere private aktører til å drive effektive arbeidstiltak eller

å sikre en friksjonsfri arbeidsdeling mellom offentlige og private tjenesteytere.

### 9.3.2 Belgia

Den belgiske sysselsettingspolitikken for personer med nedsatt arbeidsevne kan spores tilbake til 1963 med iverksetting av *lov om rehabilitering*. Hovedprinsippet i denne loven var at personer med nedsatt arbeidsevne skulle kvalifiseres til deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet og bare unntaksvis ansattes i skjermet sektor.<sup>24</sup>

Mens føderale myndigheter hovedsaklig har ansvar for inntektssikringsordningene, har regionene og språksamfunnene ansvar for inkludering og tilbakeføring av personer med nedsatt arbeidsevne til arbeidslivet gjennom arbeidsmarkedskvalifiserende tiltak. Regionene Brussel, Flandern og Vallonia har ansvar for lønns subsidier og drifter kontorer for arbeidsutplassering. Videre har språksamfunnene (flamsk, fransk og tysk) egne organisasjoner som drifter arbeidsmarkedsoplæring og vernede bedrifter. Belgisk sysselsettingspolitikk for personer med nedsatt arbeidsevne har i stor grad vært tuftet på ansettelse i skjermet sektor, men særlig Flandern har gjennomgått reformer for å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i de alminnelige arbeidsrettede tiltakene og fremme sysselsetting i ordinære virksomheter.<sup>25</sup>

Innholdet i arbeidsrettede tiltak for å fremme deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet er i hovedsak det samme i de tre regionene, grunnet en langvarig føderal fellespolitikk (1963–1990). Men i Flandern er personer med nedsatt arbeidsevne inkludert i de generelle arbeidsmarkedstjenestene (VDAB). Det skal gjøre tjenestene lettere tilgjengelige og mindre stigmatiserende eller segregerende.

Kombinasjoner av spesialrådgivere, spesielle vurderingssentre, opplæring (til dels i ordinære virksomheter), tilrettelegging på arbeidsplassen og lønns subsidier, skal etter intensjonen gjøre det mulig å skreddersy tiltak som er effektive for at den enkelte skal bli inkludert i det ordinære arbeidsmarkedet. Erik Samoy (2005) mener at lønns subsidier er spesielt effektive for å beholde personer med nedsatt funksjonsevne i lønnsarbeid (også når de pådrar seg nedsatt arbeidsevne etter ansettelse), men at systemet svikter når det

<sup>23</sup> Hvinden, B. (1994), *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University press.

<sup>24</sup> Samoy, E. (2005), *Beyond the benefit trap. Disability pensions and incentives for work*. Flemish Fund for the Integration of Persons with Disabilities, Belgium.

<sup>25</sup> Visier, L. (2006), «Sheltered employment for persons with disabilities». *International Labour Review*, Vol. 137: 3. 1998. M. Nyssens. Social Enterprise, Routledge, London.



er behov for personlig assistanse eller oppfølging på arbeidsplassen over tid.<sup>26</sup>

Vernede bedrifter er den vanligste organisasjonsformen for skjermet sektor i Belgia og anvendes særlig for personer med omfattende arbeidsevnedsettelse. Vernede bedrifter er organisert som ikke-kommersielle virksomheter og finansieres av regionale og føderale myndigheter. Hovedaktivitetene er delproduksjon for ordinære bedrifter (subkontraktering), men vernede bedrifter er i ferd med å utvide sitt virkeområde. Det er svært lite overgang fra vernede bedrifter til ordinært arbeidsliv (< 1 prosent). De ansatte har normale ansettelseskontrakter og betales minstelønn eller høyere. De fleste ansatte har mildere utviklingshemninger.

Vernede bedrifter er den eldste virksomhetsformen i skjermet sektor, men Flandern har fra slutten av 1990-tallet etablert andre typer virksomheter innrettet mot langtidsarbeidsledige med lav utdanning og sosiale og/eller helseproblemer. I disse virksomhetene er om lag 20 prosent av de ansatte personer med nedsatt arbeidsevne. Denne siste typen skjermet virksomhet er underlagt andre typer regulering og mottar ikke samme grad av økonomisk støtte. Det sittende flamske politiske styret søker å utvikle felles regulering om «skreddersydde virksomheter og arbeid» som vil omfatte vernede bedrifter, annen skjermet virksomhet og lønns subsidiert arbeid.

Historisk har det blitt kanalisert mest offentlige midler til vernede bedrifter for sysselsetting av personer med arbeidsevnedsettelse. Andelen av de offentlige utgiftene har sunket ettersom flere tjenester har blitt utviklet for å øke inkluderingen i det ordinære arbeidsmarkedet. Antallet personer ansatt i vernede bedrifter og annen skjermet virksomhet øker fremdeles, men saktere enn før finanskrisen. Hovedutfordringen er angivelig å få kontrakter med belgisk industri som er i nedgang og derfor i mindre grad utkontrakterer deler av produksjonen. Dette er angivelig mest problematisk for de vernede bedriftene. De andre skjermede virksomhetene har i større grad utviklet andre tjenester. Det har de siste ti årene vært forslag om at virksomheter i skjermet sektor også skal bistå personer med nedsatt funksjonsevne i det ordinære arbeidslivet, men forslaget har foreløpig ikke blitt gjennomført. Med andre ord synes det å være en viss bevegelse i retning av mer

inkludering i det ordinære arbeidslivet, men fremdeles synes mye av innsatsen å være innrettet mot skjermet sektor.

### 9.3.3 Danmark

Siden 1997 har Arbejdsmarkedsstyrelsen administrert egne program for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunene har etter reformen i 2007/2009 fått fullt ansvar som offentlig myndighet for finansiering av tjenester overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunene har også overtatt oppgaver som tidligere var underlagt amterne (regionene).

Arbeidsformidlingen ble desentralisert, og i august 2009 ble de statlige jobbsentrene overført til kommunene. Jobbsentrene vektlegger rådgivning og informasjon. Staten har fortsatt det finansielle ansvaret for innsatsen overfor forsikrede ledige, mens kommunene har det finansielle ansvaret for de øvrige målgruppene (med differensiert statlig refusjon).

I Danmark er arbeidslivets parter representert i Beskæftigelsesrådet, som er rådgivende organ for beskæftigelsesministeren. På det regionale nivået er det etablert regionale arbeidsmarkedsråd, som prioriterer og dimensjonerer den statlige regionale arbeidsmarkedsinnsatsen innenfor sentralt fastsatte rammer. På lokalt nivå er det i kommunal regi opprettet sosiale koordineringsutvalg med deltagelse fra blant annet arbeidslivets parter.

*Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v* regulerer ansettelse på alminnelige vilkår. Loven har til formål å styrke og stimulere mulighetene for sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Loven regulerer tilgang til teknologiske hjelpemidler, personlig assistent, tilpassing av arbeidsmiljøet og tilskudd til arbeidsgivere. Loven administreres av jobbsentrene.

*Lov om aktiv beskæftigelsesindsats* regulerer ansettelse på særskilte vilkår. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats regulerer tjenestene til arbeidssøkere, arbeidsgivere og personer som på grunn av nedsatt arbeidsevne har særlige behov for hjelp til å få lønnet arbeid. Loven regulerer også spørsmål om konkurransevridning ved ansettelse av personer med lønnsstilskudd (§ 48–50).

*Fleksjobsordningen* ble innført i 1998. *Lov om aktiv beskæftigelsesindsats av 1998* (sist endret 2009) regulerer fleksjobs (kap 13).<sup>27</sup> Fleksjobs til-

<sup>26</sup> Samoy, E. (2010), *Policies for promoting labour market participation of persons with disabilities in Europe and USA*. Belgium. Rapport til NOVA. Department of Work and Social Economy of the Flemish Community.

<sup>27</sup> Lovteksten er tilgjengelig på <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=128679#K1>

bys personer under 65 år som ikke allerede mottar uførepensjon, og som ikke kan oppnå eller fastholde arbeid på normale vilkår. Kommunen administrerer lønnstilskuddet til arbeidsgiveren. Fleksjob kan tilbys når alle relevante tilbud, inkludert omplassering på arbeidsplassen, har vært forsøkt, unntatt i de tilfellene slike forsøk åpenbart ikke er hensiktsmessige. Søkers arbeidsevne skal være varig begrenset. Fleksjobber kan også gis til selvstendig næringsdrivende, i form av et tilskudd slik at de kan forbli sysselsatt i egen virksomhet. Fleksjobordningen innebærer at offentlige myndigheter subsidierer 50 eller 65 prosent av lønnen til personer med arbeidsevnenedsettelse, avhengig av graden av nedsatt arbeidsevne. Tilskuddet kan ikke overstige 50 prosent eller 65 prosent av minstelønn på det aktuelle ansettelsesområdet, eller den lønn som sedvanlig gjelder for tilsvarende arbeid. Som hovedregel skal det tilbys fleksjobs på heltid. Mens alle inntektssikringsordninger ble gjort til et kommunalt ansvar, delfinansierer staten 35 prosent av utgiftene til førtidspensjon, 50 prosent av utgiftene til sosialhjelp og 65 prosent av utgiftene til fleksjobs. Etter reformen i 2006 kan jobbsentrene fra 2007 også trekke inn andre aktører i fleksjobinnsatsen.<sup>28</sup>

Reformen ble gjennomført for å minske bruken av inntektssikringsordninger og øke sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne. Vurderingene av reformen er delte. Det har blitt hevdet at mange som blir ansatt i fleksjobs kunne ha fått arbeid på ordinære vilkår. Den danske arbeidsgiverforeningen har framholdt at fleksjobordningen brukes for sjenerøst. Det har blitt hevdet at kommunene tidvis har gjort vedtak om fleksjob på utilstrekkelig grunnlag. Discus (2010) mener å finne at fleksjobordningen gjør at tekniske hjelpemidler, tilrettelegging på arbeidsplassen, personlig assistent o.l. brukes i tillegg, og ikke som et alternativ til fleksjob, og at andre alternativer ofte ikke har vært forsøkt før fleksjob, at ansatte i fleksjob ikke utvikler seg i arbeidet, og at ordningen ikke gir insentiver til å vende tilbake til ordinært arbeid dersom arbeidsevnen blir bedre.<sup>29</sup> Andre har vist til at økningen i antallet ansatte på fleksjobs ikke har blitt fulgt av en tilsvarende nedgang i antallet mottakere av uførepensjon.<sup>30</sup>

Larsen, Schademan og Høgelund mener imidlertid å finne at de fleste av deltakerne ikke ville

ha vært i arbeid uten ordningen.<sup>31</sup> Høgelund og Larsen mener å finne at ansatte i fleksjobs har like store arbeidsevnenedsettelse som personer med nedsatt arbeidsevne som ikke blir ansatt overhodet. Ansatte i fleksjob har vesentlig større arbeidsevnenedsettelse enn personer med nedsatt arbeidsevne som er ansatt i ordinært arbeid. Mange av de som står utenfor arbeidsmarkedet, som ikke er ansatt i fleksjobs og ikke mottar førtidspensjon, synes å ha *andre* tilleggsproblemer enn bare funksjonsnedsettelse: sosiale problemer, manglende stabilitet, manglende selvtillit, lav utdanning og manglende yrkeserfaring.<sup>32</sup>

*Sysselsetting i skjermet sektor eller beskyttet beskæftigelse* er plassert i gråsonen mellom et sosialt tiltak og sysselsetting. Ordningen administreres fremdeles av Velfærdsministeriet, ikke Beskæftigelsesministeriet, og reguleres av Lov om social service (§§ 103, 104). Med reformen i 2007 har kommunene overtatt de fleste «beskyttede verksteder». Kommunene bruker ikke bare sine egne plasser (om lag 1/2), men kjøper også plasser fra andre kommune eller regioner (1/3) og private tilbydere (1/3). Det finnes om lag 200 verksteder med til sammen om lag 8000 ansatte. De fleste har utviklingshemninger, men et stigende antall har psykiske helseproblemer. Noen av verkstedene har også botilbud og ligner derfor på institusjoner som en avviklet på 1980-tallet. Bare 1/6 av kommunene sikter mot å få de ansatte tilsatt ved en alminnelig arbeidsplass. Kun 23 prosent av kommunene utprøver arbeidsutplassering før tildeling av plass i beskyttet verksted. De største verkstedene synes å ha best ressurser for å skape overgangsordninger til alminnelige arbeidsplasser, som ved bruk av jobbveileder (jobbcoaching).<sup>33</sup>

Den danske regjeringen la i desember 2010 fram forslag til reformer i førtidspensjon (uførepensjon) og fleksjobordningen, spesielt for å redusere antallet personer under 40 år på førtidspensjon.<sup>34</sup> Forslaget innebærer at fleksjobs gjøres om

<sup>30</sup> Pedersen, B. (2010), «What is Denmark doing to stop people from ending up on disability pensions?». I Mikko Kautto og Jarna Bach-Othman (red.) *Disability and employment – lessons from reforms*, Report 2010:4, Finnish Centre for Pensions: Helsinki.

<sup>31</sup> Larsen, B. og H.K. Schademan, et al. (2008), *Handicap og beskæftigelse 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. København: SFI Det nationale forskningscenter for velfærd.

<sup>32</sup> Høgelund, J. og B. Larsen (2007), *Handicap og beskæftigelse – udviklingen mellem 2005 og 2006*, København: SFI-rapport 2007:20.

<sup>33</sup> Bengtsson, S. og N.C. Mateu (2009), *Beskyttet Beskæftigelse*. Rapport 2009:09, SFI: København.

<sup>28</sup> [http://www.ams.dk/Publications/pub0281/Guidelines\\_WEB\\_130507\\_HH.pdf](http://www.ams.dk/Publications/pub0281/Guidelines_WEB_130507_HH.pdf)

<sup>29</sup> Discus, (2010), *Landsdækkende fleksjobanalyse. Blandt borgere, virksomheder og kommuner i Danmark*.

til en midlertidig ytelse, og personkretsen skal innskrenkes eller endres til «personer med færrest ressurser». Personer under 40 år skal bare unntaksvis innvilges førtidspensjon.

#### 9.3.4 Nederland

I *Nederland* har Sosial- og arbeidsdepartementet (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt arbeidsevne (<http://english.szw.nl/>). Den nasjonale trygdeetaten, UWV, administrerer bruken av langtidsytelser for personer med nedsatt arbeidsevne og har en portvokterfunksjon, regulert i lov av 2002 (Wet Verbeterde Poortwachter). UWV administrerer inntektssikringsordningene og iverksetter sanksjoner ved manglende eller utilstrekkelig jobbsøking. *Center for werk en inkomen* (CWI) tilbyr hjelp med jobbsøking og opptre som portvokter ved å plassere nylig registrerte arbeidsledige i ulike aktiveringskategorier, avhengig av antatt risiko for langtidsledighet. Samarbeidet mellom CWI, UWV og kommunene varierer og er i hovedsak begrenset til samarbeid om å kontrollere tilveksten av nye mottakere av inntektssikringsytelser.<sup>35</sup>

Den korporative orienteringen i nederlandsk arbeidsliv avspeiles i hvordan arbeidslivets parter og funksjonshemmedes organisasjoner er trukket inn i arbeidet. Det sosialøkonomiske rådet (*Sociaal economische Raad*, SER) består av arbeidsgivere, ansatte og uavhengige rådgivere. Arbeiderstiftelsen (*Stichting van de Arbeid*, STAR) består av arbeidsgivere og ansatte. SER og STAR utvikler generell enighet om politikk for inkludering av funksjonshemmede i arbeidslivet. Klientrådene (*Clientenraad*) fungerer som forum for funksjonshemmedes organisasjoner ([www.cg-raad.nl](http://www.cg-raad.nl)). Det er 11 lokale og ett sentralt klientråd som fungerer som diskusjonspartner for styret i UWV. Hvert råd har 16 medlemmer og er rådgivende. Rådet består av brukere av UWVs tjenester som har nedsatt arbeidsevne, er arbeidsledige og/eller er registrert som arbeidssøkere. Medlemmer av klientrådene nomineres av industriorganisasjoner og klientorganisasjoner, inkludert funksjonshemmedes organisasjoner.

Eksisterende tiltak for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne er hjemlet i Rehabiliteringsloven (REA):

- prøveperioder
- ingen risiko for funksjonshemmede når de ansettes av ny arbeidsgiver
- lønns subsidier
- unntak fra plikten til å betale normal lønn eller lovbestemt minimumslønn

Nederland har flere varianter av subsidiert arbeid. *Melkertbaan* ble etablert i 1995 for å ansette langtids arbeidsledige, og ble senere erstattet av *ID* for langtidsledige og *WIW* for nykommere på arbeidsmarkedet. Skjermet sysselsetting er hjemlet i Lov om skjermet arbeid (*Wet sociale werkvoorziening*, WSW) og hadde 96 000 deltakere i 2003. WSW er innrettet mot personer med delvis nedsatt arbeidsevne. Mens *WIW* hadde en overgang til arbeidsmarkedet på 21 prosent, hadde WSW en overgang til arbeidsmarkedet på kun 1 prosent.<sup>36</sup>

Tidligere vurderte CWI arbeidssøkere ut ifra et poengsystem (chance-meter) som skulle avspeile jobbsøkernes vansker med å oppnå lønnet arbeid. Arbeidssøkere ble inndelt i fire kategorier. Hver av kategoriene var forbundet med særskilte aktiveringsstrategier og visse aktiveringsprogram som arbeidssøkere hadde adgang til. Ordningen innebar at arbeidssøkere bare hadde tilgang til de tiltak som hørte til den administrative kategorien søker var innplassert i, selv om andre tiltak skulle vise seg å være mer relevante. Systemet var imidlertid lite treffsikkert og det ble anslått at det ble foretatt riktig plassering bare i 60 prosent av tilfellene.<sup>37</sup> I tillegg foretok UWV og kommunene deres egne vurderinger av arbeidssøkere som ble henvist til private leverandører av arbeidstiltak. Dette skapte betydelig gjentakelse av administrativt arbeid som allerede hadde blitt foretatt av andre etater. For å effektivisere vurderingen av arbeidssøkere har regjeringen minsket antallet administrative kategorier fra fire til to: Alle anses å være i stand til å søke arbeid (gruppe A) med mindre arbeidssøkers situasjon forhindrer umiddelbar jobbsøking (gruppe B). Arbeidssøkere i gruppe B har generelt behov for arbeidstiltak.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> OECD, (2002), *Economics Survey Netherlands*, Paris.

<sup>37</sup> Tergeist, P. og D. Grubb (2006), *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Working paper 42, OECD: Paris.

<sup>38</sup> Ernst, E. (2008), *Coping with Labour Shortages: How to bring outsiders back to the labour market*. Economics Department. Working paper 619. Paris.

<sup>34</sup> [http://www.bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Pressemeddelelser/Arkiv/2010/12/-/-/media/BEM/Files/Dokumenter/Publikationer/2010/FOEP\\_og\\_Flex\\_web.ashx](http://www.bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Pressemeddelelser/Arkiv/2010/12/-/-/media/BEM/Files/Dokumenter/Publikationer/2010/FOEP_og_Flex_web.ashx).

<sup>35</sup> RWI, (2009), *Analysis of the reintegration market 2008/2009. Survey of developments in the reintegration market in the Netherlands*. Council for Work and Income: Amsterdam.

OECD-økonomen Ekkehardt Ernst (2008) argumenterer for at inndeling av arbeidssøkere i ulike kategorier er utilstrekkelig for å oppnå treffsikre arbeidsmarkedstiltak. I stedet burde arbeidstiltak velges ut ifra hvilke programmer som i størst grad bidrar til at arbeidssøkere får lønnet arbeid. Dette skulle bety at alle arbeidstiltak burde vurderes og at bare de tiltak med størst grad av måloppnåelse velges. Ved å gå bort fra innledende klassifisering av arbeidssøkere ville en, ifølge Ernst, unngå at enkelte arbeidssøkere utelukkes fra arbeidstiltak i utgangspunktet.<sup>39</sup> En omfattende internasjonal litteratur om iverksetting av arbeidsrettede tiltak viser imidlertid at førstelinjetjenesten uansett må vurdere hvem som skal delta i ulike arbeidstiltak (kjente strategier har blitt omtalt som fløteskumming, brannslukking og parkering), men kanskje på mindre kategorisk grunnlag enn det som synes å ligge til grunn for det nederlandske systemet.<sup>40</sup>

UWV er lovpålagt å utkontraktere arbeidsrettede tiltak (regulert i lov om implementeringsstruktur for arbeid og inntekt – Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, SUWI).<sup>41</sup> Den lovpålagte utkontrakteringen har ført til et marked med mer enn 1800 leverandører av arbeidsmarkedstiltak. Innføringen av et marked for arbeidsrettede tiltak skal ha bidratt til å minske arbeidsledigheten på en kostnadseffektiv måte. Imidlertid har det blitt argumentert for at det er rom for forbedringer i systemet. Anskaffelsene gjøres av 467 kommuner. Det har ikke eksistert klare vurderingskriterier, noe som har bidratt til mangel på etterprøvbarhet av kommunens valg, og en risiko for at enkelte kommuner låser seg til enkelte foretrukne leverandører.<sup>42</sup> I fravær av nasjonale standarder, innebærer anskaffelsene betydelige transaksjonskostnader ved utformingen av anskaffelsesdokumenter, kontrakter, tildelingskriterier og overvåking. I tillegg skal mini-

mumskriteriene for måloppnåelse hos leverandørene ha blitt satt svært lavt.<sup>43</sup>

Både private og offentlige arbeidsgivere kjøper rehabiliteringstjenester fra private tilbydere. Reintegrering av syke ansatte i arbeidslivet innebærer en blanding av tjenester levert av anskaffer selv og utkontraktering. Arbeidsgivere trekker i stor grad veksler på sin helse-, miljø- og sikkerhetstjeneste (*arbodienst*). HMS-tjenestene tilbyr arbeidsgivere juridisk ekspertise og fagkunnskap om arbeidsevnevurdering. Denne tjenesten tilkalles som rådgiver i spørsmål om sykefravær og reintegrering, og kan gi råd om innleie av ekstern ekspertise. I mange tilfeller brukes ikke andre kommersielle tjenester enn HMS-lege. En tredjedel av arbeidsgiverne leier et reintegreringsfirma til å levere primærtjenester. To tredjedeler av arbeidsgiverne leier et reintegreringsfirma til å levere sekundærtjenester. Arbeidsgivere leier i mindre grad utplasseringsfirmaer og formidlingsbyråer.

Ifølge RWI framstår arbeidsrettede tiltak overfor personer med sammensatte problemer, omfattende helseproblemer, ufaglærte og eldre som mindre vellykkede. I slike tilfeller er den ansatte ofte ikke i stand til å administrere eget tiltak. Forholdet mellom ansatte og arbeidsgiver er ofte blitt problematisk. Bruken av faglig hjelp er ikke tilstrekkelig samordnet eller effektiv. Ofte venter arbeidsgiver for lenge med å bestille ekstern faghjelp, eller arbeidsgiver og ansatt forventer at den innleide hjelpen skal løse problemene for dem.

Samlet synes markedet for leverandører å minske. Krympingen av det private markedet skyldes dels at offentlige myndigheter i større grad leverer tjenestene selv, og dels nedgang i antall reintegreringstiltak. Angivelig skyldes nedgangen reduksjon i behov på grunn av færre arbeidsledige og færre mottakere av uføreytelser. Markedet har minsket ytterligere etter at regjeringen i 2008 valgte å gå bort fra målet om at alle skulle tilbys reintegreringstiltak innen ett år.<sup>44</sup>

Det nederlandske sosial- og arbeidsdepartementet mente i 2008 å finne at et økende antall tiltaksdeltakere fikk lønnet arbeid (inkludert deltidarbeid) innen 24 måneder etter start av

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Skedinger, P. og B. Widerstedt (2007), «Cream skimming in employment programmes for the disabled? Evidence from Sweden». *International Journal of Manpower*, Vol. 28 Iss: 8, pp.694 – 714. Hudson, Maria; Phillips, Joan; Ray, Kathryn; Vegeris, Sandra og Davidson, Rosemary (2010), *The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways to Work*, DWP, London. (<http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep638.pdf>).

<sup>41</sup> Lovteksten er tilgjengelig på <http://www.st-ab.nl/wetsuwi.htm>

<sup>42</sup> Tergeist P. og D. Grubb (2006), *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. Working paper 42, OECD: Paris.

<sup>43</sup> Dykstra M. og J. de Koning (2010), «Competitive procurement of reintegration services in the Netherlands». I M.C.W. Janssen (ed.), *Auctioning Public Assets – Analyses and Alternatives*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. DWP. *21st Century Welfare*. Department for Work and Pensions. Crown Copyright, UK.

<sup>44</sup> RWI, (2009), *Analysis of the reintegration market 2008/2009. Survey of developments in the reintegration market in the Netherlands*. Council for Work and Income: Amsterdam.

arbeidsrettet tiltak (angivelig økning fra 26 prosent i 2004 til 50 prosent i 2007). Ifølge RWI har gruppen uten lønnet arbeid og uten offentlig inntektssikring så langt fått lite oppmerksomhet.<sup>45</sup> Kommunene har mottatt økonomisk støtte fra staten for å igangsette arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. For hver person kommunen får hjulpet i lønnet arbeid i mer enn seks måneder, kan kommunen bruke 12 000 euro på sosial deltakelse (for eksempel for ungdom under 18 år som ikke går på skole og ikke har arbeid). Ordningen skal gi økonomisk insentiv for kommunene til å satse mer på denne gruppen.

### 9.3.5 Storbritannia

I Storbritannia har Department for Work and Pensions (DWP) det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedsinkludering av funksjonshemmede. Office for Disability Issues (ODI) arbeider for like muligheter for deltakelse for personer med funksjonsnedsettelse. ODI er et offentlig kontor som arbeider sammen med regjeringsdepartementene, funksjonshemmede og en rekke eksterne grupper. ODI utvikler råd og analyser, bidrar til opplæring av ansatte i departementene og er et uavhengig forvaltningsorgan, men administrativt underlagt DWP. Equality and Human Rights Commission (EHRC) er et uavhengig forvaltningsorgan opprettet i 2007 og tok over ansvaret fra det tidligere Disability Rights Commissioner. Kommisjonen har ansvar for å fremme og håndheve likestillings- og ikke-diskrimineringslovgivning i England, Skottland og Wales.

Employer's Forum on Disability (EFD) er en medlemsorganisasjon for britisk næringsliv. EFD tilbyr tjenester som skal gjøre det lettere for arbeidsgivere å rekruttere og beholde personer med funksjonsnedsettelse. To av de største organisasjonene av og for personer med nedsatt funksjonsevne er Royal Association for Disability Rights (RADAR) og Disability Alliance.

I løpet av 2011 vil et nytt arbeidsprogram «The Work Programme» bli etablert. Programmene Work Choice og Access to Work vil fortsette. Det nye arbeidsprogrammet dekker alle utenfor arbeidsmarkedet, inkludert personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg vil innsatsen knyttet til *Jobcentre Plus Disability Employment Advisers* fortsette:

- *Jobcentre Plus Disability Employment Advisers: Disability Employment Advisers* er spesielt opplærte ansatte på arbeidssentrene. De tilbyr

spesialisthjelp til personer på sykelønn og jobbsøkere med spesielle helsebehov. De kan tilby arbeidsevnevurdering, henvisning til rådgiver for Pathways for Work, og henvisning til arbeidsrettet tiltak som Work Choice og Access to Work, henvisning til arbeidspsykolog for mer inngående arbeidsevnevurdering og arbeidsformidling.

- *Work Choice* (fra oktober 2010): Programmet har erstattet tidligere WORKSTEP, Work Preparation og Job Introduction Scheme. Work Choice skal hjelpe personer med nedsatt funksjonsevne som ikke kan hjelpes gjennom andre arbeidsrettede tiltak eller tilpasninger på arbeidsplassen. Tiltaksdeltakerne kan ha behov for mer spesialisert hjelp til å finne egnet arbeid eller å beholde arbeid.
- *Access to Work* (innført i 1994) er et program som dekker utgifter til tilpasninger og tjenester for å sikre personer mulighet til å ta eller beholde lønnet arbeid. Programmet tilbyr rådgivning, vurderer behovene til ansatte med nedsatt funksjonsevne og kan gi økonomisk støtte til å dekke tilrettelegging på arbeidsplassen. Programmet kan dekke merutgifter arbeidsgiver normalt ikke vil forventes å dekke. For å benytte tiltaket må mottaker enten være i lønnet arbeid, arbeidsledig og i ferd med å begynne i jobb eller arbeidsutprøving, være selvstendig næringsdrivende, eller være tillatt arbeid uten å miste rett til inntektssikring (*permitted work*).<sup>46</sup> En persons funksjonsnedsettelse eller helsetilstand må forhindre personen fra å utføre deler av arbeidsoppgavene, og tilstanden må ha en sannsynlig varighet på 12 måneder eller mer. Tiltak som kan dekkes er: Fysiske tilpasninger, kommunikasjons hjelp i intervju situasjoner, reise til og i jobben, tekniske hjelpemidler og personlig assistanse på arbeidsplassen. Ordningen har blitt vurdert som hovedsaklig vellykket.<sup>47</sup>

Det nye arbeidsprogrammet vil fra medio 2011 erstatte brorparten av arbeidsrettede tiltak for arbeidssøkere. Prinsippet bak det nye programmet er å tilby individuell hjelp uavhengig av hva slags type inntektssikring personen mottar. Nye stønadsmottakere vil få hjelp fra jobbsentrene i

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> [http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Illoinjured/DG\\_10020667](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Illoinjured/DG_10020667) ; [http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/FinancialSupport/esa/DG\\_171909](http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/FinancialSupport/esa/DG_171909)

<sup>47</sup> Dewson, S., D. Hill, V. Meager og R. Willison (2009), *Evaluation of Access to Work: Core Evaluation*. Research Report DWPRR 619, Department for Work and Pensions. London.

inntil de første 12 måneder med stønadsmottak. Deretter vil de bli overført til ekstern leverandør av arbeidsrettede tiltak. Leverandøren skal være i privat eller frivillig sektor. Leverandøren vil stå fritt til å levere tjenestene slik de ønsker. Han vil bli betalt noe for å registrere en ny klient, men andre betalinger vil knyttes til å beholde personer i arbeid. Dette skal innebære mer satsing på å hjelpe mottakere inn i langvarige arbeidsforhold og ikke (bare) kortsiktige plasseringer.

Regjeringen har innført økonomiske insentiver for personer med nedsatt funksjonsevne til å ta lønnet arbeid: skattelette for lavtlønnede arbeidere og økte muligheter til lønnsinntekt uten avkorting i inntektssikringsordninger (income support, housing benefit, incapacity benefit). Mottakere av incapacity benefit kan motta inntil GBP 95 i uken uten avkorting i ytelsene (i hht regler om «permitted work»). Gjennom ordningen Return to Work Credit kan mottakere av incapacity benefit motta GBP 40 skattefritt som tilleggssystem hvis de arbeider 16 timer eller mer pr. uke. Dette må ses i sammenheng med varslet omlegging av inntektssikringssystemet (innføring av Universal Credit til erstatning for tax credit, income support, housing benefit og incapacity benefit).

Kane og Gooding skiller mellom tre typer av subsidiert arbeid (supported employment): subsidiert arbeid i ordinært arbeidsliv, skjermet arbeid på subsidiert arbeidsplass og sosiale virksomheter.<sup>48</sup>

- *Subsidiert arbeid i ordinært arbeidsliv*: Subsidiert arbeid oppstod i Storbritannia på 1980-tallet for personer med læringsvansker og representerte et brudd med tidligere satsing på vernede bedrifter. Fra 1990-tallet har også personer med andre typer funksjonsnedsettelse blitt omfattet av ordningene, spesielt personer med psykiske helseproblemer. For personer med psykiske helseproblemer har det blitt utviklet en egen metodikk: Individuell plassering og støtte (Individual Placement and Support).<sup>49</sup>
- *Skjermet arbeid på subsidiert arbeidsplass*: Remploym er et statseid selskap som tilbyr arbeid og arbeidsutplassering for personer med nedsatt funksjonsevne. Remploym er en hovedleverandør av spesialiserte arbeidsrettede tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne og personer som erfarer store hindre mot arbeidsdelta-

kelse. Remploym sysselsetter 2800 ansatte med funksjonsnedsettelse i 13 sektorer fordelt på deres 54 bedrifter.<sup>50</sup>

- *Sosiale virksomheter (social firms)*: Virksomhetene skiller seg fra vernede bedrifter ved at de både har funksjonshemmede (minst 25 prosent) og ikke-funksjonshemmede ansatte. Vanligvis mottar de noe offentlig støtte, har minst 50 prosent av inntektene fra salg av varer og tjenester, betaler ansatte markedslønn og reinvesterer utbyttet for å skape flere arbeidsplasser. Særlig organisasjoner for psykisk helse og velledige foreldreorganisasjoner har arbeidet fram denne modellen. Det finnes mer enn 100 sosiale virksomheter (Social Firms UK, 2010).<sup>51</sup>

En evaluering av resultatbasert finansiering i tiltaket *Provider-led Pathways to Work* (avviklet 31. mars 2011) viste at kontraktene ofte ikke var tydelige på hvilke forventninger myndighetene hadde til leverandørene når det gjaldt tiltak overfor mer krevende målgrupper. Leverandørene var forventet å levere fem arbeidsfokuserte intervjuer og helsetiltaket *Condition Management Programme*. Det var lagt opp til fire modeller for bruk av underleverandører: underleverandører leverte alle tjenester for visse målgrupper, underleverandører leverte spesialiserte tjenester, avtale om henvisning til tjenester som ikke finansieres av *Provider-led Pathways to Work*, og uformell henvisning til andre tjenester.<sup>52</sup> Ofte var det ikke klare avtaler og rutiner for bruk av underleverandører.

### 9.3.6 Sverige

I Sverige har samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet vært en integrert del av den svenske sysselsettingsmodellen siden 1950-tallet. Som i de andre nordiske landene har arbeidsmarkedspolitikken i stor grad blitt utformet i samarbeid mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter, både nasjonalt og lokalt.

Försäkringskassene og Arbetsmarknadsverket innledet et tettere samarbeid om arbeidsrettet rehabilitering i 2003. I 2004 fikk försäkringskasse, länsarbetsnämnd, landsting og kommune utvidet mulighet til å drive finansiell samordning på lokalt

<sup>48</sup> Kane, A. og C. Gooding (2010), *Disabled People and Supported Employment*. London: RADAR.

<sup>49</sup> <http://www.centreformentalhealth.org.uk/employment/ips.aspx>

<sup>50</sup> <http://www.remploym.co.uk/>

<sup>51</sup> Social Firms UK, (2010), *Mapping report. The UK Social Firm Sector*. Se <http://www.socialfirmsuk.co.uk/resources/library/2010-social-firm-sector-mapping>

<sup>52</sup> Hudson, M., J. Phillips, K. Ray, S. Vegeris og R. Davidson (2010), *The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways to Work*. DWP, London.

og regionalt nivå. I 2005 ble de 21 frittstående forsäkringskassene og Riksförsäkringen erstattet av én ny statlig etat: «Försäkringskassan». Begrunnelsen for organisasjonsendringen er at administrasjonen skal bli mer effektiv, at styring skal bli enklere, og at praksis skal bli mer enhetlig.<sup>53</sup>

Arbetsmarknadsverket ble opprettet i 1948. Arbetsmarknadsverket ble gjort om til Arbetsförmedlingen i 2008, og ble da en enhetlig myndighetsorganisasjon. Arbetsmarknadsstyrelsen og länsarbetsnämnderna ble avviklet som egne myndigheter.<sup>54</sup> Mer sentralisering skulle bidra til bedre dialog med arbeidsgivere og arbeidssøkere, og bedre samordning av tiltaksleverandører. Arbetsförmedlingen har de oppgavene som framgår av blant annet forordning (2007:1030) med instruksjon for Arbetsförmedlingen og forordning (2000:628) om den arbeidsmarkedspolitiske virksomheten.<sup>55</sup> Arbetsförmedlingen skal prioritere de som befinner seg langt fra arbeidsmarkedet.<sup>56</sup> *Förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga* regulerer arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne.

*Jobb- og utviklingsgaranti* er det programmet som volummessig har størst omfang. Programmet er innrettet mot personer som har vært lenge borte fra arbeidslivet. I 2010 deltok knapt 78 000 personer i tiltaket. Personer med nedsatt funksjonsevne er overrepresentert i tiltaket. Innledningsvis deltar de fleste i jobbsøking under veiledning, både individuelt og i grupper. Arbeidsrettede tiltak under garantien er arbeidspraksis, arbeidstrening, forsterket arbeidstrening, arbeidsmarkedsutdanning, start av næringsvirksomhet, praktisk kompetanseutvikling og *Lyft*.<sup>57</sup> Når det gjelder skjermet arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne, har Sverige fire typer subsidiert arbeid:

1. *Lönebidrag* kan ytes i inntil fire år, og bare i særskilte tilfeller bevilges utover de fire årene etter individuell vurdering. Tilskuddet fastsettes etter grad av nedsatt arbeidsevne og kan

utgjøre inntil 80 prosent av lønnskostnaden, men med en øvre grense for lønnsnivå som inngår i beregningsgrunnlaget.

2. *Offentlig skyddad anställning* (innført i 1986) er en type skjermet arbeid i offentlig sektor for personer med sosialmedisinsk funksjonsnedsettelse, arbeidsledige som kvalifiserer til støtte i hht. *Lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade* (LSS), og personer som på grunn av langvarige og alvorlige psykiske helseproblemer har stått utenfor arbeidslivet. Arbeidsgiver tilstås støtte som for lønnsbidrag. Tidligere var kompensasjonen alltid 100 prosent av lønnskostnadene. Ansettelse kan ikke gjøres i konkurranseutsatt sektor. Det synes å være underforstått at slik ansettelse er tidsbegrenset, men mindre tilrettelagt og mindre skjermet for arbeidskrav enn ved Trygghetsanställning eller ansettelse i Samhall.
3. *Utvecklingsanställning* innebærer ansettelse hos offentlig eller privat arbeidsgiver i inntil 12 måneder i tilpasset arbeid. Ansettelsen kan forlenges ytterligere 12 måneder dersom det foreligger særskilte grunner. Arbeidsgiver kompenseres tilsvarende lønnsbidrag og derutover inntil SEK 130 pr. dag for tilpasninger på arbeidsplassen (særskilte utgifter).
4. *Trygghetsanställning* er ansettelse hos arbeidsgiver som ikke inngår i Samhallkonsernet. Det synes å være underforstått at slik ansettelse er tidsbegrenset, men Arbetsförmedlingen skal i prinsippet medvirke til at ansatte går over til annet arbeid. Kompensasjonsgraden skal vurderes minst hvert fjerde år, for å vurdere om kompensasjonen til arbeidsgiver står i forhold til graden av nedsatt arbeidsevne. Ordningen kan ikke kombineres med arbeid med bistand (personlig assistent på arbeidsplassen).

Alle ordningene, unntatt sysselsatte med lønnsbidrag, har økt i antall deltakere i perioden 2006–2010. Antallet ansatte i Trygghetsanställning har økt med nesten 40 prosent fra 2009 til 2010. Andelen ansatte som har gått over til ordinært arbeid uten støtte og andelen ansatte som har gått over til andre typer arbeid med støtte er lav i hele perioden.

*Samhall* ble opprettet i 1980 og er et statlig heleid selskap med formål å skape meningsfylt og utviklende arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne. Arbetsförmedlingen har ansvar for å henvise til skjermet ansettelse i Samhall AS. Regjeringen har forutsatt at minst 40 prosent av de som ansettes ved Samhall skal komme fra prioriterte grupper som Arbetsförmedlingen og Sam-

<sup>53</sup> NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning: Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.

<sup>54</sup> Skog, P. (2008), *En ny myndighet formas*. Arbetsförmedlingen.

<sup>55</sup> <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Styrning/Lagar-och-regler.html>

<sup>56</sup> Arbetsförmedlingen: *Arbetsmarknadspolitiska program*. Årsrapport 2009. Ure2010:1.

<sup>57</sup> *Lyft* er beskrevet på <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12199>

hall har blitt enige om: personer med utviklingshemming og neuropsykologisk funksjonsnedsettelse som medfører omfattende nedsettelse av arbeidsevnen. Samhall har en utførerrolle og Arbetsförmedlingen kjøper plasser av Samhall. Utover dette skal Samhall ha egne inntekter fra produksjon og omsetning av varer og tjenester i markedet.

Samhall har om lag 20 000 medarbeidere fordelt på 240 virksomheter. På det meste hadde Samhall over 30 000 medarbeidere (i 1989–90). Det er et mål at minst seks prosent av de ansatte skal gå over til ordinært arbeidsliv hvert år. Til og med 2011 var målsettingen en overgang på fem prosent. Arbetsförmedlingen kjøper forsterket arbeidstrening og utdypet arbeidsevnevurdering fra Samhall for om lag 2000 personer årlig. I 2010 fikk om lag 20 prosent av dem lønnet arbeid etter tiltaket.

Samhall har avvirket drift av egne verksteder fordi arbeid hos ordinære arbeidsgivere blir ansett som mer utviklende og dels fordi markedsgrunnlaget for verkstedproduksjon har minsket. Ved utplassering i ordinære virksomheter har Samhall personalansvaret og tar hånd om tilrettelegging på arbeidsplassen, mens den ansatte arbeider ute hos ordinære arbeidsgivere. Samhall har fremdeles noe produksjon i egne lokaler, men dette synes å være avtagende. Det synes å være et anliggende at myndighetene ønsker å få flere sysselsatt i ordinært arbeidsliv og hindre at Samhall virker konkurransevridende i markedet. Målet om at ansatte skal utvikle seg har innebåret at Samhall har lagt opp til jobbrotasjon, men krav fra kunder til de tjenestene som leveres har ført til at Samhall har måttet minske bruken av jobbrotasjon for å sikre kvalitet på tjenestene som selges.

Samhall synes å være under politikk press. Det blir vist til at mange personer med nedsatt funksjonsevne står utenfor arbeidslivet og ikke dekkes av det Samhall kan tilby.<sup>58</sup> Fordi enklere arbeidsoppgaver har forsvunnet er det flere som ikke lengre kan tilbys arbeid gjennom Samhall og det skal ha blitt vanskeligere å få arbeid i Samhall. Dette henger trolig sammen med, og kan ses som en tilpasning til, økte resultatkrav om overføring til ordinært arbeidsliv. En analyse av rekrutteringspraksis og insentivstrukturer ved Samhall antyder at det skjer en viss prioritering av personer med mindre grad av nedsatt arbeidsevne.<sup>59</sup> Der Samhall har nedlagt verksteder skal angivelig andre aktører har opprettet nye verksteder. Dels

blir det krevd at Samhall må skape flere arbeidsplasser, dels at det åpnes for at private foretak kan levere arbeidsrettede tiltak og typer av skjermet ansettelse.

### 9.3.7 Tyskland

Tysk sysselsettingspolitikk er preget av bruk av kvoter i ordinært arbeidsliv, skjermet sektor og spesialskoleundervisning for å fremme arbeidsmarkedsinkludering av personer med funksjonsnedsettelse. Det har det siste tiåret vært foretatt noen grep for å øke inkluderingen i det ordinære arbeidsmarkedet.

Antallet ansatte i skjermet sektor er forholdsvis stort og det er en tendens til økende sysselsetting i skjermet sektor, tross økonomisk vekst. I 2002 var 840 000 personer med omfattende funksjonsnedsettelse ansatt i det ordinære arbeidsmarkedet, og 227 000 i skjermet sektor. I 2006 var 930 000 personer med omfattende funksjonsnedsettelse ansatt i det ordinære arbeidsmarkedet, og i 2007 var 275 492 ansatt i skjermet sektor.<sup>60</sup> Om lag 90 prosent av alle elever med kognitive funksjonsnedsettelse blir senere ansatt i skjermet sektor.

Det er betydelig variasjon mellom de føderale statene i organiseringen av arbeidsmarkedskvalifiserende tiltak, men det er på nasjonalt nivå vedtatt rammelovgivning som angår opplærings- og bistandsmuligheter for personer med funksjonsnedsettelse.

I tillegg til det alminnelige utdanningssystemet finnes det et system av spesialskoler (*Sonderschulen/ Förder Schulen*). Historisk har skolene blitt stiftet for å tilby læringsmiljø tilpasset ulike typer funksjonsnedsettelse. Spesialskolene skal i prinsippet tilby samme utdanningsnivå som de ordinære skolene. Føderale skolemyndigheter tar endelig beslutning om utdanningspolitikk for barn med funksjonsnedsettelse. Utdanning ved spesialskoler er fremdeles dominerende. Det antas at mindre enn 16 prosent av alle elever med funksjonsnedsettelse har tilgang til ordinær utdanning.

I de senere årene har Tyskland foretatt flere grep for å forbedre de arbeidsmarkedskvalifiserende tiltakene for personer med funksjonsnedsettelse. Alle programmer eller tiltak har som

<sup>58</sup> Holmqvist, M. (2005), *Samhall. Att bli normal i en onormal organisation*. SNS Förlag.

<sup>59</sup> Skedinger, P. og B. Widerstedt (2007), «Cream skimming in employment programmes for the disabled? Evidence from Sweden». *International Journal of Manpower*, Vol. 28 Iss: 8, 694–714.

<sup>60</sup> Waldschmidt, A., K. Lingnau og S. Meinert (2009), *Academic Network of European Disability Experts*. Leeds.



offisielt mål å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i yrkeslivet. Mange av tiltakene sikter på inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet. Nye tiltak inkluderer arbeid med bistand (*Unterstützte Beschäftigung*) på ordinær arbeidsplass og overgangsordninger til ordinært arbeid. De fleste tiltakene legger opp til individuell tilpassing av tiltakene. Det mangler imidlertid evalueringer av de nye arbeidsrettede tiltakene.

I 2006 ble det vedtatt ny lov om attføring for personer med omfattende funksjonsnedsettelse (*Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen*). Målgruppen er hovedsaklig ungdom med omfattende funksjonsnedsettelse. Subsidier betales til arbeidsgivere som tilbyr yrkestrening (attføring). Loven krever også tettere samarbeid mellom Integrationsfachdienste og Integrationsämter.

I 2008 ble det vedtatt ny lov om arbeid med bistand (*Sozialgesetzbuch IX Unterstützte Beschäftigung*). Hovedprinsippet er utplassering før kvalifisering. Personer med nedsatt funksjonsevne kan få jobb i privat virksomhet som passer vedkommendes kvalifikasjoner og utdanning. Den som blir ansatt vil først få individuell opplæring i inntil to år (i enkelte tilfeller 3 år) og deretter hjelp så lenge som nødvendig fram til alle parter enes om at det kan inngås en arbeidskontrakt. Under den individuelle opplæringen skal det oppnevnes en mentor eller jobbveileder. Målgruppene er personer med nedsatt funksjonsevne som trenger annen hjelp enn det som tilbys i skjermet sektor, blant annet voksne som har blitt funksjonshemmede i løpet av (yrkes)livet og ungdom med funksjonsnedsettelse som har avbrutt skolegang før fullført utdanning. Arbeid med bistand skal ikke være en erstatning for yrkesopplæring og utdanning, men være en sekundær løsning.<sup>61</sup>

### 9.3.8 USA

I USA er yrkesmessig rehabilitering organisert som partnerskap mellom føderale myndigheter (gjennom Rehabilitation Services Administration, Department of Education) og statlige kontorer for rehabilitering og deres lokale partnere. Det offentlige programmet for rehabilitering støttes med tre milliarder dollar årlig i overføringer fra føderale myndigheter. Statene skal bidra med halvparten av finansieringen fra statlige fond eller andre ikke-føderale finansieringskilder. Alle stater har et kontor for yrkesmessig rehabilitering som skal bistå personer med nedsatt funksjonsevne

med å oppnå deres yrkesmål. Kontorene bistår enkeltpersoner med å forberede til, beholde og vende tilbake til ansettelse. I enkelte stater tilbys blinde tjenester knyttet til yrkesmessig rehabilitering gjennom eget statlig kontor for blinde.

Amerikanske myndigheter forvalter en rekke programmer som dekker utgifter til yrkesmessig rehabilitering, inkludert arbeidstrening og utplassering gjennom samarbeidet mellom føderale og statlige myndigheter om yrkesmessig rehabilitering og gjennom underleverandører (kontraktører) til den nasjonale trygdeadministrasjonen (Social Security Administration) under ordningen *Ticket to Work*.<sup>62</sup> Programmene er begrensede i omfang. Opplæringen fokuserer på yrkeskompetanse og holdninger, mens den substansielle kunnskapen må tilegnes gjennom det ordinære utdanningssystemet.

I 2001 endret USA forholdet mellom arbeid med bistand (supported employment) og sysselsetting i skjermet sektor (sheltered employment). De nye forskriftene tillot ikke lenger *State Vocational Rehabilitation agencies* (VR) å betrakte sysselsetting i vernet bedrift som passende arbeid for personer med funksjonsnedsettelse.<sup>63</sup> Passende arbeid ble nå definert som heltids- eller deltidsarbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, arbeid med bistand, arbeid som selvstendig næringsdrivende eller arbeid gjennom telekommunikasjon. De nye forskriftene skulle bidra til økt inkludering i det ordinære arbeidslivet og bedre rapportering fra VR-ansatte. Kritikere innvendte at de nye forskriftene innskrenket jobbmulighetene for personer med funksjonsnedsettelse og begrenset adgangen til VR-systemet for personer med omfattende hjelpebehov, og fjernet eksisterende vernede bedrifter.<sup>64</sup>

Betegnelsen *sheltered employment* brukes om en rekke segregerte yrkesrettede og ikke-yrkesrettede tiltak: vernede bedrifter (sheltered workshops), aktivitetssentere for voksne (adult activity centres), arbeidsaktivitetssentere (work activity centres) og dagsentere (day treatment centres). Liksom i Norge brukes betegnelsen skjermet sektor (sheltered employment) både om tiltak som skal bidra til opplæring og trening i atskilte omgivelser slik at deltakerne skal kvalifi-

<sup>62</sup> Informasjon om tiltaket er tilgjengelig på <http://www.yourtickettowork.com/>

<sup>63</sup> Department of Education, January 22, Part XVI 34 CFR Part 361 State Vocational Rehabilitation Program, Final Rule VerDate 11MAY 2000 19: 17 Jan 20, 2001.

<sup>64</sup> Kregel, J. og D.H. Dean (2001), *Sheltered vs Supported Employem. A Direct Comparison of Long-Term Earnings Outcomes for Individuals with Cognitive Disabilities*.

<sup>61</sup> Se [http://www.bmas.de/portal/43282/our\\_topics.html](http://www.bmas.de/portal/43282/our_topics.html)

sere til deltakelse i ordinært arbeidsmarked (transitional employment programs), og om langvarig eller varig plassering i skjermede tiltak som gjør det mulig å tjene en viss lønn. Den nye forskriften fra 2001 tillot tiltak i vernede bedrifter dersom tiltaket bidro til overganger til ordinært arbeidsliv (an interim step in the rehabilitation process), men vernede bedrifter skulle ikke anses som et mål i seg selv.

Lovregulering av vernede bedrifter (sheltered workshops/ work activity centres) ligger i hovedsak til den enkelte stat. Føderale myndigheter bidrar med å gi føderale kontrakter til skjermet sektor. Offentlige myndigheter anskaffer bestemte varer på kontrakt fra NGO-er hvor funksjonshemmede ansatte utgjør minst 75 prosent av arbeidsstyrken. Ordningen reguleres av Javits-Wagner-O'Day Act. Ordningen er kontroversiell fordi mange av de ansatte mottar mindre enn minimumslønn og har små utsikter til å oppnå ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Fair Labor Standards Act (FLSA) fra 1938, tillater arbeidsgivere å betale under nasjonal minstelønn til personer med nedsatt funksjonsevne hvis produksjonsevne nødvendigvis vil være under forventede krav i arbeidslivet. De fleste ansatte som betales under minstelønn i USA med henvisning til FLSA er ansatte i skjermet sektor.<sup>65</sup>

Det har vært flere mislykkede forsøk fra funksjonshemmedes organisasjoner på å forbedre eller fjerne bestemmelsene i FLSA. Det har imidlertid vært noe endring i praksis med mer vekt på overføring fra skjermet sektor til *skreddersydd sysselsetting* (customized employment).<sup>66</sup> Skreddersydd sysselsetting innebærer tilpasning av arbeidsbetingelser og støttetjenester for å tilrettelegge for full utnyttelse av funksjonshemmedes produksjonsevne. Slike tiltak kan omfatte oppstart av egen bedrift.

Vernede bedrifter blir generelt oppfattet av funksjonshemmedes organisasjoner og forskere som en ikke-ideell løsning av flere grunner: Løsningen bidrar ikke til å minske forekomsten av fattigdom blant funksjonshemmede, vernede bedrifter bidrar angivelig i liten grad til å heve arbeidskompetansen og fungerer ikke som springbrett til ordinært arbeidsliv og ansettelse i vernede bedrif-

ter gir angivelig få utviklingsmuligheter og fremmer ikke økonomisk og sosial selvstendighet.

*Jobbveiledere* brukes gjennom programmet arbeid med bistand (*supported employment*). Ordningene brukes typisk for personer med omfattende funksjonsnedsettelse, oftest utviklingshemmede som har behov for oppfølging på arbeidsplassen. Programmet søker å finne arbeid over minimumslønn og tilby framtidige karrieremuligheter. Supported employment ble innført i 1986 som del av samarbeidet mellom statlig og føderal myndighet om yrkesmessig attføring (Vocational Rehabilitation). Ordningen skal ha blitt den foretrukne løsningen for personer med kognitive funksjonsnedsettelse.

### 9.3.9 Oppsummering av tjenestesystemene

De nordiske landene og Nederland har brukt større ressurser på arbeidsrettede tiltak enn andre OECD-land. Bruken av ansettelser i skjermet sektor er sterkt varierende, men hovedtendensen er at nasjonale myndigheter forsøker å orientere seg vekk fra varig skjermet arbeid til tiltak som skal bidra til større grad av inkludering i det ordinære arbeidslivet. Det har også vært en økende bekymring for at bruk av lønnstilskudd skal fortrenge ansettelse på alminnelige vilkår (Danmark og Sverige).

På 2000-tallet var det en rekke organisatoriske reformer i de nordiske landene for å bedre samordningen både mellom offentlige etater og mellom forvaltningsnivåer. Arbeidsdelingen mellom offentlige og private produsenter av aktiverings-tjenester er også gjenstand for reformer. Oppsummert har Norge og Danmark gått langt i å samle de fleste stønadene og aktive tiltakene i én etat og på ett forvaltningsnivå (i Norge: statlig nivå, i Danmark: kommunalt nivå). Sverige har satset mer på klarere arbeidsdeling kombinert med samarbeid mellom etater, og ikke gått like langt i å samle hovedansvaret ett sted.

I økende grad har *New Public Management* gjort seg gjeldende i administrasjonen av arbeidstiltak. De landene som har mest erfaring med utkontraktering av arbeidsrettede tiltak synes å ha vekslende erfaringer med denne tilnærmingen. Erfaringer fra Nederland og Storbritannia antyder at utkontraktering stiller embetsverket overfor nye utfordringer knyttet til å dokumentere resultater og eventuelle effekter av innsatsen. Landenes egne vurderinger antyder at tilnærmingen kan være mindre hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet. Landene har søkt å utforme offentlige anskaffel-

<sup>65</sup> Blanck, P., S. Schochau og C. Song (2003), «Is it time to declare ADA a failed law?». I D. C. Stapleton og R. V. Burkhauser (red) *The decline in employment of people with disabilities: a policy puzzle*. W.E. Upjohn Institute.

<sup>66</sup> US Department of Labor, (2007), *Customized Employment: employers and workers: Creating a Competitive Edge*. Washington D.C.

ser slik at de sikrer større grad av individuell tilpasning. Offentlige myndigheter har også utkontraktert deltjenester, samtidig som de har levert andre deltjenester selv. Framveksten av slike former for blandingsadministrasjon skal ha gitt bedre mulighet for å styre innholdet i tjenestene, men samtidig ikke løst systembehovene for å dokumentere de langsiktige virkningene av enkelttiltak og kombinasjoner av slike enkelttiltak.

## 9.4 Reguleringssystemene

I dette avsnittet redegjøres det for reguleringsystemene i de enkelte landene.<sup>67</sup> De skandinaviske landenes reguleringspolitikk (Danmark, Norge, Sverige) sammenliknes med politiktradisjonene i de andre landene. Ordningene omfatter diskrimineringsvern, kvoteordninger og ansettelsesvern for personer med nedsatt funksjonsevne. I avsnittet diskuteres også virkningene av ulike reguleringspolitiske virkemidler for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

### 9.4.1 Reguleringspolitikk i Norden

Nordisk reguleringspolitikk har siden 1970-tallet innbefattet lovbestemmelser som gir arbeidsgivere noe større grad av plikter overfor ansatte med funksjonsnedsettelse, slik som styrket oppsigelsesvern i den generelle arbeidsmiljølovgivningen. Mens Sverige har hatt et av de sterkeste arbeidsrettslige vernene, har Danmark vært blant de OECD-landene med svakest arbeidsrettlig vern og forpliktelser for arbeidsgivere.<sup>68</sup> Norge har vært i en mellomposisjon. Trolig har Sverige også praktisert den strengeste håndhevingen av arbeidsgiveres plikt til tilpasning på arbeidsplassen.<sup>69</sup>

Selv om de nordiske landene har lagt størst vekt på inkludering gjennom omfordeling av res-

surser, har selv de nordiske landene siden midten av 1990-tallet i økende grad innført ikke-diskrimineringsbestemmelser inspirert av amerikansk lovgivning for å sikre interessene og behovene til personer med funksjonsnedsettelse. Nyere sosial reguleringspolitikk søker å motvirke diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse gjennom egen lovgivning. Framfor å tilføre enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne tilgang til ressurser som skal gjøre dem i stand til å delta i arbeidslivet og på andre samfunnsområder, er prinsippet i den nye tilnærmingen å sikre likebehandling av alle borgere uavhengig av hvorvidt de har funksjonsnedsettelse eller ikke.

I tråd med de betydelige forskjellene i arbeidsrettlig vern mellom de nordiske landene vant denne politikkenningen først oppslutning i Sverige. Sverige innførte i 1999 lov om ikke-diskriminering av funksjonshemmede i yrkeslivet. Sverige (2002) har også innført diskrimineringsvern på grunn av funksjonsnedsettelse i grunnloven, men slik lovgivning har hovedsaklig symbolsk betydning.<sup>70</sup> Senere har Norge innført bestemmelser om ikke-diskriminering og tilgjengelighet i arbeidslivet, dels inspirert av Sverige, og dels for å sikre samme grad av vern som i EUs rammedirektiv om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid (EF/2000/78). Danmark har framstått som mer skeptiske til sosial regulering av markedet gjennom lovgivning. Særlig Danmark har foretrukket frivillige overenskomster under henvisning til at det angivelig er mer effektivt enn lovregulering.<sup>71</sup> Danmark (2005) har innført minimumsbestemmelser om ikke-diskriminering i arbeidslivet for å imøtekomme kravene fra EU (rammedirektiv EF/2000/78).

### 9.4.2 USA

USA har blitt ansett som et foregangsland når det gjelder diskrimineringsvern og aktivitetsplikt for arbeidsgivere. De føderale lovene Rehabilitation Act av 1973 og Americans with Disabilities Act (ADA) av 1990 (endret 2008) har som formål å sikre like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne til å delta i arbeidsmarkedet ved å beskytte kvalifiserte personer med nedsatt funk-

<sup>67</sup> For en nærmere omtale av reguleringsystemene i landutvalget, se Halvorsen, R. og B. Hvinden (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport 15/11.

<sup>68</sup> OECD, (1999), «Employment protection and labour market performance». *Employment Outlook*, Paris. OECD, (2003) «Employment protection and labour market performance». *Employment Outlook*, Paris.

<sup>69</sup> Inghammar, A. (2006), *Funktionshindrad – med rätt til arbete? En komparativ studie av arbetsrättsliga regleringar kring arbete och funktionshinder*. Lund: Juristförlaget; Vik, K. (1999), *Employers as a Target Group for Disability Policies: A Comparative Study of the Scandinavian Countries in the 1990s*. Hovedfagsoppgave, Trondheim: ISS, NTNU.

<sup>70</sup> Quinn, G. (2005), 'The European Social Charter and EU Anti-discrimination Law – Two Force Fields with one Purpose'. I G. de Búrca et al (eds.) *The Protection of Social Rights in Europe: Changes and Challenges*. Oxford University Press. 2005.

<sup>71</sup> Kofod Olsen, B. og M.V. Liisberg (2005), *Personer med funksjonsnedsettelse i Danmark*. Udredning nr. 3. Institut for Menneskerettigheder: København.

sjonsevne mot diskriminering. Lovgivning på statsnivå er ofte parallell til, eller implementerer, de føderale ordningene. Justisdepartementet og Arbeidsdepartementet tilbyr informasjon og rådgivning til arbeidsgivere som er pålagt, eller ønsker, å rekruttere og beholde arbeidstakere med funksjonsnedsettelse.

Rehabilitation Act av 1973 pålegger føderale myndigheter plikt til å iverksette tiltak for å fremme rekruttering og forfremmelse av kvalifiserte personer med funksjonsnedsettelse. Arbeidsgivere generelt kan ikke diskriminere i sin ansettelsespolitikk som omfattes av Rehabilitation Act og Americans with Disabilities Act (ADA). Skattelette gis til arbeidsgivere i privat sektor for å subsidiere lønnsutgifter til ansatte med funksjonsnedsettelse i de to første årene av ansettelsen. Ordningen omfatter ansatte som har fullført attføringstiltak eller nylig har mottatt visse offentlige hjelpeytelser.

ADA og Rehabilitation Act krever generelt at arbeidsgivere sørger for rimelig tilrettelegging for ansatte som erverver en funksjonsnedsettelse og som fortsatt er kvalifisert for jobben, slik at den ansatte kan fortsette å utføre hovedoppgavene tilhørende stillingen (essential functions). Family Medical Leave Act gir generelt ansatte med alvorlige helseproblemer, og som ikke kan utføre stillingens hovedoppgaver, anledning til å ta ubetalt permisjon i 12 uker uten å miste retten til å vende tilbake til stillingen.<sup>72</sup>

Flere forhold har hindret de amerikanske politikkvirkemidlene fra å ha full effekt:

- Amerikanske domstoler har vært sene i å virkeliggjøre og håndheve intensjonen i ADA, og har i praksis innskrenket personkretsen som beskyttes av diskrimineringsvernet i ADA. ADA Amendments Act 2008 adresserer dette problemet direkte ved å tilsidesette en tidligere høyesterettsavgjørelse som begrenset definisjonen av funksjonshemming (disability) slik at mange personer i praksis ikke ble omfattet av rettsvernet i eksisterende lovgivning.
- Finansering av attføring og medisinsk hjelp til personer med nedsatt funksjonsevne er fortsatt begrenset og synkende på mange områder i kjølevannet av finanskrisen.<sup>73</sup>
- Borgerrettigheter som skal beskytte mot diskriminering og er nedfelt i føderal lovgivning

kan ikke alltid realiseres uten offentlige velferdsytelser eller andre finansieringskilder til å dekke tilpasninger på arbeidsplassen. Arbeidsgiver er generelt ikke ansvarlig for tilrettelegging som representerer en uforholdsmessig økonomisk belastning. USA mangler mekanismer for å sikre at kostnader med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet ikke belastes arbeidere med funksjonsnedsettelse eller små bedrifter.

### 9.4.3 Storbritannia

Den britiske Equality Act fra 2010 pålegger arbeidsgivere plikter og gir rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne når det gjelder rekruttering og ansettelsesvern. Loven gir også rettigheter til pårørende for personer med nedsatt funksjonsevne. Det er også forbud mot diskriminering på grunn av uriktig antakelse om at en person har nedsatt funksjonsevne. Under Equality Act er arbeidsgivere i offentlig sektor pålagt særskilte plikter knyttet til aktivt å fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Britiske Equality and Human Rights Commission har mandat til å vurdere i hvilken grad myndighetene har etterlevd plikten, anbefale forbedringer og utstedt kunngjøring om manglende overholdelse av plikten dersom myndigheten ikke følger opp anbefalingene. Manglende oppfølging gir kommisjonen anledning til å be alminnelig domstol om å kreve oppretting slik at myndighetene etterlever anbefalingene. Plikten til aktive tiltak omfatter også offentlige anskaffelser, men potensialet i disse ordningene er ikke fullt utnyttet.<sup>74</sup>

### 9.4.4 Nederland

Lov om likebehandling av personer med nedsatt funksjonsevne og kroniske sykdommer (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, WGBH-CZ) ble vedtatt i 2002 og trådte i kraft i 2003. Loven omfatter bestemmelser om rimelig tilrettelegging, tilsvarende rådskdirektiv EF/78/2000.<sup>75</sup> Pr. 2010 kan inntil 100 prosent av arbeidsgivers utgifter til tilrettelegging dekkes av offentlige myndigheter når den ansatte har vært tilsatt i minst seks måneder. Det skilles

<sup>72</sup> Blanck, P. et al., (2009), *Disability Civil Rights Law and Policy*. 2nd ed, West.

<sup>73</sup> Kaye, H.S. (2010) *The impact of the 2007-09 Recession of Workers with Disabilities*. Monthly Labor Review 133(10), 19-30.

<sup>74</sup> Lawson, A. (2010) «Challenging Disabling Barriers to Information and Communication Technology in the Information Society: A United Kingdom Perspective». *European Yearbook of Disability Law*, Intersentia.

<sup>75</sup> Schoonheim, J. og J.C. Smits (2009), *Report on the social inclusion and social protection of disabled people in European countries; the Netherlands*. ANED.

mellom faste installasjoner og portable tekniske hjelpemidler som ansatte kan ta med til annen arbeidsgiver. Utgifter til portable hjelpemidler må den ansatte søke refundert fra UWV (den nasjonale trygdeetaten).

#### 9.4.5 Tyskland

*Sozialgesetzbuch IX* har en antidiskrimineringsklausul som dekker ansettelsesforhold for personer med omfattende funksjonsnedsettelse. En allmenn antidiskrimineringsbestemmelse ble tatt inn i grunnloven i 1994. I 2002 trådte det i kraft ny lov om like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne (*Gleichstellungsgesetz für behinderten Menschen*). Loven fokuserer på barrierefri tilgang til offentlige tjenester. I 2006 ble det vedtatt antidiskrimineringslov som implementerer EUs rådsdirektiv om likebehandling i arbeidslivet (EF/78/2000) (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*).

Waldschmidt og Lingnau argumenterer for at Tyskland skårer lavere på borgerrettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne enn Sverige og Storbritannia, og at kontinentale velferdsregimer generelt skårer lavere på antidiskrimineringsvern enn både skandinaviske og anglosaksiske velferdsregimer.<sup>76</sup>

Tyskland synes å ha det mest omfattende kvoteordningssystemet i ordinært arbeidsliv, og har samtidig en høy andel sysselsatte i skjermet sektor.<sup>77</sup> Mellomkrigstiden (1920–1930 årene) var formativ for hovedtrekkene i tysk sysselsettingspolitikk for å sikre ansettelsesvern og hjelp til inkludering i arbeidsmarkedet.

I 1917 vedtok den tyske regjeringen at virksomheter over en viss størrelse skulle ansatte minst en krigsveteran for hver 50. ansatte. Etter hvert vokste det fram en ordning med avgifter og bøter for å ikke oppfylle de obligatoriske kvotene. Sanksjonene ble regulert i lov om alvorlig skadde personer i 1953. I 1974 ble det vedtatt lov om personer med omfattende funksjonsnedsettelse (SDPA) som utvidet arbeidsgivers forpliktelser til å omfatte alle personer med nedsatt funksjonsevne, uavhengig av funksjonsnedsettelsens art eller opprinnelse. Loven innebar en forpliktelse for alle arbeidsgivere med mer enn 16 ansatte til å

ansette minst 6 prosent ansatte med omfattende funksjonsnedsettelse. Arbeidsgivere som ikke oppfylte kvoten skulle bøtelegges.

Systemet ble endret i 2000 med lov om bekjempelse av arbeidsledighet blant funksjonshemmede (*Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter*). Den nye loven minsket kvotekravet til 5 prosent ansatte med omfattende funksjonsnedsettelse og hevet terskelen for virksomheter til å bli omfattet av kravet fra 16 til 20 ansatte. Fra 2001 reageres det mildere i de tilfellene hvor arbeidsgiver delvis oppfylder sine forpliktelser og strengere i de tilfellene der arbeidsgiver overhodet ikke oppfylder noe av kvoten: 105 euro for oppfylt kvote høyere enn 3 prosent, men lavere enn 5 prosent, 180 euro for oppfylt kvote høyere enn 2 prosent, men lavere enn 3 prosent, og 260 euro for oppfylt kvote inntil 2 prosent.<sup>78</sup>

Endring til et differensiert avgiftssystem skyldtes at de fleste arbeidsgivere ikke oppfylte kvoten og i stedet valgte å betale avgift.<sup>79</sup> Den gjennomsnittlige ansettelseskvoten gikk ned fra 1982 (5,9 prosent) til 2000 (3,7 prosent). Etter 2000 har oppfyllelsen av kvoten økt, men endringene i kvoteordningen har gått sammen med andre politiske reformer og konjunkturendringer i arbeidsmarkedet. Det er derfor vanskelig å tilskrive økningen (utelukkende) til endringer i kvotesystemet.

#### 9.4.6 Belgia

Belgia har hatt antidiskrimineringslovgivning på føderalt og regionalt nivå siden 2002, men lovgivningen har angivelig hatt liten betydning for sysselsettingen. En mulig forklaring er svakheter i lovbestemmelsene. En annen mulig forklaring er svakheter i håndhevingen av lovgivningen. Kommisjonen for likebehandling (Commissie Gelijke Behandeling, CGB) har en ombudfunksjon for flere grupper. De kan gi anbefalinger om praksis, men ikke sanksjonere brudd på lovbestemmelser.<sup>80</sup> Kommisjonen er ombud for loven som implementerer rådsdirektiv EC/78/2000 i nederlandsk rett. Kommisjonen gir gratis rådgivning til begge parter i en sak. Den enkelte som mener seg

<sup>76</sup> Waldschmidt, A., K. Lingnau og S. Meinert (2009), *Report on employment of disabled people in European countries – Germany*. Academic Network of European Disability Experts, Leeds.

<sup>77</sup> Gundersen, Tonje (2008), *Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport nr 8/2008.

<sup>78</sup> Gundersen, T. (2008), *Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA rapport nr 8/2008.

<sup>79</sup> Lechner, M. og R. Vazquez-Alvarez (2003), *The Effect of Disability on Labour Market Outcomes in Germany: Evidence from Matching*. IZA Discussion Papers 967, Institute for the Study of Labor (IZA).

<sup>80</sup> Se <http://www.cgb.nl>

diskriminert må eventuelt føre en sak for de alminnelige domstoler som kan be kommisjonen om uttalelse. Domstolene kan idømme erstatning til fornærmede og oppretting av diskriminerende forhold. En tredje mulig forklaring er at den øvrige politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne veier forholdsvis mye tyngre og motvirker formålet med diskrimineringsvernet (inkludering i det ordinære arbeidslivet).

Belgia har innført en moderat form for kvotering. Til forskjell fra den tyske kvoteordningen, har den belgiske ordningen ikke blitt iverksatt med full kraft. Den belgiske Lov om rehabilitering for funksjonshemmede av 1963 inneholder også bestemmelser om kvoter, men ble aldri iverksatt i privat sektor og bare i begrenset grad i offentlig sektor. Ingen myndigheter oppfyller plikten helt, og brudd på plikten medfører ingen sanksjoner.

#### 9.4.7 Oppsummering av reguleringsystemene

Av de nordiske landene har Sverige gått lengst i å pålegge arbeidsgivere plikter, og Sverige har vært blant OECD-landene med et av de sterkeste arbeidsrettslige vernene. Danmark har vært blant OECD-landene med svakest ansettelsesvern og forpliktelser for arbeidsgivere. Norge har vært i en mellomposisjon.

Nederland har innført betydelige økonomiske plikter (negative økonomiske insentiver) for arbeidsgivere i inntektssikrings- og tjenestesystemet. Dette kombinert med en høy grad av handlefrihet for arbeidsgivere innenfor reguleringsystemet. Belgia har hatt antidiskrimineringslovgivning på føderalt og regionalt nivå siden 2002, men lovgivningen har angivelig hatt liten betydning for sysselsettingen. Tyskland har i reguleringsystemet lenge hatt et kvotesystem som pålegger arbeidsgivere klare forpliktelser til inkludering av ansatte med nedsatt funksjonsevne. USA har blitt ansett som et foregangsland når det gjelder diskrimineringsvern og aktivitetsplikt for arbeidsgivere. Storbritannia og USA har gått lengst i å utvikle det sosiale reguleringsystemet i form av diskrimineringsvern, men virkningene av tiltakene er omdiskuterte.

Danmark og Nederland har framstått som de klareste eksemplene på europeiske land som har søkt å kombinere høy grad av økonomisk trygghet med fleksibilitet eller høy grad av handlingsfrihet for arbeidsgivere. Slik sett avtegner det seg i mindre grad en klar «nordisk» modell når det gjelder reguleringspolitikk.

## 9.5 Oppsummering

De nordiske landene, Storbritannia, Belgia, Nederland, Tyskland og USA er systematisk forskjellige i sine prioriteringer av politiske virkemidler. Landene har forskjellige tilnærminger til mulighetene for arbeidsmarkedsdeltakelse overfor personer med nedsatt arbeidsevne og ulike pakker av tiltak. Mens landene deler mange av de samme målsettingene om å øke sysselsettingen for personer med nedsatt arbeidsevne, har landene utviklet ulike kombinasjoner av politikkvirkemidler for å oppnå disse målene.

Bruken av arbeidsrettede virkemidler i Sverige og Danmark har i betydelig grad benyttet økonomiske insentiver til arbeidsgivere gjennom lønnstilskudd. Dansk politikk er i tillegg tuftet på arbeidsmarkedsopplæring, fortrinnsvis i ordinære bedrifter. Sverige har hatt en større satsing på arbeidsmarkedskvalifisering og sysselsetting i skjermet sektor.

Av de ikke-nordiske landene har Belgia hatt en særlig satsing på arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor hvor overføring til ordinært arbeidsliv i liten grad er et mål og en meningsfylt hverdag for deltakerne har vært hovedmålet. Tyskland har hatt en særlig satsing på kvoteordninger i det ordinære arbeidslivet. Nederland har blant annet benyttet økonomiske insentiver rettet mot både brukere og arbeidsgivere, for å legge til rette for sysselsetting og motvirke tidlig avgang fra yrkeslivet for personer med nedsatt arbeidsevne. Storbritannia og USA har i større grad enn andre land i utvalget hatt en hovedinnretning mot diskrimineringsvern i arbeidslivet. Storbritannia har også gjennomført større reformer i arbeidsinkluderingspolitikken i forbindelse med endringer i inntektssikringssystemene, for å øke de økonomiske insentivene til å ta lønnet arbeid.

Det er en gjennomgående tendens at landene har søkt å utvikle arbeidsrettede tiltak som skal bidra til inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet, og da i størst mulig grad på ordinære ansettelsesvilkår. Bruken av ansettelser i skjermet sektor er sterkt varierende, men hovedtendensen er at nasjonale myndigheter forsøker å orientere seg mot tiltak som skal bidra til større grad av inkludering i det ordinære arbeidslivet. Det har vært en diskusjon knyttet til at bruk av lønnstilskudd kan fortrenge ansettelse på alminnelige vilkår, for eksempel ved å virke konkurransevridende eller føre til danning av A- og B-lag innen arbeidsstyrken. Andre har argumentert for at bruk av lønnstilskudd bidrar til at personer som ellers ville stått

utenfor arbeidsmarkedet får ansettelse på ordinære vilkår gjennom lønnstilskudd.

I økende grad har reformer inspirert av *New Public Management* blitt satt ut i livet i administrasjonen av arbeidsrettede tiltak. De landene som har mest erfaring med utkontraktering av arbeidsrettede tiltak synes å ha vekslende erfaringer med denne tilnærmingen. Erfaringer fra Nederland og Storbritannia antyder at utkontraktering stiller embetsverket overfor nye og krevende utfordringer knyttet til å dokumentere resultater og eventuelle effekter av innsatsen. Landenes egne vurderinger antyder at denne tilnærmingen kan være

mindre hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet. Landene har søkt å utforme offentlige anskaffelser slik at de sikrer større grad av individuell tilpasning. Offentlige myndigheter har også utkontraktert deltjenester samtidig som de har levert andre deltjenester selv. Framveksten av slike former for blandingsadministrasjon skal ha gitt bedre mulighet for å styre innholdet i tjenestene, men ikke løst systembehovene for å dokumentere de langsiktige virkningene av enkelttiltak og kombinasjoner av slike enkelttiltak.

## Kapittel 10

# Evalueringer av arbeidsrettet bistand – en gjennomgang

### 10.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det at utvalget skal:

«vurdere utformingen og gjennomføringen av tiltakene i skjermede virksomheter og deres effekt og kostnadseffektivitet i forhold til de oppsatte mål på kort og lang sikt, herunder målet om å få flere over i det ordinære arbeidslivet»

På bakgrunn av dette har Proba samfunnsanalyse gjennomført en litteraturstudie av forskning som kan belyse effekter/virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Litteraturstudien gjennomgår både brede evalueringer av arbeidsrettede tiltak generelt og kjeder av arbeidsrettede tiltak, og evalueringer av enkelte tiltakstyper. Dette kapitlet bygger i all hovedsak på denne studien. Kildehenvisningene er hentet fra denne rapporten. Utvalget har ikke vurdert Proba samfunnsanalysens kilder.<sup>1</sup>

Resultatene i evalueringene som gjennomgås i litteraturstudien er sprikende. Dette skyldes dels metodeproblemer, blant annet fordi seleksjonseffekter forstyrrer forskningsresultatet, dels at det er svært lite norsk forskning knyttet til effekt. For å få et bredere kunnskapsgrunnlag i forhold til norske forhold, har utvalget derfor pekt på behovet for å styrke forskningsinnsatsen innenfor dette fagområdet. Evalueringene fra internasjonal forskning trekker imidlertid i retning av at:

- Arbeidsrettede tiltak hvor bruker er utplassert i ordinært arbeidsliv har vist gode resultater i mange evalueringer. Dette gjelder særlig for lønnstilskudd. Lønnstilskudd er samtidig et tiltak hvor det er risiko for overforbruk.<sup>2</sup> I tillegg er det gode erfaringer med ordninger der per-

soner med nedsatt arbeidsevne er i arbeidspraksis i ordinær bedrift i kombinasjon med tilrettelegging og oppfølging fra en egen oppfølger som er engasjert for formålet. Oppfølging av brukere gjennom team med både arbeidsmarkedsfaglig og medisinsk kompetanse ser ut til å gi gode resultater.

- Utdanning fremstår som et tiltak med god effekt med hensyn til sysselsetting selv om det har en innelåsningseffekt så lenge tiltaket pågår.
- Arbeidsrettede tiltak har innlåsingeffekter. Disse effektene er sterkest for de brukerne som i utgangspunktet står nærmest det ordinære arbeidsmarkedet, og er svakere for de som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet. Dette understreker betydningen av gode behovs- og arbeidsevnevurderinger og riktig seleksjon av brukere til ulike tiltak.
- Det er en tendens til at tiltak som ligner Arbeidspraksis i skjermede virksomheter kommer dårlig ut i evalueringene når suksesskriteriet er overgang til ordinært arbeid. Dette betyr ikke at Arbeidspraksis i skjermet virksomhet ikke kan være en god løsning for noen brukere.
- Uavhengig av den faglige tilnærmingen, er det viktig å sikre god kvalitet på gjennomføringen av tiltakene. Studier tyder på at samme type tiltak kan gi svært forskjellige effekter.

Evalueringer knyttet til antidiskrimineringslover i noen utvalgte land omtales også i kapittel 9.

### 10.2 Evalueringene må leses med forsiktighet

Å måle effekter av arbeidsrettede tiltak byr på store metodemessige utfordringer. Under følger en beskrivelse av noen av utfordringene knyttet til evalueringer av arbeidsrettede tiltak, og til bruken av disse i utformingen av politikken på området.

<sup>1</sup> Berg, H. og A. Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011–02. Oslo. Proba samfunnsanalyse.

<sup>2</sup> Et eksempel på dette er erfaringer fra Danmark som omtales i kapittel 9.



### 10.2.1 Seleksjonsproblemer

For å kunne beregne effekter av arbeidsrettede tiltak, burde utvalget av deltakere på tiltakene ideelt sett være trukket tilfeldig, slik at tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere ikke skiller seg fra hverandre på noen annen måte enn deltakelsen i tiltaket. I de fleste studiene som er gjennomført har ikke seleksjonen til tiltak skjedd ved tilfeldig trekning, derfor er seleksjonsproblemer en hovedutfordring i de fleste av disse studiene.<sup>3</sup>

I evalueringer av effekter av arbeidsrettede tiltak legges det derfor som regel til grunn at deltakerne på tiltak ikke utgjør et representativt utvalg av alle mulige aktuelle deltakere, og at det kan være viktige ikke-observerbare egenskaper som er systematisk over- eller underrepresentert blant deltakerne. I beregningene av effekter av tiltakene brukes det ofte metoder som skal justere for at rekrutteringen til tiltak ikke kan antas å være tilfeldig. Uobserverbar heterogenitet, som for eksempel den enkelte deltakers motivasjon, er langt mer utfordrende å korrigere for enn observerbar heterogenitet, som for eksempel lengde på tidligere arbeidserfaring, utdanning, kjønn, alder o.l.

Etter Proba samfunnsanalyser vurdering er problemene med å korrigere for seleksjonsskjevhet og uobserverbar heterogenitet uløste, og kan være hovedgrunnen til at forskningsresultatene om effektene av arbeidsrettede tiltak langt fra er entydige.

### 10.2.2 Betydning av observasjonsperiode

Hvilken observasjonsperiode man legger til grunn for å måle effekt av arbeidsrettede tiltak vil ha betydning for resultatet som måles. Det er mer hensiktsmessig å legge til grunn en lenger observasjonsperiode enn utfallet på det tidspunktet tiltaket avsluttes, da en del av de som går over i arbeid rett etter at tiltaket er avsluttet kan falle ut av arbeidslivet igjen etter noe tid. Det kan også tenkes at enkelte personer kommer i arbeid først etter noe tid med ledighet etter at tiltaket avsluttes. Evalueringene vil være påvirket av observasjonstidspunktet eller tidspunktene. Det er i tillegg betydelige forskjeller i varigheten av virkningene av ulike tiltak. Bruker man en kort observasjonsperiode, kan man komme til å trekke misvi-

sende konklusjoner om de ulike tiltakenes relative effektivitet.

Det er også viktig å ta i betraktning at mange bruker betydelig tid i selve tiltaket. For personer med nedsatt arbeidsevne, kan det ofte dreie seg om flere år i tiltak. I denne perioden vil brukeren i liten eller ingen grad søke ordinært arbeid. Dette kalles en innlåsningseffekt. Den positive effekten av tiltaket som kan observeres etter at tiltaket er gjennomført, må veies opp mot muligheten for at deltakeren på egen hånd, eller ved hjelp av mindre intensiv bistand, kunne kommet i arbeid i den perioden han eller hun var i tiltak. Innlåsningseffektene kan være betydelige. Disse effektene ser ut til å være sterkest for de brukerne som i utgangspunktet står nærmest det ordinære arbeidsmarkedet. Gode behovs- og arbeidsevnevurderinger og riktig seleksjon til de ulike tiltakene er sentralt for å hindre at brukere kommer på tiltak med lengre varighet enn nødvendig.

I tillegg til disse effektene omtaler enkelte forskere en trusseffekt, som sikter til at noen brukere blir ansporet til å finne jobb som følge av at de er innkalt til å delta på tiltak. Denne effekten vil sannsynligvis ikke være særlig aktuell for personer med nedsatt arbeidsevne, men den kan være relevant for personer som er arbeidsledige. Utvalget kjenner ikke til at det er foretatt studier av en eventuell trusseffekt overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

### 10.2.3 Individuelle effekter kan være forskjellig fra gjennomsnittseffekter

En rekke studier konkluderer med at effekten av arbeidsrettede tiltak er forskjellig for ulike personer eller grupper av personer. Enkelte studier anslår virkningen som et gjennomsnitt for alle som har deltatt i et tiltak. Studier som kun viser gjennomsnittseffekten av tiltak, kan være interessante, men det må tas høyde for at effekten av tiltakene som studeres kan endres ved å endre rekrutteringen til tiltaket. Det gir en bedre forståelse for effekten av ulike arbeidsrettede tiltak hvis man viser effekter for ulike grupper av deltakere.

### 10.2.4 Fortrengningseffekt

Hvis målet er å evaluere betydningen av tiltakene for en bredere gruppe eller for arbeidsstyrken som helhet, er det i tillegg nødvendig å vurdere såkalte fortrengningseffekter. Hvis tiltakene øker deltakernes konkurransevne på arbeidsmarkedet er det mulig at andre arbeidssøkere får redusert sine muligheter til å komme i arbeid. Hvis

<sup>3</sup> I noen tilfeller kan elementer fra eksperimentelle metoder benyttes. Det vanligste er likevel at det må legges til grunn at deltakerne på tiltak ikke utgjør et representativt utvalg.

denne utilsiktede effekten er like sterk eller sterkere enn den positive effekten for de som har deltatt på tiltakene, vil dette innebære lavere effekt enn resultatene tilsynelatende viser.

En viss fortreningsseffekt kan være akseptabel når det gjelder arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Bakgrunnen for dette er at personer med nedsatt arbeidsevne vanligvis blir betraktet som en gruppe med særlig store problemer på arbeidsmarkedet. En viss fortrenning av sterkere arbeidssøkere kan tolereres i et kortsiktig perspektiv ettersom man kan forvente at disse uansett vil stå sterkere på arbeidsmarkedet og få arbeid på noe lengre sikt. Den totale effekten på sysselsettingen forventes å være positiv over tid. Årsaken er at dette vanligvis blir betraktet som en gruppe med særlig store problemer på arbeidsmarkedet, og at slike tiltak i det lange løp har så gunstige effekter både for individ og samfunn. Regneeksempler illustrerer at for eksempel 3 000 flere personer i arbeid i fem år kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mer enn 3,3 milliarder kroner. Dersom antall uførepensjonister reduseres med 10 prosent, anslås det på lang sikt å tilsvare opp mot 20 milliarder kroner, eller om lag 3 prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet.<sup>4</sup>

### 10.2.5 Forskjellig kvalitet innenfor samme tiltak

Mange studier evaluerer gjennomsnittseffekter av enkelttiltak, for eksempel effekten av Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeid med bistand mv. Disse kategoriseringene fanger ikke nødvendigvis opp alle relevante forskjeller mellom tiltakene, både når det gjelder utforming, gjennomføring og rammebetingelser for deltakerne.

Dette er relevant for norske forhold. Selv om forskriften for arbeidsrettede tiltak og Arbeids- og velferdsgesetningen gir retningslinjer for tiltakene, har Arbeids- og velferdsetaten lokalt og tiltaksarrangørene i noen grad frihet til å innrette tiltakene slik de mener er mest hensiktsmessig. Det er lagt opp til at det skal være lokalt handlingsrom for å kunne gi et tilbud som er optimalt tilpasset den enkelte brukers behov eller situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet. Dette innebærer at det kan være variasjon i innhold innenfor samme type tiltak. I tillegg kommer rene kvalitetsforskjeller. Arbeids- og velferdsgesetningens rolle som bestiller

<sup>4</sup> Regneeksemplene er hentet fra Stortingsmelding nr 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering.

av arbeidsrettede tiltak er sentral for at brukeren får et hensiktsmessig tiltak. Samtidig er det utfordringer knyttet til å måle og følge opp kvalitet i de arbeidsrettede tiltakene.<sup>5</sup>

Hvis ikke bare forhold knyttet til innretting og gjennomføring av tiltakene, men også kvaliteten på gjennomføringen, kan være avgjørende for virkningene, kan dette være med på å forklare hvorfor det er store sprik i konklusjonene i mange av de eksisterende evalueringene. Dette må man være bevisst på når evalueringer skal følges opp, da disse forholdene kan etterlate tvil om eksisterende evalueringer av enkelttiltak kan gi grunnlag for konklusjoner om valg og utforming av tiltak.

### 10.2.6 Lang produksjonstid

Selv om økt bruk av analyser basert på registerdata gir mulighet for bedre og sikrere analyser enn tidligere, reduserer den lange produksjonstiden for denne type data og analyser anvendbarheten i forhold til styringsformål. Analyser basert på slike metoder gir i utgangspunktet svar på hva som var status for fire eller fem år tilbake. Mye kan være endret på denne tiden både når det gjelder tiltakenes metoder og brukernes sammensetning. Det tar også vanligvis lang tid fra man bestemmer seg for å gjennomføre en slik undersøkelse til resultatene foreligger.

## 10.3 Evalueringer av anti-diskrimineringslover

Nordisk reguleringspolitikk har siden 1970-tallet innbefattet lovbestemmelser som gir arbeidsgivere noe større grad av plikter overfor ansatte med funksjonsnedsettelse, slik som styrket oppsigelsesvern i den generelle arbeidsmiljølovgivningen. Mens Sverige har hatt et av de sterkeste arbeidsrettslige vernene, har Danmark vært blant de OECD-landene med svakest arbeidsmarkedsrettlig vern og forpliktelser for arbeidsgivere. Norge har vært i en mellomposisjon.<sup>6</sup>

Foreløpig foreligger det likevel lite kunnskap om virkningene av de nye ikke-diskriminerings- og tilgjengelighetsbestemmelsene i Norden. Det er heller ikke enkelt å fastslå hvilken betydning diskrimineringslover har hatt i land med lenger tradisjon for sosial reguleringspolitikk. Effekten

<sup>5</sup> Se nærmere omtale i kapittel 15.

<sup>6</sup> Halvorsen, R. og B. Hvinden (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Rapport 15/11.Oslo. NOVA.

av ett bestemt reguleringstiltak kan ikke ses uavhengig av andre sider ved reguleringspolitikken eller helheten i et lands politikk for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilsynelatende manglende virkning kan skyldes svakheter både ved lovgivernes utforming av lovbestemmelsene og ved iverksetting og håndheving, deriblant domstolenes tolking av lovbestemmelsene.

Storbritannia og USA har gått lengst i å utvikle det sosiale reguleringsystemet i form av ikke-diskrimineringsvern. De amerikanske føderale lovene Rehabilitation Act av 1973 og Americans with Disabilities Act (heretter kalt ADA) av 1990<sup>7</sup>, har som formål å sikre like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne til å delta i arbeidsmarkedet ved å beskytte kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne mot diskriminering og gjengjeldelse. Den britiske Equality Act fra 2010 pålegger arbeidsgivere plikter og gir rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne når det gjelder rekruttering og ansettelsesvern. Loven gir også rettigheter til pårørende for personer med nedsatt funksjonsevne.

Amerikansk forskning tilsier at et samspill mellom mange faktorer bestemmer hvorvidt anti-diskrimineringslovgivning bidrar til økt sosial deltakelse fra personer med funksjonsnedsettelse.

Burkhauser og Stapleton (2003) viser til at sysselsettingsraten i USA skal ha vært uendret eller sunket for personer med nedsatt funksjonsevne etter at ADA ble vedtatt i 1990. Gitt begrensningene i arbeidsmarkedsstatistikken er det et spørsmål om en eventuell manglende oppgang eller nedgang i sysselsettingsraten kan tilskrives ADA, eller viser at ADA ikke har hatt noen betydning for sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne i USA. Et måleproblem er at definisjonen av funksjonsnedsettelse (disability) er forskjellig i amerikansk arbeidsmarkedsstatistikk og arbeidsmarkedslovgivning. Statistikken omfatter med andre ord ikke uten videre samme populasjon som diskrimineringsvernet i ADA.<sup>8</sup>

DeLeire (2003) mener at utilsiktede følger som økte kostnader for arbeidsgiver til tilrettelegging på arbeidsplassen og økt risiko for søksmål ved manglende forfremmelse eller oppsigelse av ansatt med nedsatt funksjonsevne, har gjort amerikanske arbeidsgivere mindre villige til å ansette personer ADA var ment å beskytte. DeLeire mener å finne at mens den amerikanske borger-

rettighetsloven som beskytter etniske minoriteter (1964 Civil Rights Act) hadde en positiv betydning, har ADA hatt negativ betydning. DeLeire argumenterer for at forskjellen skyldes at tilretteleggingsplikten under ADA innebærer kostnader for arbeidsgiver.<sup>9</sup> Kruse og Schur (2003) mener imidlertid at DeLeires konklusjon beror på hvilken definisjon av funksjonsnedsettelse en legger til grunn og at analysen må avgrenses til populasjonsgruppen som faktisk omfattes av ADA.<sup>10</sup>

Blanck, Schochau og Song (2003) hevder at amerikansk høyesterett gjennom en rekke dommer effektivt har undergravd lovgivernes intensjoner, og at arbeidsgivers atferd kan forstås ut i fra sosialpsykologiske modeller hvor andre faktorer enn økonomisk risiko har betydning, og ikke den økonomiske modellen DeLeire legger til grunn.<sup>11</sup> Videre kan ikke et enkelt reguleringstiltak ses uavhengig av andre sider ved amerikansk reguleringspolitikk, eller uavhengig av den amerikanske omfordelingspolitikken.

Situasjonen i Storbritannia er heller ikke entydig. Bambra og Pope (2007) mener å finne at den britiske loven «Disability Discrimination Act»<sup>12</sup> (DDA) ikke har hatt noen positiv effekt på sysselsettingsraten for personer med nedsatt funksjonsevne i Storbritannia på aggregert nivå, det vil si totalt for sysselsettingen. Brutt ned på sosial klasse hadde DDA angivelig en klar negativ effekt på sysselsettingen blant de laveste sosioøkonomiske gruppene og ingen effekt for de høyeste sosioøkonomiske gruppene i perioden 1998–2003. Evalueringen viser til at funnet kan skyldes at det ikke har vært mulig å analysere effekter på individnivå på grunn av begrensninger i datamaterialet.<sup>13</sup> Bell og Heitmuller (2008) mener også å finne ingen eller negativ effekt av DDA på syssel-

<sup>7</sup> Loven ble endret i 2008.

<sup>8</sup> Burkhauser, R. & D. Stapleton (2003) *The Decline in employment of people with disabilities*. Upjohn Institute for Employment Research.

<sup>9</sup> DeLeire, T. (2003), «The Americans with Disabilities Act and the Employment of People with Disabilities». I Stapleton, D.C & R.V. Burkhauser, red., *The Decline in Employment of People with Disabilities: A Policy Puzzle*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.

<sup>10</sup> Kruse, D. & L. Schur (2003), «Does the Definition Affect the Outcome?» I Stapleton, D.C & R.V. Burkhauser, red., *The Decline in Employment of People with Disabilities: A Policy Puzzle*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.

<sup>11</sup> Blanck, P., S. Schochau og C. Song (2003), «Is it time to declare ADA a failed law?» I Stapleton, D.C & R. V. Burkhauser, red., *The Decline in Employment of People with Disabilities: A Policy Puzzle*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.

<sup>12</sup> Loven ble innlemmet i «Equality Act» fra 2010.

<sup>13</sup> Bambra, C. & D.P. Pope (2007), «What are the effects of anti-discriminatory legislation on socio-economic inequalities?» *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61,421–426.

settingsraten for personer med nedsatt funksjonsevne i perioden 1995–2002.<sup>14</sup>

En mangel ved disse analysene er at de ikke kontrollerer for andre faktorer som kan ha påvirket sysselsettingsraten i samme periode. Labour-regjeringen fra 1997 innførte i samme periode andre tiltak i inntektssikringssystemet og tjenesteyesystemet for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor ikke enkelt å fastslå hvilken betydning DDA har hatt i denne perioden.

Det foreligger lite forskning om virkningene av den rettslige reguleringen av arbeidsgivers atferd. Ett unntak er Cueleneare og Prins (2001) som fant at andelen som vendte tilbake til arbeidslivet etter sykefravær på grunn av ryggproblemer syntes å avhenge av et sterkt ansettelsesvern.<sup>15</sup>

#### 10.4 Brede evalueringer av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

Med brede evalueringer menes evalueringer som ikke bare ser på en enkelt type arbeidsrettet tiltak. Dette kan være evalueringer av den samlede politikken for personer med nedsatt arbeidsevne, eller evalueringer der flere tiltak studeres under ett. Under denne overskriften figurerer også noen evalueringer der den estimerte effekten av flere enkelttiltak sammenliknes innbyrdes.

Forskning fra Sverige, Danmark og Storbritannia gjennomgås i tillegg til forskning fra Norge. Det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner av denne litteraturen. Som det fremgår under, spriker resultatene mye. I tillegg er tilnærmingene ofte for ulike til at resultatene kan sammenliknes direkte.

I forhold til resultater av medisinsk og yrkesmessig rehabilitering av sykemeldte, konkluderte to svenske evalueringer i 2004 og 2005 med at rehabiliteringen hadde ingen eller negativ effekt. En tredje svensk undersøkelse (2006) kom derimot til at rehabiliteringstiltak har en signifikant positiv effekt og at deltakelse i rehabilitering i gjennomsnitt økte sysselsettingen med 8 prosentpoeng. I den siste undersøkelsen var effekten

sterk for ett av årene (1999) men tilnærmet null i to andre år (2001 og 2003).<sup>16</sup>

I Danmark konkluderte en undersøkelse (2003) av arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere med at arbeidspraksis økte overgangen til arbeid, mens opplæringstiltak og «andre tiltak» reduserte den. Av de 1 700 personene som var omfattet av undersøkelsen hadde 25 prosent andre problemer i tillegg til arbeidsledighet (rus, nedsatt funksjonsevne mv.).<sup>17</sup>

En evaluering (2007) av det britiske programmet «New deal for disabled people» konkluderte med betydelige og signifikante positive virkninger i form av økt sysselsetting og redusert avhengighet av velferdsytelser. Effektene var sterke for de som i utgangspunktet sto lengst fra arbeidsmarkedet, de som var over 50 år, langtidsmottakere av velferdsytelser og som bodde i lite sentrale strøk. «New deal for disabled people» er basert på resultatbasert finansiering ved at staten betaler tiltaksarrangører for hver deltaker de får i arbeid. I tillegg får de betalt hvis deltakeren beholder jobben etter noe tid. Tiltaksarrangørene har ansvaret for det attføringsfaglige opplegget. Evalueringen viste også at de store leverandørene var mer effektive enn de små. Det så ikke ut til å spille noen rolle om arrangørene var offentlige, frivillige eller kommersielle aktører.<sup>18</sup>

Et annet britisk program, som heter «Pathways to work», er obligatorisk for mottakere av «incapacity benefit», en minsteytelse for langtidssykemeldte og uføre. Programmet er en bredt sammensatt tiltakspakke med vekt på motivering, avklaring og hjelp til å søke arbeid, men inneholder også mulighet for opplæring eller arbeidspraksis. Den første evalueringen (2007) av pilotprosjektet viste gode resultater. Virkningen var i hovedsak knyttet til brukere under 50 år. Effekten var også sterkere for kvinner enn for menn. Det var ingen effekt for personer med psykiske diagnoser. Da man fulgte opp med en ny evaluering to

<sup>14</sup> Bell, D. & A. Heitmueller (2008), «The Disability Discrimination Act in the UK.» *Journal of Health Economics*, 28, 465–480.

<sup>15</sup> Cuelenaere B. og R. Prins (2001), «Factors Influencing Work Resumption.» I F. S. Bloch, F.S. & R. Prins (red.), *Who returns to work & why? A six-country study on work incapacity & reintegration*. Transaction Publishers.

<sup>16</sup> Frölich, M., A. Hesmati & M. Lechner (2004), «A microeconomic evaluation of rehabilitation of long-term sickness in Sweden.» *Journal of Applied Econometrics*, 19, 375–396. Hetzler, A., D. Melén & D. Bjerstedt (2005) *Sjuk-Sverige – försäkringskassan, rehabilitering och utslagning från arbetsmarknaden*. Stockholm: Bokförlag Symposium. Försäkringskassan (2006), *Försäkringskassan och arbetsinriktad rehabilitering – aktive åtgärder och återgång til arbete*. Försäkringskassan analyserer 2006:10.

<sup>17</sup> Bolvig, I., P. Jensen & M. Rosholm (2003), *The employment effects of active social policy*. IZA DP no. 736.

<sup>18</sup> Stafford, B. et. al. (2007), *Recruitment to sheltered employment: Evidence from Samhall, a Swedish state-owned company*. Working Paper 2003:11. Institute for Labour market policy evaluation (IFAU).

år senere, kunne man imidlertid ikke finne noen positive effekter for noen av gruppene.<sup>19</sup>

I Norge er det i senere år gjennomført noen evalueringer av alle typer arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne.

Aavik, Heckman og Vytlačil sin studie fra 2005 evaluerer attføringstiltak med data om 1 924 kvinner som var på attføring i 1989, og som søkte om deltagelse på opplæringstiltak eller lønnstilskudd. Evalueringen bygger på observerte forskjeller i yrkesdeltagelsen mellom de 1 244 som deltok i opplæring eller lønnstilskudd og de 680 som ikke gjorde det. Datamaterialet inneholdt ikke informasjon om de søkerne som ikke deltok hadde fått innvilget søknaden, men selv valgte å ikke delta, eller om søknaden ble avslått. Det skilles ikke mellom ulike typer arbeidsrettede tiltak. Studien konkluderer med at attføringstiltak ikke hadde noen effekt på sysselsettingen for dem som deltok. Effekten kunne imidlertid blitt positiv hvis seleksjonen hadde gitt plassene til de brukerne som hadde hatt størst nytte av dem.<sup>20</sup> Det var en tendens til «fløteskumming», det vil si at det ble valgt ut deltakere som hadde relativt høy sannsynlighet for å finne jobb på egenhånd. Proba samfunnsanalyse vurderer at måten resultatene måles på innebærer at innlåsningseffektene undervurderes i denne studien.

I en annen studie fra 2005 fokuserer Møller primært på effekter av attføringstiltak for personer med psykiske lidelser. Beregningene blir imidlertid gjennomført for alle deltakere i tiltakene, og resultater for andre grupper av deltakere kommenteres også. Møllers studie omfatter alle attføringstiltak med unntak av varig tilrettelagte tiltak. Utvalget består av alle personer som både påbegynte og avsluttet attføringstiltak innenfor årene 1996–1999. Dette gjaldt 52 000 personer. Det er registrert bakgrunnsvariabler for disse personene for perioden 1994–1995. Videre er det registrert utfall i årene 2000–2002. Denne studien skiller seg fra de andre ved at det er en uvanlig detaljert oppdeling i ulike typer tiltak og kjeder av

tiltak. Det er definert 12 ulike enkelttiltak og 22 ulike kjeder av tiltak.

Evalueringen tyder på at det er store forskjeller i virkning av ulike tiltak. Fem av tiltakene hadde signifikant positiv virkning på deltakernes sysselsetting. Fire tiltak hadde negativ virkning, mens tre tiltak ikke hadde signifikant virkning. I evalueringen er deltakere på Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) brukt som kontrollgruppe, og virkning av dette tiltaket er dermed ikke beregnet. De tiltakene som hadde sterkest positiv effekt (sammenlignet med AMO-kurs) er:

- Lønnstilskudd
- Dagpenger under etablering av egen virksomhet
- Utdanning (skole)
- Bedriftsintern arbeidstrening

De enkelttiltakene som hadde negativ effekt var:

- Fase 1 i arbeidsmarkedsbedrift (i dag Avklaring i skjermet virksomhet)
- Arbeidsforberedende trening (i skjermet virksomhet) (i dag Arbeidspraksis i skjermet virksomhet)
- Arbeid med bistand

I slike undersøkelser vil det alltid være utfordringer knyttet til å fange opp forskjeller mellom individene som kan påvirke resultatene. Det kan tenkes at forskerne ikke i tilstrekkelig grad har klart å kontrollere for slike forskjeller. I tillegg er effektene som måles gjennomsnittseffekter for alle deltakere.

Som enkeltstående tiltak kommer tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter relativt dårlig ut, med unntak for tiltaket Fase 2 i arbeidsmarkedsbedrift (i dag Kvalifisering i skjermet virksomhet) som viser en positiv, men ikke signifikant virkning. Imidlertid kommer en del av kjedene som inneholder tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter ganske godt ut. Særlig kommer kombinasjonen arbeidstrening/lønnstilskudd godt ut for personer med psykiske diagnoser. For denne gruppen deltakere er denne kombinasjonen mer virkningsfull enn lønnstilskudd alene. For deltakere uten psykiske diagnoser er virkningen av lønnstilskudd alene like sterk som kombinasjonen med arbeidstrening.

Arbeid med bistand kommer ut med relativt svake resultater i denne evalueringen, men det nevnes at forskerne har gjort nyere beregninger med mindre, men nyere data. I de nye beregningene ser det ut til at Arbeid med bistand har bedre virkning sammenlignet med andre tiltak.

<sup>19</sup> Bewley, H., R. Dorsett & G. Haile (2007), *The impact of pathways to work*. Research report no 435. Department for work and pensions. Bewley, H., R. Dorsett & S. Salis (2009), *The impact of pathways to work on work, earnings and self-reported health in the April 2006 expansion areas*. Research report no 601. Department for work and pensions.

<sup>20</sup> Aavik, A., J. Heckman & E. Vytlačil (2005), «Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs». *Journal of Econometrics*, 125, 15–51.

Møller konkluderer også med at varigheten av tiltak ser ut til å ha positiv virkning på deltakernes senere sysselsetting. Metoden som benyttes innebærer at innlåsningseffekter ikke registreres fordi resultatene kun måles over en periode lenge etter at alle tiltak er avsluttet. Metoden får ikke med seg virkningene på deltakernes sysselsetting mens tiltaket pågår samt i perioden rett etter at tiltaket er avsluttet. Dermed gir evalueringen systematisk et noe mer positivt inntrykk av virkningene av tiltak (bortsett fra lønnstilskudd) enn det som er realistisk.<sup>21</sup>

Rønsen og Skardhammars evaluering fra 2007 studerer satsingen på arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere som ble innført i 2003 i forbindelse med Handlingsplan mot fattigdom (St. meld. nr. 6 2002–2003). Hele spekteret av arbeidsrettede tiltak inngikk i satsingen. Dataene omfatter over 9 000 deltakere samt en kontrollgruppe, men går bare ut 2004, noe som innebærer en svært kort periode for registrering av resultater. Konklusjonen er at programmet ga en positiv effekt for deltakernes sysselsetting når det legges til grunn en vid definisjon av sysselsetting. Evalueringen viser en sterk positiv effekt for langtidsmottakere av sosialhjelp. For enslige forsørgere og personer med innvandringsbakgrunn vises ingen effekt, mens programmet har negativ effekt for ungdom. En parallell studie av gjennomføringen av satsingen sannsynliggjør at den positive effekten kan tilskrives bedre samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og sosialtjenesten.<sup>22</sup>

Westlie (2008a) beskriver en evaluering av virkningene av yrkesrettet attføring på overgang til henholdsvis arbeid, uføretrygd og «midlertidig tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet». Studien er basert på data for alle som startet på attføring i perioden 1994–2003, i alt mer enn 100 000 forløp. Samme person kan inngå med mer enn ett forløp.

Westlie vurderer tiltakene Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs), Utdanning og Lønnstilskudd. Hovedkonklusjonen for den samlede virkningen av tiltakene er at de øker sannsynligheten for at deltakerne er sysselsatt med noe over 8 prosent. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike tiltak og grupper av deltakere. Lønnstilskudd og dernest Utdanning

kommer best ut, mens tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet ikke har noen virkning for sannsynligheten for at deltakerne blir sysselsatt senere.<sup>23</sup> Westlie bruker en vesentlig grovere inndeling av tiltak enn Møller. Den økonometriske spesifikasjonen av modellen avviker også betydelig fra Møllers metode. Westlie beregner både innlåsningseffekter og ettervirkninger av tiltak.

I en annen artikkel fra samme år viser Westlie (2008b) at arbeidsrettede tiltak ikke bare bidrar til økt sannsynlighet for at deltakerne er sysselsatt en periode etterpå, men at de også bidrar til at varigheten av ansettelsesforholdet øker. Unntaket er Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) som gir økt sannsynlighet for sysselsetting, men ikke økt varighet av ansettelsesforholdene.<sup>24</sup>

## 10.5 Evalueringer av ulike typer arbeidsrettede tiltak

Det er også gjennomført evalueringer som omhandler virkninger av enkelte typer arbeidsrettede tiltak. Dette underkapitlet bygger både på brede evalueringer hvor enkelttiltak inngår (se over), og egne evalueringer av enkelte tiltak eller grupper av tiltak. I fremstillingen under er evalueringene presentert etter en inndeling som omhandler såkalte tidligfasetil提高, kurs, utdanning, arbeidspraksis med og uten bistand og lønnstilskudd.

### 10.5.1 Tidligfasetil提高

Når en bruker med nedsatt arbeidsevne kommer i kontakt med Arbeids- og velferdsetaten, vil etaten og bruker i fellesskap kartlegge og avklare hvilke behov brukeren har, om det er hensiktsmessig å iverksette arbeidsrettede tiltak, og i så fall hvilke tiltak som er best egnet. Arbeids- og velferdsetaten kan utføre denne avklaringen selv, men i en del tilfeller vil veilederne vurdere at det er behov for en mer omfattende avklaring enn det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. I slike tilfeller kan Arbeids- og velferdsetaten supplere eget tilbud med kjøp av avklaringstjenester fra eksterne tiltaksarrangører.

<sup>21</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Bø: Telemarksforskning.

<sup>22</sup> Rønsen, M. & T. Skardhammar (2007), *Do welfare-to-work initiatives work?* Discussion Paper no. 519. Statistisk sentralbyrå.

<sup>23</sup> Westlie, L. (2008a), *Norwegian vocational rehabilitation programs: improving employability and preventing disability?* Memorandum 24/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>24</sup> Westlie, L. (2008b), *The long term impacts of vocational rehabilitation*. Memorandum 25/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Det ser ut til å foreligge få evalueringer av denne type arbeidsrettede tiltak. Det er i tillegg en glidende overgang mellom slike tiltak og andre typer tiltak som kurs, arbeidspraksis mv. To av studiene som trekkes fram av Proba samfunnsanalyse finner positive effekter av såkalte tidligfasetiltak. I en tredje studie er resultatene mer usikre.

I en gjennomgang av 256 studier (2008) fra ulike land av tiltak for ulike utsatte grupper, herunder personer med nedsatt arbeidsevne, fant forskerne at arbeidsrettede tiltak generelt hadde begrenset effekt, men at hjelp til jobbsøking, kombinert med løpende støtte/rådgivning og eventuelt lønnskudd framstår som effektive tiltak. Studien omfattet blant annet tiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp og langtidsledige.<sup>25</sup>

En dansk undersøkelse (2004) fant positive effekter av oppfølgingssamtale som virkemiddel for langtidssykemeldte. Samtalene hadde en signifikant og positiv virkning på sannsynligheten for at deltakerne var i arbeid 18 måneder etter at de ble sykemeldt. Samtalene økte også sannsynligheten for å delta på andre tiltak. Selv om undersøkelsen tok høyde for innlåsningseffekten ved å delta i tiltakene, var nettoeffekten klart positiv.<sup>26</sup>

En amerikansk studie (2010) evaluerte tolv tiltak med felles metodikk hvor målgruppen var enslige mødre som mottok sosialhjelp. Tiltakene omfattet i hovedsak veiledning og motivering. I tillegg omfattet enkelte av tiltakene insentiver til å delta i opplæring og formidling til arbeidspraksis. Konklusjonen var at tre av de tolv tiltakene virket positivt, mens de andre ikke hadde noen signifikant effekt, med unntak av ett som ser ut til å ha hatt effekt det siste av de tre årene i implementeringsperioden. Det diskuteres hvorfor noen av tiltakene hadde effekt og andre ikke, og det antydes at forskjeller i kvaliteten på gjennomføringen kan være en årsak.<sup>27</sup>

### 10.5.2 Kurs

Med kurs menes relativt kortvarige opplæringstiltak spesielt utformet for personer med nedsatt

arbeidsevne, hvor arbeidsledige også kan delta. Kursene er reservert for en begrenset gruppe, mens det ordinære utdanningssystemet normalt er åpent for alle.

Enkelte evalueringer finner positive effekter av kurs, mens andre ikke finner signifikante effekter eller til og med negative effekter. Evalueringene er så sprikende at det etter Proba samfunnsanalyses vurdering ikke er grunnlag for å trekke noen generelle konklusjoner om effektene av kurs som arbeidsrettet tiltak.

To undersøkelser (2003) fra Danmark finner begge at kurs har negativ effekt på å komme i arbeid. Dette skyldes at innlåsningseffekten av kurset er sterkere enn den positive effekten av opplæringen. I begge undersøkelsene var brukergruppene personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>28</sup> En svensk undersøkelse fra 2008 fant derimot klare positive effekter. Også i denne undersøkelsen var det sterke innlåsningseffekter, men ettervirkningen av kurset veide opp for den negative innlåsningseffekten. I denne undersøkelsen var imidlertid bare 8 prosent av deltakerne personer med nedsatt arbeidsevne. Det ble ikke spesifisert egne resultater for personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>29</sup>

I Norge fant Westlie (2008a) at Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) øker jobbsannsynligheten med nær 12 prosent. Dette er mer enn gjennomsnittseffekten for de andre tiltakene i evalueringen.<sup>30</sup>

En annen norsk undersøkelse fra 2005 er den eneste undersøkelsen som legger vekt på å evaluere effekten av ulike kjeder av tiltak. Kurs er inkludert i en del av kombinasjonene. De som kun har deltatt på Arbeidsmarkedskurs brukes som kontrollgruppe i undersøkelsen, og effekten av Arbeidsmarkedskurs alene er derfor ikke beregnet. Studien tyder på at Arbeidsmarkedskurs i en kjede med etterfølgende utdanning eller hospitering har en positiv effekt på sysselsetting. Studien tar ikke hensyn til mulige innlåsningseffekter.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> From, S. & C. Sprob (2008), *Die Aktivierung erwerbsfähiger hileempfänger. Programme, Teilnehmer, effekt eim Internationalen Vergleich*. IAB Forschungsbericht 1/2008.

<sup>26</sup> Høgelund, J. & A. Holm (2004), *Case management interviews and return to work of disabled employees*. Working paper 2004–24. København. Centre for Applied Microeconomics, Universitetet i København.

<sup>27</sup> Hendra, R. et. al. (2010), *How effective are different approaches aiming to increase employment retention and advancement?* MDRC.

<sup>28</sup> Bolvig, I., P. Jensen & M. Rosholm (2003), *The employment effects of active social policy*. IZA, DP no. 736. Høgelund, J. & A. Holm (2003), *Returning long-term sick-listed to work – the effects of education in a competing risk model with time varying covariates and unobserved heterogeneity*. Working paper 2002–03. København. Centre for Applied Microeconomics, Københavns universitet.

<sup>29</sup> De Luna, X., A. Forslund & L. Liljeberg (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Rapport 2008:1. IFAU–Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

<sup>30</sup> Westlie, L. (2008a), *Norwegian vocational rehabilitation programs: improving employability and preventing disability?* Memorandum 24/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

### 10.5.3 Utdanning

Med utdanning menes deltagelse i det ordinære utdanningssystemet og ikke opplegg som er iverksatt spesielt for arbeidsledige eller personer med nedsatt arbeidsevne. Utdanning brukes relativt ofte som tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. I forskningen er utdanningstiltak ofte beskrevet i generelle termer. Det er som regel ikke angitt hvilken utdanning brukerne gjennomfører.

I evalueringsslitteraturen framstår utdanning som ett av de mest effektive tiltakene, med unntak av et par evalueringer som ikke finner noen eller en negativ effekt av tiltaket.

De fleste evalueringene vurderer at utdanning er et tiltak med signifikante og positive effekter, selv når man tar høyde for innlåsningseffekten. Aakvik mfl.s studie (2003) utgjør et unntak. Hovedkonklusjonen i denne studien er at det ikke kan påvises noen virkning av tiltaket.<sup>32</sup> Proba samfunnsanalyse mener imidlertid resultatet kan være preget av at arbeidsledigheten var høy i perioden resultatene ble registrert. Tiltakene ble gjennomført i perioden 1989–1991. Deltakerne og en kontrollgruppe ble fulgt over en treårsperiode.

Et annet unntak er en studie (2004) hvor man finner at utdanning gir om lag samme sannsynlighet for sysselsetting som passiv rehabilitering, det vil si når brukeren har et erklært rehabiliteringsbehov, men uten at tiltak er igangsatt. Sammenlignet med å forbli sykemeldt, har selektering til attføring og deretter utdanning en signifikant negativ effekt. I denne undersøkelsen måles utfallet (sysselsatt/ikke sysselsatt) etter relativt kort tid (0,5–3,5 år) etter rehabilitering. Dette kan innebære at innlåsningseffektene dominerer over behandlingseffektene i denne undersøkelsen, og at dette særlig er en svakhet ved evaluering av utdanningstiltak som trolig har sterke innlåsningseffekter mens tiltaket pågår, men langvarige positive virkninger.<sup>33</sup>

Den svenske Försäkringskassan gjennomførte i 2005 en analyse av virkninger av utdanning og «andre tiltak» for yrkesrettet rehabilitering. Analy-

sen er basert på data om 800 personer som hadde fått tilbud om rehabilitering og en kontrollgruppe med like mange som ikke hadde fått tilbud. Kontrollgruppen er konstruert for å gi matchende sannsynlighet for å komme i arbeid uten tiltak. Resultatene måles ved antall sykedager i oppfølgingsperioden på tre år. Hovedkonklusjonen er at utdanning gir en signifikant reduksjon i antall sykedager.<sup>34</sup>

En annen studie Försäkringskassan gjennomførte i 2006, tyder på at rehabiliterings- og attføringstiltak har en positiv effekt på deltakernes yrkesdeltagelse og at utdanning er det mest effektive av tiltakene som spesifiseres. Dataene som brukes i denne undersøkelsen dekker kun ett år etter avslutning av tiltak, mens andre studier tyder på at det særlig er på lang sikt at utdanningstiltak viser positive resultater. Undersøkelsen finner ingen eller bare svake innlåsningseffekter.<sup>35</sup>

Bach, Gupta og Høgelund (2007) finner også en signifikant positiv effekt av utdanning på sannsynligheten personer med yrkesskade har til å komme i arbeid. Effekten er sterkest på sannsynligheten for å få skjermet eller subsidiert arbeid, men man fant også en positiv virkning på sannsynligheten for å få ordinært arbeid. I studien anslås en innlåsningseffekt, men denne er ikke signifikant. Analysen er basert på data om 1 620 personer som mottok yrkesskadeerstatning i 2002–2003. 219 av disse gjennomførte utdanningstiltak. Over 60 prosent av de yrkesskadde hadde skader i rygg, armer eller ben. I gjennomsnitt varte utdanningsperioden i 14 måneder.<sup>36</sup>

Dahl og Lorentzen (2005) analyserer virkningen av utdanning og arbeidspraksis som virkemidler for å bidra til at sosialhjelpsmottakere i Norge får økt inntekt. Analysen omfatter alle som mottok sosialhjelp i 1995. Det er laget en kontrollgruppe ved matching. Personene er inndelt i fem grupper etter hvor sannsynlig det er at de vil kunne finne arbeid uten deltagelse på tiltak. Dataene dekker perioden 1992–99. Konklusjonen er at utdanningstiltakene ga positive virkninger for alle de fem gruppernes framtidige sysselsetting.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Bø: Telemarksforskning.

<sup>32</sup> Aakvik, A. (2003), «Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway.», *Empirical Economic*, 28, 515–533.

<sup>33</sup> Frölich, M. A. Hesmati & M. Lechner (2004), «A microeconomic evaluation of rehabilitation of long term sickness in Sweden.», *Journal of applied Econometrics*, 19, 375–393.

<sup>34</sup> Försäkringskassan (2005), *Köp av aktive tjänster – mål och resultat*. Försäkringskassan analyserar 2005:21.

<sup>35</sup> Försäkringskassan (2006), *Försäkringskassan och arbetsinriktad rehabilitering – aktive åtgärder och återgång till arbete*. Försäkringskassan analyserar 2006:10.

<sup>36</sup> Bach, H., N.D. Gupta & J. Høgelund (2007), *Employment effects of Educational Measures for Work-Injured people*. IZA Discussion Paper 2657.

<sup>37</sup> Dahl, E. & T. Lorentzen (2005), «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.» *International Journal of Social Welfare*, 14, 86–98.



Funnene i Møllers evaluering fra 2005 tyder på at utdanning har en signifikant positiv virkning for sysselsettingsandelen etter tiltaket. Virkningene av å sette utdanning inn i kjeder av tiltak er meget sterke. Utdanning først etterfulgt av arbeid i skjermet sektor gir en meget sterk negativ effekt, mens utdanning først og sysselsettingstiltak i offentlig sektor etterpå, gir en meget sterk positiv effekt.<sup>38</sup>

Westlies studie fra 2008 tyder også på at utdanning er effektivt som attføringstiltak. Nest etter lønnstilskudd, er det den mest effektive tiltaksformen. Utdanning gir også en signifikant reduksjon i sannsynligheten for uføretrygding. På dette området er tiltaket om lag like effektivt som lønnstilskudd.<sup>39</sup>

#### 10.5.4 Arbeidspraksis

I denne gruppen arbeidsrettede tiltak kan innretningen av tiltaket variere. Arbeidspraksis kan inngå som et element i mange tiltak. Tiltaket kan for eksempel også kombineres med kurs eller annen opplæring, og med medisinsk behandling. Tiltaket kan både bestå av arbeidspraksis i en skjermet virksomhet eller arbeidspraksis i ordinær offentlig eller privat virksomhet.

En type tiltak som er mye benyttet er arbeidspraksis i kombinasjon med veiledning og annen støtte fra tilretteleggere/veiledere og eventuelt også helsepersonell. Tiltakene Arbeid med bistand, Supported Employment samt Individual Placement and Support (heretter kalt IPS) er blant tiltakene i denne gruppen. IPS er særlig brukt overfor personer med psykiske diagnoser. Betegnelsen IPS kommer fra USA. I implementering av denne modellen i Storbritannia brukes av og til betegnelsen Supported Employment også når man faktisk gjennomfører IPS. Kjernen i IPS er at tiltaket alltid innebærer at helsepersonale inngår i teamet som følger opp den enkelte deltaker, mens tiltakene Supported Employment (og Arbeid med bistand) ikke inkluderer helsepersonale. I tillegg er det et kjennetegn ved IPS at deltakerne utplasseres i ordinært arbeid umiddelbart, mens man i Arbeid med bistand, slik dette gjennomføres i Norge, vanligvis har en forberedende fase med samtaler, jobbsøking, med videre.

Begrepet Supported Employment omfatter både IPS og Arbeid med bistand, og betyr arbeid i ordinær virksomhet med særlig støtte og oppfølging fra tilretteleggere/coacher med arbeidsmarkedskompetanse og eventuelt også helsefaglig kompetanse.

Evalueringer av tiltak som inneholder ulike innretninger av arbeidspraksis for ulike målgrupper viser sprikende resultater. Proba samfunnsanalyse vurderer likevel at det er grunnlag for å si at evalueringene viser at IPS fungerer godt for personer med psykiske lidelser som er motivert for å arbeide. Videre er det også grunnlag for å si at Arbeidspraksis i ordinære virksomheter fungerer bedre enn Arbeidspraksis i skjermede virksomheter når målet er ordinær sysselsetting.<sup>40</sup>

#### Arbeidspraksis – ulike innretninger og målgrupper

Det er gjennomført en rekke evalueringer av tiltaket arbeidspraksis hvor tiltaket er ulikt innrettet og har ulike målgrupper.

I Sverige fant Försäkringskassan (2006) at arbeidspraksis øker sjansene for overgang til ordinært arbeid sammenlignet med å ikke delta i aktive tiltak. Arbeidstrening i denne studien foregår ofte ved at den som er under rehabilitering er på sin gamle arbeidsplass, men med begrensede krav til produksjon. Arbeidstrening kan også skje på en annen arbeidsplass, for eksempel hvis det ikke virker realistisk eller hensiktsmessig at vedkommende går tilbake til sin tidligere stilling. Før vedkommende får innvilget arbeidstrening, skal det først vurderes om vedkommende kan stå i sin tidligere stilling på deltid. Undersøkelsen finner at arbeidstrening virker best for personer under 50 år. Det er ingen markerte kjønnsforskjeller eller forskjeller mellom ulike diagnosegrupper.<sup>41</sup>

I en studie fra Norge skiller Westlie (2008a) mellom Arbeidspraksis i henholdsvis ordinær og skjermet virksomhet. Konklusjonen er at Arbeidspraksis i ordinær virksomhet gir en moderat, men signifikant positiv virkning på sysselsetting. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet har ikke signifikant virkning på sysselsetting, men gir mer stabile ansettelsesforhold hos dem som kommer i arbeid. Begge praksistiltakene gir økt sannsynlighet for at deltakerne blir uføretrygdet.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Bø: Telemarksforskning.

<sup>39</sup> Westlie, L. (2008a), *Norwegian vocational rehabilitation programs: improving employability and preventing disability?* Memorandum 24/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>40</sup> Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er imidlertid i liten grad evaluert som et arbeidsrettet tiltak. Dette er gjort kun i to norske undersøkelser, som tyder på at tiltaket som regel ikke har positiv virkning.

<sup>41</sup> Försäkringskassan (2006), *Försäkringskassan och arbetsinriktad rehabilitering – aktive åtgärder och återgång till arbete*. Försäkringskassan analyserar 2006:10.

I en annen norsk studie, evaluerer Møller (2005) flere ulike typer arbeidspraksis og kombinasjon av arbeidspraksis og andre typer tiltak. I motsetning til hos Westlie, kommer arbeidspraksis jevnt over dårlig ut, i hvert fall som enkeltstående tiltak. Et unntak er tiltaket offentlig sysselsettingstiltak som viser signifikant positiv effekt på deltakernes sysselsetting i oppfølgingsperioden. Særlig tiltakene Fase 1 i arbeidsmarkedsbedrift (erstattet av Avklaring i skjermet virksomhet), Arbeidsforberedende trening (erstattet av Arbeidspraksis i skjermet virksomhet) og Arbeid med bistand viser svake resultater. I kombinasjon med andre tiltak, er det eksempler på at også andre tiltak enn offentlig sysselsettingstiltak viser gode resultater. Blant annet fungerer Arbeidspraksis i ordinær virksomhet (tidligere hospitering) godt med Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) eller Utdanning først, eller med Lønnstilskudd etterpå. Praksis i skjermet virksomhet (Fase 1 i arbeidsmarkedsbedrift, Fase 2 i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeidsforberedende trening<sup>43</sup> og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet) viser nesten systematisk svake resultater, bortsett fra i kjede med etterfølgende utdanning. Som tidligere beskrevet, nevnes det at nyere beregninger med oppdaterte data viser bedre resultater av tiltaket Arbeid med bistand. Møller mener dette kan forklares med at deltakerne i tiltaket endrer seg. I starten var det en stor andel utviklingshemmede i dette tiltaket.<sup>44</sup>

Bolvig (2003) finner at arbeidspraksis har en positiv effekt på deltakernes sysselsetting, mens opplæring har en negativ effekt. I denne studien er praksis i ordinær offentlig og privat virksomhet samt sysselsettingstiltak slått sammen til «arbeidspraksis». Tiltaket kan også inneholde veiledning og noe opplæring.<sup>45</sup>

I en studie fra Norge har Dahl (2003) evaluert obligatorisk arbeidspraksis for sosialhjelpsmottakere. Studien ser både på seleksjon og effekt. Konklusjonen er – i motsetning til i de fleste andre studier – ingen tendens til at de som står nærmest arbeidsmarkedet har størst sannsynlighet for å

velges ut til tiltaket. Snarere er det en viss tendens til at det er de med lavest sannsynlighet for å finne jobb som velges ut. Tiltaket ser ikke ut til å ha noen effekt på deltakernes senere arbeidsinntekt.<sup>46</sup>

I likhet med Bolvig, evaluerer også Dahl (2005) opplæringstiltak og arbeidspraksis, men kommer nærmest til motsatt resultat. I Dahls studie har praksis ingen effekt på gjennomsnittsdeltakeren, mens opplæring har positiv effekt. Dahl finner imidlertid at arbeidspraksis har signifikant positiv virkning på sysselsetting for dem som har middels gode sjanser til å finne jobb uten tiltak, men negativ effekt på sysselsetting for dem som har størst eller minst sjanse til å finne jobb på egenhånd.<sup>47</sup>

I en dansk studie analyserer Graversen (2006) effektene av arbeidspraksis i privat sektor for sosialhjelpsmottakere. I Danmark er deltagelse i tiltak obligatorisk for denne gruppa. Dette medfører at det ikke finnes noen relevant kontrollgruppe som ikke har deltatt i tiltak. Graversen sammenligner derfor deltagelse i arbeidspraksis med deltagelse i andre arbeidsrettede tiltak for den samme målgruppen. Studien omfatter 6 600 mannlige sosialhjelpsmottakere som deltok i arbeidsrettede tiltak i 1994–98. Om lag en femtedel hadde deltatt i arbeidspraksis i privat sektor. Modellen som benyttes åpner for at det kan være uobserverbare seleksjonsfaktorer og heterogene behandlingseffekter (avhengig av alder, kjønn, yrkeserfaring mv.). Konklusjonen er at tiltaket hadde en negativ, men ikke signifikant, virkning på deltakernes sysselsetting ved oppfølgingstidspunktet seks måneder etter avslutning, sammenliknet med andre tiltak. Den manglende positive virkningen kan tilskrives seleksjonen til tiltaket. Tiltaket hadde positive virkninger for enkelte grupper av deltakere, og ved optimal seleksjon kunne tiltaket dermed fått positiv effekt.<sup>48</sup>

Nicaise (2005) evaluerer tiltak i Belgia rettet mot langtidsledige som enten ikke har fullført videregående skole eller har særlige problemer som ikke fast bopel, psykisk lidelse, med videre. Tiltakene består av opplæring og midlertidig eller permanent arbeidspraksis i skjermet sektor. I stu-

<sup>42</sup> Westlie, L. (2008a), *Norwegian vocational rehabilitation programs: Improving employability and preventing disability?* Memorandum 24/2008, Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>43</sup> Disse tre tiltakene heter i dag Avklaring i skjermet virksomhet, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

<sup>44</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Bø: Telemarksforskning.

<sup>45</sup> Bolvig, I., P. Jensen & M. Rosholm (2003), *The employment effects of active social policy*. IZA, DP no. 736.

<sup>46</sup> Dahl, E. (2003), «Does welfare work? The Norwegian experience.» *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, no 4, 274–288.

<sup>47</sup> Dahl, E. & T. Lorentzen (2005), «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.» *International Journal of Social Welfare*, 14, 86–98.

<sup>48</sup> Graversen, B. K. & P. Jensen (2006), *A reappraisal of the virtues of private sector employment programmes*. IZA. Discussion paper 2230.

dien fokuseres det både på effekter i form av ordinær sysselsetting, økt livskvalitet for deltakerne, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Konklusjonen er bl.a. at alle de tre tiltakene som analyseres leder til økt sysselsetting og inntekt for deltakerne. Studien er basert på et begrenset datamateriale (totalt 440 personer fordelt på tre forsøksgrupper og én kontrollgruppe).<sup>49</sup> Proba samfunnsanalyse vurderer evalueringen som mangelfullt dokumentert og med visse metodiske svakheter. En av svakhetene er at det opereres med kun én kontrollgruppe for alle tre tiltakene samlet, samtidig som de tre ulike deltakergruppene beskrives som vidt forskjellige når det gjelder alder, utdanning og arbeidsmarkedserfaring.

Purvis, Lowrey og Dobbs sin studie (2006) er en evaluering av «Workstep» i England, som er et program for sysselsetting av personer med sterkt nedsatt arbeidsevne. En del av deltakerne har realistiske muligheter for å få en ordinær stilling, men for de fleste vil tilpasset arbeid med lønnskudd eller sysselsetting i skjermet virksomhet være en mer realistisk ambisjon. Studien er ikke basert på bruk av formelle statistiske metoder for å måle effekter, men på intervjuer, regnskaper og statistikk for omfanget av tiltak. Aktivitetene i tiltakene omfatter i hovedsak opplæring, tilpasning av arbeid, lønnskudd og sysselsetting i skjermet sektor. Forskerne peker på at deltakerne uttrykker sterk tilfredshet med å være sysselsatt og med støtten fra tjenesteleverandørene som gjennomfører aktivitetene i programmet. Videre pekes det på at forsterking av leverandørenes insentiver til å bidra til at deltakerne får økt arbeidsinntekt ser ut til å ha virket. Evalueringen uttrykker sterk tvil omkring rollen til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Det pekes på at overgangen fra skjermet til ordinær virksomhet er lav, og forskerne tror ikke at overgangen kan økes i betydelig grad. Videre pekes det på at det kreves vesentlig høyere subsidier for sysselsetting i skjermet enn i ordinær virksomhet. På den andre siden pekes det på at deltakernes tilfredshet ser ut til å være sterkere i skjermede stillinger enn i ordinære stillinger, at skjermet virksomhet trolig er det eneste alternativet for deltakerne med svakest funksjonsevne, og at det kan være mulig å øke inntjeningen i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>50</sup>

Frölich (2004) finner at arbeidspraksis er den eneste formen for aktiv rehabilitering som gir høyere yrkesdeltagelse enn passiv rehabilitering. Studien tyder imidlertid på at sjansene for å komme i arbeid er enda høyere hvis man forblir sykmeldt istedenfor å overføres til rehabilitering.<sup>51</sup>

Jensen (2006) har evaluert to rehabiliteringsprogram for personer som var sykmeldt med diagnoser relatert til nakke- og rygglidelser i Sverige. Pasientene ble tilbudt rehabilitering i to ulike program. Det ene hadde hovedvekt på individuell opptrening samt kort yrkesrettet rehabilitering, og besto av i gjennomsnitt om lag førti timer medisinsk behandling og trening pluss hundreogtyve timer arbeidstrening fordelt over fem-syv måneder. Det andre opplegget innebar en kombinasjon av kurs og trening åtte timer pr. dag over en fire ukers periode. Det medisinske opplegget og treningen var direkte rettet mot vedkommendes yrke. Deretter fulgte en periode på fem måneder med arbeid og utdanning på heltid på deltakerens hjemsted. Kostnadene pr. deltaker var om lag den samme i begge programmer.

Studien tyder på at det første programmet ikke påvirket sykefraværet, men ga en viss økning i uføretrygding. Kostnadsøkningen er verdsatt til 450 000 svenske kroner pr. deltaker. Det andre programmet ga en signifikant reduksjon i sykefraværet, men ingen effekt på uføretrygding. Reduksjonen i fraværet er beregnet til nær en million svenske kroner pr. deltaker. Den positive effekten er begrenset til deltakere som hadde vært sykmeldt mindre enn 60 dager. Forskerne mener deres funn understøtter at multidisiplinære, arbeidsrettede tiltak er effektive og at innsatsen bør settes inn tidlig i sykemeldingsperioden.<sup>52</sup>

#### *Arbeid med bistand, Supported Employment og Individual Placement and Support (IPS)*

Når det gjelder tiltakene Arbeid med bistand, Supported Employment og Individual Placement and Support (heretter kalt IPS), foreligger det særlig mange undersøkelser av effektene av IPS.

Studiene av effektene knyttet til IPS har store likhetstrekk. Resultatene av tiltak i USA ser også ut til å relativt entydig vise at IPS gir klart positive

<sup>49</sup> Nicaise, I. et. al. (2005), *Do active labour market policies invest in capabilities?* tlm.net. Working paper 2005–23.

<sup>50</sup> Purvis, A., J. Lowrey & L. Dobbs (2006), *Workstep evaluation cases studies*. Research report No 348. Department for work and pensions.

<sup>51</sup> Frölich, M., A. Hesmati & M. Lechner (2004), «A microeconomic evaluation of rehabilitation of long term sickness in Sweden.» *Journal of Applied Econometrics*, 19, 375–393.

<sup>52</sup> Jensen, I., G. Bergström, L. Bodin, T. Ljungquist & Å. Nygren (2006), «Effekter av rehabilitering etter sju år.» *Läkartidningen*, 23, volym 103.

sysselsettingseffekter for deltakerne.<sup>53</sup> Resultatene av IPS i Europa er ikke like entydige, noe som kan ha sammenheng med at terskelen for å komme inn på arbeidsmarkedet er høyere enn i USA. Selv om mange amerikanske IPS-deltakere oppnår å komme i arbeid kan lønnsnivået være så lavt at deltakerne havner under fattigdomsgrensen.<sup>54</sup> Både det relativt høye nivået på de laveste lønningene, samt avgifter og sterkere rettigheter for de ansatte, bidrar til at det kan være vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedene i Vest-Europa.

Studien til Crowther (2010) sammenstiller studier av tre programmer for personer med psykiske lidelser: Supported Employment (uten forberedende opptrening), opplæring før utplassering, og ordinært (ikke arbeidsrettet, men medisinsk/sosialt) dagtilbud. Konklusjonen er at Supported Employment (inkludert IPS) gir klart høyere sysselsetting enn opplegg med forberedende opplæring. Opplæring ser ikke ut til å gi høyere yrkesdeltagelse enn det man får med vanlig dagtilbud.<sup>55</sup>

Heyman (2002) er en rapport fra et ekspertpanel hvor 10 eksperter fra USA og Storbritannia ble bedt om å vurdere ulike sider ved arbeidsrettede tiltak for personer med psykiske diagnoser. Alle ekspertene var enige om at IPS var et egnet tiltak for kandidater som var motivert for å arbeide. Det var også enighet om at det er en fordel med hurtig utplassering på ordinær arbeidsplass, og både helserelatert og arbeidsmarkedsfaglig støtte og veiledning.<sup>56</sup>

I studiene til Burns (2007) og Catty (2008) gjengis en evaluering av IPS i seks europeiske byer. Personer med psykiske diagnoser ble ved tilfeldig utvalg fordelt enten til IPS eller til det beste alternative yrkesrettede rehabiliteringstiltaket i landet, vanligvis i form av kurs og arbeidspraksis. Til sammen 312 personer inngikk i eksperimentet. Personene ble fulgt opp over atten måneder.

<sup>53</sup> For gjennomgang av studier i USA vises det til: Campbell, K., G.R. Bond & R.E. Drake (2009), «Who Benefits From Supported Employment: A Meta-analytic Study.» *Schizophrenia Bulletin Advance Access published August 6*. Drake, R., J. Skinner, G. Bond & H. Goldman (2009), «Social Security and Mental Illness: Reducing Disability with Supported Employment.» *Health Affairs*, Volume 28, Number 3.

<sup>54</sup> Corrigan, P.W. (2001), «Place-then-train: An alternative service paradigm for persons with psychiatric disabilities.» *Clinical Psychology-Science and Practice*, 8 (3), 334-349.

<sup>55</sup> Crowther, R., M. Marshall, G.R. Bond & P. Huxley (2010), «Vocational rehabilitation for people with severe mental illness.» *The Cochrane Library 2010*, Issue 11.

<sup>56</sup> Berg, H. og A. Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02. Oslo. Proba samfunnsanalyse.

Konklusjonen er at IPS ga signifikant høyere sysselsetting i fire av de seks byene. Catty finner også at nær kontakt med veileder var et viktig suksesskriterium både i IPS og andre tiltak.<sup>57</sup>

Howard (2010) analyserer et britisk eksperiment med IPS. Det ble gjennomført et kontrollert eksperiment i to områder ved at personer med psykiske diagnoser som var motiverte for arbeid ble fordelt tilfeldig til IPS eller det ordinære tilbudet av medisinsk dagtilbud og rådgivning. I denne analysen ga ikke IPS signifikant høyere sysselsetting. Howard antyder at tiltaket ikke ble optimalt gjennomført. For det første ble det pekt på at tiltaket ble gjennomført av en offentlig støttet privat aktør som trolig ikke hadde samme engasjement som det man har fått til ved IPS i USA. Videre hadde ikke den private aktøren samarbeid med psykiatrisk fagmiljø, et forhold andre studier har pekt på som vesentlig. Det var heller ikke samme strenge utvelgelse av deltakere basert på motivasjon som det man har sett i USA. Kostnaden ved IPS var om lag på linje med de alternative (ordinære) tiltakene.<sup>58</sup>

Rapporten til McInnes (2010) studerer Supported Employment for personer med reduserte kognitive funksjoner i USA. Deltakerne ble valgt ut blant personer med IQ på maksimalt 75. Tiltaket består av en avklaring gjennom intervju og en utplassering med forsterket opplæring og veiledning. Veilederen tilbringer normalt flere timer pr. dag sammen med den nyansatte på arbeidsplassen i begynnelsen og fortsetter med dette inntil den ansatte har lært sine arbeidsoppgaver. Tiltaket ble gjennomført av ikke-kommersielle private aktører. Det ble ikke gitt lønnstilskudd eller andre subsidier til arbeidsgiverne. Identifikasjon av egnede stillinger og arbeidsgivere samt riktig matching av kandidater og stillinger blir framstilt som en nøkkel til suksess. Studien er basert på oppfølging av 11 000 personer over en treårsperiode. Konklusjonen er at tiltaket økte sysselsettingen blant deltakerne. Ved ett års oppfølging var sysselsettingsandelen 23 prosent høyere enn den ville vært uten tiltaket. Effekten ved ett års oppfølging er så sterk at den alene forsvarer kostnadene.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Burns, T. et. al. (2007), «The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial.» *Lancet 2007*, 370, 1146-52. Catty, J. et. al. (2008), «Predictors of employment for people with severe mental illness: Results of an international six-centre randomised controlled trial.» *The British Journal of Psychiatry*, 192, 224-231.

<sup>58</sup> Howard, L. et. al. (2010), «Supported employment: randomised controlled trial.» *The British Journal of Psychiatry*, 196, 404-411.

### Kompetanse – blandede «team» er best?

Flere studier tyder på at team med både medisinsk/helsefaglig og arbeidsmarkedsfaglig kompetanse er mer effektive enn rendyrkede team for å bistå personer med nedsatt arbeidsevne. Disse studiene definerer sysselsetting som suksessmål, men enkelte av dem registrerer også helsemessig utvikling. Studiene konkluderer med at helhetlige perspektiver er viktige. Ikke minst pekes det på at det er viktig med kontakt med og oppfølging fra medisinsk personale når personer med psykiske diagnoser utplasseres i arbeidslivet (IPS og lignende). Howard (2010) peker på svak kontakt med medisinsk ekspertise som en forklaring på svake resultater i det forsøket med IPS rapporten omtaler. I enkelte studier er anslag for virkningene av rene medisinske rehabiliteringstiltak for pasientenes yrkesdeltagelse relativt negative.<sup>60</sup> En av evalueringene (Anderzén (2008)) finner imidlertid en signifikant negativ virkning av blandede team. Deres studie omhandler en evaluering av et eksperiment med «Resursteam» i Sverige som virkemiddel for å få sykemeldte tilbake i arbeid. Evalueringen viser at tiltaket bidro til å forlenge sykemeldingsperiodene. Det pekes på enkelte mulige fallgruver ved bruk av blandede team. Én er at bruk av slike team ser ut til å ha ført til at det ble igangsatt flere ulike tiltak pr. sykemeldt noe som medførte økte ventetider og innlåsningseffekter.<sup>61</sup>

### 10.5.5 Lønnstilskudd

Lønnstilskudd har i følge foreliggende evalueringer ofte god effekt.

Lønnstilskudd innebærer at arbeidsgiver mottar et visst tilskudd fra myndighetene som skal kompensere for at arbeidstaker har lavere pro-

duktivitet enn arbeidstakere ellers. Slike ordninger utgjør en form for lønns subsidiering. Lønnstilskudd finnes både med tidsbestemt og tidsubestemt varighet. I Skandinavia er det særlig Danmark som bruker lønnstilskudd i stor grad. I Norge er lønnstilskudd relativt lite brukt.

Høgelund, Holm og McIntish (2009) har evaluert en ordning med fleksibel og gradvis tilbakevending til arbeid. Ordningen innebærer at arbeidstakere som er langtidssykemeldt kan arbeide i sin tidligere stilling med redusert arbeidstid, og eventuelt med tilpasninger i oppgaver og arbeidsbyrde, og motta lønn for dette arbeidet. Samtidig kan vedkommende få sykepenger for resten av normal arbeidstid. I Danmark gir sykepenger 90–100 prosent kompensasjon. I studien inngår 935 personer. Hovedkonklusjonen i studien er at tiltaket gir en signifikant økning i sannsynligheten for å komme tilbake i full jobb og reduksjon i tiden det tar før dette skjer. Videre viser studien at det ikke er negative virkninger knyttet til å avslutte tiltaket. Det siste funnet tyder på at tiltaket ikke gir helsemessige tilbakeslag for dem som prøver seg med arbeid for tidlig.<sup>62</sup>

En annen studie (2010) fra Danmark har evaluert tiltaket Fleksjobb. Tiltaket innebærer at personer med nedsatt arbeidsevne kan få varige lønnstilskudd og tilpasset arbeidstid. Studien er basert på registerdata og intervjuer av 2 700 personer med nedsatt arbeidsevne. Hovedkonklusjonen er at innføringen av Fleksjobb ga en moderat økning i sysselsettingen. Hele virkningen kan tilskrives aldersgruppen 35–44 år. Innføringen av ordningen ser på den andre siden ut til å ha ført til at langt flere er blitt erklært uføre. Mange av dem som har status som uføre mener selv at de ikke har nedsatt arbeidsevne.<sup>63</sup>

I Norge tyder Møllers studie fra 2005 på at lønnstilskudd har sterk positiv effekt på overgang til arbeid. I en annen norsk studie fra 2008 framstår lønnstilskudd som det mest effektive tiltaket for å få personer med nedsatt funksjonsevne tilbake i jobb.<sup>64</sup>

I Danmark har en regjeringsrapport påpekt et betydelig overforbruk og lav treffsikkerhet for ordningen med Fleksjobb. På bakgrunn av dette

<sup>59</sup> McInnes, M., O. Ozturk, S. McDermott & J. Mann (2010), «Does Supported Employment Work?» *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, no. 3.

<sup>60</sup> Jakobsson, B. (2008); *Co-operation in vocational rehabilitation – methods in multiprofessional cross-sector group meetings and effects on employment*. Thesis Karolinska Institutet, Stockholm. Jensen, I., G. Bergström, L. Bodin, T. Ljungquist & Å Nygren (2006), «Effekter av rehabilitering etter sju år.» *Läkartidningen*, nr 23, vol 103. Andersson, A. et. al. (2003), *Vad är en god arbetslivsinriktad rehabilitering?* IHS rapport 2003: 1. Linköpings universitet. Schneider, J. (2003), *Is supported employment cost effective?* – ekspertpanelet. Howard, L. et. al. (2010), «Supported employment: randomised controlled trial.» *The British Journal of Psychiatry*, 196, 404–411.

<sup>61</sup> Berg, H. og A. Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011–02. Oslo. Proba samfunnsanalyse.

<sup>62</sup> Høgelund, J., A. Holm & J. McIntish (2009), *Does graded return to work improve disabled workers' labour market attachment?* Working paper no. 2009–06. København. Centre for Applied Microeconometrics, Københavns universitet.

<sup>63</sup> Gupta N. D. & M. Larsen (2010), *Evaluating effects of wage subsidies for the disabled – the Danish flex job scheme*. Working paper 07/2010. The Danish National Centre for Social Research.

har det blitt lagt frem forslag til endringer i ordningen.<sup>65</sup>

### 10.5.6 Ulike diagnoser

Brukere med ulike typer utfordringer kan ha nytte av ulike typer tiltak. Det er ikke gitt at et tiltak som har god effekt overfor en brukergruppe, nødvendigvis vil være effektiv for en annen brukergruppe. I de evalueringene som skiller ut spesielle diagnosegrupper er det særlig to grupper diagnoser det fokuseres på; diagnoser knyttet til psykiske lidelser og muskel- og skjelettrelaterte diagnoser.

En svensk undersøkelse (2006) kom til at arbeidsrettede tiltak generelt har best effekt for personer med diagnosene utbrenthet og psykiske problemer, og dårligst effekt på personer med smerter, herunder fibromyalgi. Andre somatiske diagnoser kommer i en mellomgruppe.<sup>66</sup> En norsk undersøkelse (2005) kom derimot til at de fleste typer tiltak har dårligere effekt for personer med psykiske diagnoser enn de har for andre diagnosegrupper.<sup>67</sup>

En av evalueringene (2007) tyder på at utdanningstiltak er en god løsning for personer med yrkesskader. Deltakerne i denne studien var dominert av brukere med muskel- og skjelettrelaterte diagnoser.<sup>68</sup> Andre studier (2006 og 2007) hevder imidlertid at utdanningstiltak og tidligfase-tiltak ikke fungerer like bra for personer med psykiske diagnoser, som for de somatiske gruppene. Forskjellene er imidlertid ikke store.<sup>69</sup> For gruppen med psykiske diagnoser er det derimot flere

studier som tyder på at arbeidstrening og sysselsetting gjennom ulike former for utplassering i arbeid, er gode løsninger.

## 10.6 Nytte- og kostnadsmålinger

De fleste evalueringene fokuserer på effekten i forhold til sysselsetting for deltakerne. Det er få analyser av den samfunnsmessige virkningen. Nyttevirkninger i form av økt livskvalitet eller redusert bruk av helsetjenester analyseres ikke. Resultatene framstår i tillegg som usikre i disse analysene.

En rapport fra 2003 forsøkte å vurdere kostnadseffektiviteten for arbeidsrettede tiltak for personer med psykiske lidelser. Konklusjonen var at tiltakene (IPS) ga høyere sysselsetting enn andre tiltak det ble sammenliknet med, men datagrunnlaget var ikke tilstrekkelig til å fastslå om IPS var å foretrekke framfor andre behandlingsformer i et samfunnsøkonomisk perspektiv.<sup>70</sup>

En britisk undersøkelse fra 2007 konkluderte med at arbeidsrettede tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne ga en innsparing for offentlige budsjetter ved at reduksjonen i velferdsytelsen var større enn utgiftene til tiltaket. En svakhet med denne analysen var at datagrunnlaget ble karakterisert som dårlig, blant annet manglet man gode data for hvordan det gikk med brukerne som sluttet å motta velferdsytelser. Man vet med andre ord ikke om de kom i arbeid.<sup>71</sup>

I Norge har Westlie utført en nytte- og kostnadsanalyse som ledd i sin evaluering (2008b) av ulike hovedkategorier av tiltak. Det er kun kostnader ved tiltaket, produksjon i tiden i tiltak samt arbeidsinntekt/produksjonsbidrag etter avsluttet tiltak som er med i analysen. Helseeffekter, bruk av offentlige tjenester og livskvalitet er ikke tatt med. Konklusjonen er at alle tiltak utenom Arbeidspraksis i skjermet virksomhet gir et positivt samfunnsøkonomisk bidrag. Lønnstilskudd gir det høyeste bidraget. Dette skyldes blant annet at tiltaket ikke innebærer noen innlåsnings-effekt i form av å holde deltakeren ute fra arbeidslivet i en periode. Virkningene av tiltakene er langvarige, men de avtar langt sterkere for enkelte tiltak enn for andre. Det er derfor viktig å ha en

<sup>64</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Bø: Telemarksforskning. Westlie, L. (2008a), *Norwegian vocational rehabilitation programs: Improving employability and preventing disability?* Memorandum 24/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>65</sup> <http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Reform%20af%20fortidspension%20og%20fleksjob.aspx>. Se bredere omtale i kapittel 13.

<sup>66</sup> Försäkringskassan (2006), *Försäkringskassan och arbetsinriktad rehabilitering – aktiva åtgärder och återgång till arbete*. Försäkringskassan Analyserer 2006:10.

<sup>67</sup> Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Bø: Telemarksforskning.

<sup>68</sup> Bach, H., N.D. Gupta & J. Høgelund (2007), *Employment effects of Educational Measures for Work-Injured people*. IZA Discussion Paper 2657.

<sup>69</sup> Försäkringskassan (2006), *Försäkringskassan och arbetsinriktad rehabilitering – aktiva åtgärder och återgång till arbete*. Försäkringskassan analyserar 2006:10. Bewley, H., R. Dorsett & G. Haile (2007) *The impact of pathways to work*. Research report no 435. Department for work and pensions.

<sup>70</sup> Schneider, J (2003), «Is supported employment cost effective? A review.» *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*, 7, 145–156.

<sup>71</sup> Stafford, B. et. al (2007), *New Deal for Disabled People. Third synthesis report – key findings from the evaluation*. Research report no. 430. Department for Work and Pensions.

langsiktig tidshorisont i beregningene. En svakhet ved analysen er at den ikke tar hensyn til eventuelle fortrenningseffekter.<sup>72</sup>

## 10.7 Oppsummering

I dette kapitlet er det foretatt en gjennomgang av evalueringer knyttet til effekter av arbeidsrettede tiltak. Litteraturstudien som ligger til grunn gjennomgår både brede evalueringer av arbeidsrettede tiltak generelt og kjeder av arbeidsrettede tiltak, og evalueringer av enkelte tiltakstyper.<sup>73</sup> Studien omhandler både norsk og internasjonal forskning.

Det er store problemer knyttet til datatilgang og metode som gjør det vanskelig å treffe sikre slutninger av den forskningen som finnes om effektene og samfunnsnyten av tiltak rettet mot

personer med nedsatt arbeidsevne. Det er også et problem at det er så lite norsk forskning på dette feltet.

Resultatene i evalueringene er også sprikende. Noe av årsaken til dette kan være at det brukes ulike metoder. Det er allikevel en tendens til at tiltak som er sterkest knyttet opp mot ordinært arbeid, er mest effektive for å få deltakerne over i ordinær sysselsetting. For at tiltakene skal virke positivt, er det avgjørende at man minimerer innlåsningseffekter. Disse er særlig sterke for personer som i utgangspunktet står nærmest arbeidsmarkedet. Oppfølging av brukere gjennom team med både arbeidsmarkedsfaglig og medisinsk kompetanse ser også ut til å gi gode resultater. Uavhengig av faglig tilnærming er det viktig å sikre god kvalitet på gjennomføringen av tiltakene. Studier kan tyde på at samme type tiltak kan gi svært forskjellige effekter. Utvalget mener uansett at et vellykket atferingsløp med overgang til ordinært arbeid i stor grad er betinget av at brukeren før tiltaket tar til har fått en god arbeidsevneavklaring gjennom Arbeids- og velferdsetaten. En god arbeidsevneavklaring er avgjørende for at Arbeids- og velferdsetaten klarer å gjøre en riktig og brukertilpasset bestilling hos en leverandør. Utvalget påpeker at en evaluering av Arbeids- og velferdsetaten sin arbeidsevneavklaring og bestillerkompetanse ikke er omfattet av Proba samfunnsanalyser evaluering.

<sup>72</sup> Westlie, L. (2008b), *The Long Term Impacts of Vocational rehabilitation*. Memorandum 25/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. I en annen studie konkluderer Westlie at Arbeidspraksis i skjermet virksomhet ikke fører til økt overgang til arbeid, men at de deltakerne som kommer i arbeid har bedre jobbfastholdelse. Se Westlie, L. (2008a), *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs. Improving Employability and Preventing Disability*. Memorandum 24/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>73</sup> Berg, H. og A. Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02. Oslo. Proba samfunnsanalyse.

## Kapittel 11

# Forholdet til skatte- og avgiftsrettslige regler og konkurranserettslige regler

### 11.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over relevante skatte- og avgiftsrettslige regler. Kapitlet gir også en beskrivelse av de konkurranserettslige reglene som er mest relevant for arbeidsrettet bistand rettet mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

### 11.2 Inntekts- og formuesskatt

Arrangører av tiltak i skjermet virksomhet (attføringsbedrifter og vekstbedrifter) skal etter forskrift om arbeidsrettede tiltak som hovedregel være organisert som aksjeselskap. Det kan imidlertid gjøres unntak fra dette utgangspunktet, se pkt. 7.3.4. Det er et grunnleggende prinsipp i norsk skatterett at selskaper og institusjoner mv. som driver økonomisk virksomhet er skattepliktige for sin inntekt og formue. Dette følger av lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 2-2 sammenholdt med § 5-1. Selskaper mv. betaler 28 prosent skatt av sitt skattepliktige overskudd.

Fra dette utgangspunktet oppstiller skatteloven § 2-32 første ledd et viktig unntak, bestemmelsen lyder:

**§ 2-32.** *Begrensning av skatteplikt for institusjon eller organisasjon som ikke har erverv til formål m.v.*

(1) Mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål, er fritatt for formues- og inntektsskatt.

(2) Driver institusjon eller organisasjon som omfattes av første ledd økonomisk virksomhet – herunder bortleie av fast eiendom, også i tilfelle eiendommen delvis er benyttet til egen bruk – vil formue i og inntekt av den økonomiske virksomheten være skattepliktig. Økonomisk virksomhet er unntatt fra skatte-

plikt når omsetningen av denne virksomheten i inntektsåret ikke overstiger 70.000 kroner. For veldedige og allmenntilnyttende institusjoner og organisasjoner er den tilsvarende beløpsgrensen 140.000 kroner.

(3) For institusjon eller organisasjon som har skatteplikt etter annet ledd, skal gevinst ved realisasjon av driftsmiddel benyttet i den økonomiske virksomheten ikke regnes som inntekt med høyere beløp enn det som er kommet til fradrag i inntekten som avskrivninger.

(4) Selveiende institusjon som eier privat skole, er fritatt for skattlegging av skolevirksomheten dersom skolen mottar lovbestemt offentlig tilskudd. Institusjonen er likevel skattepliktig for formue i og inntekt av økonomisk virksomhet utenom undervisning og forskning.

(5) Familiestiftelse og andre formuesmasser hvor avkastningen fortrinnsvis tilfaller medlemmer av en bestemt slekt, skattlegges for formue.

Skatteloven § 2-32 er en generell bestemmelse og er ikke særskilt knyttet opp til attføringsbedrifter og vekstbedrifter. Det er skatteetaten (eventuelt i siste instans domstolene) som vurderer skatteplikten for bedrifter som arrangerer tiltak i skjermet virksomhet.

Etter bestemmelsen er institusjoner, organisasjoner, selskaper mv. (heretter omtalt som innretninger) som ikke har «erverv til formål» fritatt fra formues- og inntektsskatt. Formuleringen har stått uendret siden 1911, og er blitt tolket i en lang rekke høyesterettsdommer. En innretning som ikke anses for å ha erverv til formål og således anses som skattefri etter § 2-32 første ledd, kan imidlertid ha *begrenset* plikt til å svare formuesskatt og inntektsskatt i forbindelse med økonomisk virksomhet og utleie av fast eiendom, jf. § 2-32 andre ledd.



Uttrykket «ervert til formål» sikter til et mål om å oppnå økonomiske fordeler (overskudd) for innretningen selv eller medlemmer/eiere. Spørsmålet om hvorvidt en innretning har «ervert til formål» skal etter høyesterettspraksis avgjøres etter en konkret helhetsvurdering der det blant annet legges vekt på innretningens oppbygning, det vedtektsbestemte formålet og den virksomheten som faktisk drives.<sup>1</sup>

Sentrale momenter i formålsvurderingen er formålet som er fastsatt i vedtektene, innretningens oppbygging og den faktiske virksomhet som innretningen driver.<sup>2</sup> Andre relevante momenter i formålsvurderingen etter retts- og ligningspraksis<sup>3</sup> er blant annet hvordan innretningen er finansiert (hvordan inntekter anskaffes), om innretningen har som formål om å gå med overskudd eller faktisk går med overskudd og om medlemmer eller eiere har rett til utbytte eller faktisk mottar utbytte.

Følgende forhold trekker normalt i retning av at innretningen ikke har ervert til formål:

- Innretningens drift er hovedsaklig finansiert ved frivillig innsats, kontingenter, gaver eller donasjoner<sup>4</sup>
- Innretningen finansieres ved offentlige tilskudd

Følgende forhold trekker normalt i retning av at innretningen har ervert til formål:

- Innretningens medlemmer har rett til eller faktisk mottar utbytte
- Ved oppløsning kan eller skal innretningens midler utdeles til medlemmene
- Innretningen driver virksomhet av samme art og på samme måte som ervervsmessige virksomheter og i konkurranse med disse

Begrunnelsen for det siste punktet er at skattefritak i et slikt tilfelle vil medføre en utilsiktet konkurransevridning.

Innretninger som er å anse som skattefrie etter bestemmelsen i § 2-32 første ledd, er likevel skattepliktige for sin økonomiske virksomhet, herunder for utleie av fast eiendom, jf. § 2-32 andre ledd. Begrunnelsen for andre ledd er at skattefrihet ikke bør lede til konkurransevridning på markedet. Skatteplikt etter andre ledd knytter seg gjerne til sidevirksomhet som er med på å

*finansiere* innretningens ideelle/allmenntnyttige formål, men som ikke kan sies å *realisere* formålet. Inntektsbringende aktiviteter som *virkeligjør* eller *realiserer* innretningens ideelle formål, vil likevel gå inn under hovedformålet skattefritak.

Lignings-ABC er en håndbok som utgis årlig av Skattedirektoratet med skatteetaten som hovedadressat. Innholdet i Lignings-ABC gir uttrykk for Skattedirektoratets fortolkning av de foreliggende rettskilder og har normalt samme vekt som bl.a. enkeltstående administrative uttalelser. I Lignings-ABC 2010/11 på side 1037 (punkt 3.4.5) heter det at:

«[B]edrifter for yrkesvalgshemmede som er godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved NAV, anses normalt ikke å ha ervert til formål, se FIN i Utv. 1982/382 og SKD i Utv. 2007/684. Tilsvarende gjelder for sammenslutning av slike bedrifter, se FIN i Utv. 1971/122.»

Reservasjonen «normalt» antyder at skattekontorene, ved fastsettelse av eventuell skatteplikt for denne typen bedrifter, i alle tilfelle skal foreta en konkret helhetsvurdering (basert på momentene som er oppstilt i rettspraksis) av om den aktuelle bedriften oppfyller vilkårene for skattefrihet i skatteloven § 2-32.

Det finnes ingen tilgjengelig oversikt over andelen av attføringsbedrifter og vekstbedrifter som anses som skattefrie etter skatteloven § 2-32. På bakgrunn av Finansdepartementets uttalelse fra 1982, som er inntatt i Lignings-ABC, og administrativ praksis, antas det imidlertid at de fleste attføringsbedrifter og vekstbedrifter i praksis ikke er blitt beskattet.

### 11.3 Merverdiavgift

Det skal betales merverdiavgift ved omsetning av alle varer og tjenester som ikke er særskilt unntatt. Det er ikke noen særskilte regler om merverdiavgift knyttet opp til attføringsbedrifter og vekstbedrifter. Alle næringsdrivende og offentlige virksomheter som har avgiftspliktig omsetning som overstiger 50 000 kroner i løpet av en periode på 12 måneder, skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret og beregne og betale merverdiavgift av denne omsetningen (utgående merverdiavgift). I tillegg til dette er det et vilkår at omsetningen skjer i næring. I dette ligger det at virksomheten må være av en viss varighet og ha et visst omfang. Den må objektivt sett være egnet til å gi over-

<sup>1</sup> Blant annet Rt. 1955 s. 175 og Rt. 2003 s. 861.

<sup>2</sup> Blant annet Rt. 1985 s. 917, Rt. 2003 s. 861 og Lignings-ABC s. 2010/11 s. 1033 og 1034.

<sup>3</sup> Lignings-ABC 2010/11 s. 1034 flg.

<sup>4</sup> Lignings-ABC 2010/11 s. 1035.

skudd og den må drives for eiers egen regning og risiko.

Omsetning av undervisningstjenester er unntatt fra merverdiavgiftsplikt, jf. merverdiavgiftsloven § 3-5 første ledd. Dette vil si at det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift ved omsetning av slike tjenester, og det foreligger heller ingen fradragsrett for inngående merverdiavgift. I uttalelse av 17. februar 2010 har Skattedirektoratet gitt uttrykk for at tiltaket Arbeidsrettet rehabilitering er en avgiftsunntatt undervisningstjeneste. Formålet og innholdet i tiltaket tilsier at det ikke foreligger omsetning i merverdiavgiftslovens forstand, idet statlige tilskudd gis til formål av samfunnstjenlig art uten krav om noen konkret motytelse fra bedriftens side. I uttalelse av 11. juni 2010 legger Skattedirektoratet også til grunn at tiltakene Avklaring og Oppfølging er omfattet av ovennevnte unntak da disse tiltakene er å anse som undervisningstjeneste i merverdiavgiftslovens forstand.

Når det endelig gjelder bedrifter som mottar øremerkede vederlag for å stille praksis plasser til rådighet for arbeidstakere som har spesielle behov for oppfølging, anses disse som utgangspunkt ikke å omsette undervisningstjenester. Etter en konkret vurdering kan imidlertid dette stille seg annerledes. Det må i denne forbindelse vurderes hvorvidt graden av veiledning/oppfølging kan medføre at bedriften må anses å yte undervisningstjenester.

#### **11.4 Redusert el-avgiftsats for arbeidsmarkedsbedrifter**

Attføringsbedrifter og vekstbedrifter som utøver industriproduksjon betaler el-avgift med redusert sats (0,45 øre pr. kWh), jf. Stortingets vedtak om forbruksavgift på elektrisk kraft § 1 annet ledd bokstav a. Den reduserte satsen omfatter elektrisk kraft som benyttes i selve produksjonsprosessen noe som blant annet innebærer at el til lys og oppvarming i såkalte «administrasjonsbygg» (kontorlokaler og lignende) faller utenfor.

Berettiget til redusert sats er attføringsbedrifter og vekstbedrifter innenfor Statistisk sentralbyrås næringsgruppe 85.3 Sosial- omsorgstjenester. Det er et vilkår at utøvelsen av virksomheten etter sin art tilsvarer virksomhet som faller inn under næringshovedområdene C eller D («industri»). Avgrensningen følger av forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter § 3-12-4 andre ledd bokstav c.

### **11.5 Reglene om offentlig støtte (statstøttereglene)**

#### **11.5.1 Forbud mot offentlig støtte**

Reglene om offentlig støtte er en del av EØS-avtalens konkurranseregler. Støttereglene skal sikre at næringsdrivende i hele EØS-området har forutsigbare konkurranse- og rammevilkår. Tilskudd som gis i forbindelse med gjennomføring av de arbeidsrettede tiltakene som ikke blir anskaffet etter anskaffelsesreglene, vil normalt anses som offentlig støtte.

Dersom staten, fylkeskommunene eller kommunene yter støtte til bestemte foretak eller sektorer vil disse oppnå en konkurransemessig fordel, enten konkurrentene befinner seg innenfor landets grenser eller i andre land innenfor EØS. Offentlig støtte til næringsvirksomhet påvirker konkurransen mellom bedriftene og ressursbruken i økonomien. Dette påvirker igjen bedriftenes effektivitet, priser og kostnader, og har innvirkning på samlet verdiskapning samt priser og kvalitet for forbrukerne. Regelverket om offentlig støtte har som utgangspunkt at offentlig støtte til næringslivet er konkurransevridende og følgelig forbudt.

Reglene om offentlig støtte fremgår av EØS-avtalen, forordninger og direktiver slik som de fortolkes av EFTA-domstolen og EFTAs overvågingsorgan – European Surveillance Authority (ESA). Reglene er implementert i norsk rett ved lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

Forbudet mot offentlig støtte fremgår av EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Denne bestemmelsen forbyr støtte gitt av offentlige midler i enhver form som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak, når den påvirker handelen mellom avtalepartene. Av dette kan det utledes seks vilkår for at en støtteordning anses som ulovlig statsstøtte:

1. støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren
2. støtten må være gitt av staten eller av offentlige midler i enhver form (offentlig støtte)
3. støttemottaker må være et foretak og ikke en privatperson
4. støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer
5. støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen

6. støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene (avtalepartene)

En støtteordning som omfattes av artikkel 61 (1), er i utgangspunktet uforenlig med EØS-avtalen og forbudt. Hvorvidt det gis offentlig støtte som omfattes av forbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1), må derfor vurderes konkret for den enkelte støtteordningen.

Offentlige tilskudd til arbeidsrettede tiltak vil normalt være å anse som statsstøtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61(1). Etter en forutgående, åpen anbudskonkurransé fikk Kluge Advokatfirma i oppdrag å gjøre en juridisk vurdering av støtte til arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor opp mot EØS-avtalens statsstøtteregler. I rapporten vurderer Kluge Advokatfirma det som «klart mest sannsynlig at det offentlige tilskuddet til arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter vil bli ansett for å utgjøre statsstøtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61(1).»<sup>5</sup>

Forbudet mot offentlig støtte er imidlertid ikke absolutt. Hva som er tillatt støtte, reguleres i EØS-avtalens unntaksbestemmelser. Dersom en støtteordning omfattes av forbudet i artikkel 61 (1), må det vurderes om den aktuelle støtteordningen er omfattet av et av disse unntakene. De mest relevante når det gjelder tilskudd til arbeidsrettede tiltak er gruppeunntaksforordningen, bagatellforordningen og støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning.

### 11.5.2 Krav til melding eller notifikasjon

Statsstøttereglene inneholder også enkelte prosessuelle regler som må være fulgt for at et støtte tiltak skal være lovlig. I forskrift 4. desember 1992 nr 907 om offentlig støtte § 2 er det gitt regler om at støttetiltak som faller innenfor artikkel 61 (1) skal forhåndsmeldes til ESA for godkjenning (notifiseres) før endringen kan iverksettes. Dette innebærer at nye støttetiltak eller endringer i eksisterende støttetiltak som hovedregel ikke kan settes i verk før ESA har godkjent dem.

I forskrift av 14. november 2008 nr. 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte er det gitt unntak fra notifikasjonsplikten for støtte som omfattes av gruppeunntaksforordningen, bagatellforordningen og kommisjonsvedtak 2005/842 om støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning. Slik støtte kan settes i verk uten for-

håndsgodkjennelse fra ESA, og det er tilstrekkelig å sende en forenklet melding til ESA kort tid etter at tiltaket er iverksatt.

Når et tiltak er omfattet av statsstøttereglene, er det et hovedskille mellom ny støtte og eksisterende støtte. Eksisterende støtteordninger vil være ordninger som er godkjent av ESA, eller som var iverksatt før ikrafttredelsen av EØS-avtalen 1. januar 1994. Ny støtte skal i utgangspunktet notifiseres til ESA og godkjennes, før den kan iverksettes.

For eksisterende støtte forligger ingen slike krav om melding eller notifikasjon, men ESA kan selv ta initiativ med forslag om at støtten endres eller fjernes. Dersom det gjøres endringer i eksisterende ordninger, må støtten notifiseres til ESA og godkjennes før endringen kan iverksettes. Både når det gjelder nye og eksisterende støtteordninger kan ESA sette i gang en formell undersøkelsesprosedyre.

### 11.5.3 Gruppeunntaksforordningen

Gruppeunntaksforordningen (kommisjonsforordning (EF) nr. 800/2008 av 6. august 2008) fastsetter regler om at offentlig støtte til visse typer aktiviteter innenfor bestemte rammer anses forenlig med EØS-avtalen. Støtte som omfattes av et gruppeunntak er unntatt fra reglene om forhåndsmelding og forhåndsgodkjenning, og er underlagt en forenklet meldeplikt til ESA. Gruppeunntaksforordningen har videre vilkår om innsyn, kontroll og rapportering, og det må innarbeides rutiner for å sørge for at disse vilkårene etterlevs. Gruppeunntakene er implementert i norsk rett ved forskrift av 14. november 2008 nr. 1213.

Gruppeunntaksforordningen omfatter en rekke støtte kategorier. De unntakene som er relevante i denne sammenheng, er unntakene for støtte til opplæring og støtte til vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere.

#### *Opplæringsstøtte*

Gruppeunntaket for opplæringsstøtte er regulert i artikkel 38 og 39, og omfatter støtte til «særskilt opplæring» og til «generell opplæring». Særskilt opplæring er opplæring som stort sett er knyttet til den nåværende eller fremtidige stillingen for arbeidstakeren i mottakerbedriften. Som generell opplæring regnes opplæring som i stor grad kvalifiserer arbeidstakeren til arbeid i andre bedrifter eller på andre arbeidsområder.

Støtte til opplæring må ikke overstige mellom 25 prosent og 80 prosent av de støtteberettigede

<sup>5</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkeds tiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene*. Kluge Advokatfirma. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 9.

kostnadene. Som hovedregel kan 25 prosent av de støtteberettigede kostnadene dekkes ved særskilt opplæring, og 60 prosent av de støtteberettigede kostnadene ved generell opplæring. Støtteandelen kan i visse tilfeller økes dersom opplæringen gis til vanskeligstilte eller funksjonshemmede arbeidstakere, eller til henholdsvis små eller mellomstore bedrifter. Den samlede støtten kan ikke overstige 80 prosent av de støtteberettigede kostnadene.<sup>6</sup>

Flere av de arbeidsrettede tiltakene har opplæringsselement i seg, og vil kunne omfattes av opplæringsbegrepet i artikkel 38 og 39. Dette gjelder for eksempel tiltak som opplæring i form av arbeidsmarkedskurs, Bedriftsintern opplæring, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift.

#### *Støtte til vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere*

Dette gruppeunntaket er regulert i artiklene 40 til 42, og omfatter støtte i form av lønns subsidier til sysselsetting av vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere (artikkel 40 og 41) og støtte til dekning av tilleggskostnader ved sysselsetting av funksjonshemmede arbeidstakere (artikkel 42).

Når det gjelder lønns subsidier til sysselsetting av arbeidstakere, er det ulike regler for funksjonshemmede og vanskeligstilte arbeidstakere. En vanskeligstilt arbeidstaker er en person som enten ikke har hatt fast lønnet arbeid de siste seks måneder, ikke har fullført videregående eller yrkesrettet utdanning, er over 50 år, er aleneforsørger, tilhører en etnisk minoritet eller arbeider i en sektor eller et yrke der kjønnsfordelingen er minst 25 prosent skjeve enn gjennomsnittlig kjønnsfordeling i alle sektorer (artikkel 2 pkt. 18). En meget vanskeligstilt arbeidstaker er definert som en person som har vært uten arbeid i minst 24 måneder, (artikkel 2 pkt. 19). Som funksjonshemmet arbeidstaker regnes den som anses som funksjonshemmet etter nasjonal lovgivning, eller som har en anerkjent begrensning som følge av fysisk, mental eller psykisk funksjonshemming (artikkel 2 pkt. 20). I rapport om støtte til arbeidsmarkeds tiltak i skjermet sektor, skriver Kluge Advokatfirma at det er tvilsomt om alle som har nedsatt arbeidsevne kan anses som funksjonshemmet i henhold til norsk lovgivning. De mener imidlertid at det bør kunne legges til grunn at

arbeidssøkere som kvalifiserer til tiltak i skjermet virksomhet har en anerkjent begrensning som følge av fysisk, mental eller psykisk funksjonshemming.<sup>7</sup> Støtte i tilknytning til ansettelse av vanskeligstilte arbeidstakere (rekrutteringsstøtte) er begrenset til 50 prosent av arbeidskraftkostnadene (lønnkostnadene) i inntil 12 måneder, eventuelt i inntil 24 måneder når det gjelder meget vanskeligstilte arbeidstakere.

Støtte til sysselsetting av funksjonshemmede arbeidstakere (sysselsettingsstøtte) er begrenset til 75 prosent av arbeidskraftkostnadene (lønnkostnadene). I motsetning til støtten til vanskeligstilte eller meget vanskeligstilte arbeidstakere, er det for sysselsettingsstøtte til funksjonshemmede arbeidstakere ikke noen varighetsbegrensning.

Det kan også gis støtte som skal kompensere nærmere angitte kostnader ved sysselsetting av funksjonshemmede arbeidstakere. Det forutsettes at dette er utgifter som bedriften ikke ville blitt påført om de hadde ansatt en arbeidstaker som ikke var funksjonshemmet, og det skal være andre kostnader enn arbeidskraftkostnadene (lønnkostnadene). Kostnader det kan gis støtte til er:

- kostnader ved å tilpasse lokalene
- kostnader for den tiden ansatte bruker utelukkende på å bistå de funksjonshemmede arbeidstakerne
- kostnader til tilpasning eller kjøp av utstyr, eller til å kjøpe og validere programvare som skal brukes av funksjonshemmede arbeidstakere, herunder tilpasset teknologisk utstyr eller teknologiske hjelpemidler, som kommer i tillegg til det som ville ha påløpt støttemottakeren ved sysselsetting av en person som ikke er funksjonshemmet.

Når støttemottaker sørger for vernet sysselsetting, kan det i tillegg gis støtte til dekning av kostnader ved bygging, installering eller utvidelse av den aktuelle virksomheten, samt eventuelle administrasjons- eller transportkostnader som kan tilskrives sysselsettingen av funksjonshemmede arbeidstakere, jf. forordningens artikkel 42. Med vernet sysselsetting menes sysselsetting i et foretak der minst 50 prosent av arbeidstakerne er funksjonshemmede (artikkel 2 pkt. 21).

Støtteandelen kan utgjøre opp til 100 prosent av de støtteberettigede kostnadene, men er begrenset til 10 mill. euro pr. år.

<sup>6</sup> Det er visse unntak av støtte til maritim sektor hvor opptil 100 prosent av støtteberettigede kostnader kan dekkes.

<sup>7</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkeds tiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene*. Kluge Advokatfirma. Punkt 10.5.5.

Gruppeunntaket for støtte til vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere er relevant å bruke i forbindelse med tiltak der tiltaksdeltaker er ansatt hos tiltaksarrangør og støtten gis i form av lønns subsidier samt eventuell dekning av tilleggs kostnader, som for eksempel tiltakene Tidsubestemt lønnstilskudd, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid.

### Oppsummering

Gruppeunntakene om opplæringsstøtte og støtte til rekruttering og sysselsetting av vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere vil kunne benyttes ved utformingen av enkelte arbeidsrettede tiltak.

Gruppeunntakene er utformet med sikte på at de skal støtte opp under sysselsettingen av arbeidstakere i ordinære virksomheter ved at man i en avgrenset periode subsidierer deler av lønnsutgiftene for en bestemt ansatt eller opplæringen av en eller flere ansatte.

Gruppeunntakene vil kunne være relevante for tiltak hvor deltakeren er ansatt hos tiltaksarrangør, og vil i mindre grad passe for slike tiltak hvor deltakeren ikke er ansatt hos den aktuelle tiltaksarrangøren.

Dersom gruppeunntakene skal benyttes, vil støtten måtte tilpasses forordningens målgrupper og støtteterskler. En vil videre måtte følge kontrollrutiner og rapporteringsrutiner som gjelder etter forordningen, slik at man sikrer at tilskuddet ikke overstiger den tillatte støtteandel.

Hvorvidt målgruppene og de tersklene som følger av forordningen er tilstrekkelig vide til at gruppeunntaksforordningen vil være hensiktsmessig å bruke som grunnlag for nye eller endrede tilskuddsordninger, vil måtte vurderes konkret for det enkelte tiltak.

### 11.5.4 Bagatellforordningen

Kommisjonsforordning (EF) nr 1998/2006 om bagatellmessig støtte gir et generelt unntak fra forbudet mot offentlig støtte i artikkel 61 (1). Forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift om endring i forskrift av 14. november 2008 nr. 1213 § 2 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte.

Støttebeløp til en virksomhet på under 200 000 euro over en treårsperiode (100 000 euro til vei-transportsektoren) anses som bagatellmessig

støtte. Støttebeløp opp til denne grensen kan tildeles uten at støtteyter må forhåndsmelde og få godkjent støttetildelingen av ESA. Det må heller ikke rapporteres i etterkant. Går støttetildelingen over grensen, er ikke forordningen anvendelig overhodet. Offentlig støtte som gis til en virksomhet kan ikke deles opp slik at en del av støtten anses som bagatellmessig støtte.

Bagatellmessig støtte kan gis til alle formål dersom støtten er transparent, det vil si at det i forkant av tildelingen av støtte må kunne beregnes konkret støttebeløp. Kumulering av bagatellmessig støtte og annen offentlig støtte til de samme støtteberettigede kostnadene er ikke tillatt når dette vil resultere i at støtteintensiteten overstiger det tillatte maksimale støttenivået. Støtteyter må derfor få skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatellmessig støtte det gjeldende foretak har mottatt i de tre foregående budsjettår, inkludert budsjettåret den bagatellmessige støtten tildeles i.

### Oppsummering

Dersom unntaket for bagatellmessig støtte skal anvendes for arbeidsrettede tiltak, vil de formelle kravene som at støtteyter skriftlig skal informere om støtten som ytes og hvilke vilkår som gjelder, samt at støttemottaker skriftlig må bekrefte hvilken annen bagatellmessig støtte som er mottatt de tre foregående budsjettårene, kreve at det innføres helt nye administrative rutiner for støttetildeling til tiltaksarrangører.

Ved enkeltplasser i ordinære virksomheter vil tilskuddet i de fleste tilfeller være under grensen for hva som anses som bagatellmessig støtte. For enkelte virksomheter som i dag er godkjent som arrangører av tiltak i skjermet virksomhet vil imidlertid grensen på 200 000 euro over en treårsperiode ikke være tilstrekkelig.

I en rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor tilrår Kluge Advokatfirma at man ikke baserer seg på bagatellforordningen som grunnlag for generelle støtteordninger. De skriver at «det fremstår svært lite hensiktsmessig å la adgangen til å motta tilskudd for arbeidsrettede tiltak være avhengig av hvorvidt tiltaksarrangøren mottar andre former for slik støtte, som jo kan ha et helt annet siktemål.»<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 12.

### 11.5.5 Støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning – artikkel 59 nr. 2

Reglene om tjenester av allmenn økonomisk betydning innebærer at offentlig støtte som gis til foretak som er pålagt å yte tjenester av allmenn økonomisk betydning, ikke vil være i strid med EØS-avtalens statsstøtteregler.

Vilkårene for unntak er at støtten må være nødvendig for å utføre tjenestene, og at utviklingen av samhandelen ikke påvirkes i strid med avtalepartenes interesser. Dette er også lagt til grunn av Kommisjonen og ESA. Generelt er adgangen til å yte støtte til kompensasjon for offentlig tjenesteytelse relativt vid, så lenge man sørger for å unngå at støttemottaker overkompenseres i forhold til de konkrete kostnader vedkommende pådras som følge av tjenesteytelsen, med tillegg av en rimelig fortjeneste.

Begrepet «tjenester av allmenn økonomisk betydning» er ikke nærmere definert i EØS-avtalen. Generelt er det antatt at tjenester av allmenn økonomisk betydning omfatter visse økonomiske tjenester som myndighetene anser som særlig viktige for innbyggerne, og som det offentlige kan ha plikt til eller ønske om å tilby på andre vilkår enn det markedet kan tilby. Myndighetene kan da pålegge enkelte foretak visse forpliktelser for å sikre at tjenestene tilbys på en tilfredsstillende måte og på de ønskede vilkår.

Den enkelte stat har en vid skjønnsmargin når det gjelder å fastsette hvilke tjenester de mener har allmenn økonomisk betydning og hvordan disse skal defineres. Det vil bare være grunnlag for å kunne sette til side vurderingen dersom det foreligger sektorlovgivning på området, eller ESA finner at staten har foretatt en åpenbart uriktig vurdering («manifest error of assessment»). Det skal svært mye til for at statens vurdering av hva som skal utgjøre en tjeneste av allmenn økonomisk betydning skal bli satt til side dersom tjenesten ikke kan leveres av markedet og det ikke er vedtatt sekundærlovgivning på området som begrenser statens skjønnsfrihet.<sup>9</sup>

Kluge Advokatfirma skriver i sin rapport: «Etter vår vurdering er det relativt klart at de arbeidsrettede tiltakene som utføres av tiltaksarrangører i henhold til forskrift, avtale og kravspesifikasjon kan anses som tjenester av allmenn økonomisk betydning. Formålet med forskriftens regler om innholdet av og tilskuddene for tiltakene er å sørge for at personer med nedsatt arbeidsevne får bistand og oppfølging som kan

sette dem i stand til å ta lønnet arbeid, eventuelt å skape et varig, fungerende alternativ til dem som ikke er i stand til å fungere i arbeidsmarkedet.<sup>10</sup> Grunnen til at det offentlige legger til rette for et slikt tilbud, er at slike tiltak ikke uten offentlig inngripen vil bli tilbudt av markedet i tilstrekkelig grad og med den ønskede kvalitet. Etter vår oppfatning er vi da i kjernen av den typen aktiviteter som det offentlige kan kompensere for etter reglene om tjenester av allmenn økonomisk betydning.»<sup>11</sup>

Støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning må notifiseres til ESA, og kan ikke settes i verk før ESA har gitt sin godkjenning. Det er imidlertid to unntak fra notifikasjonsplikten:

- kommisjonen har vedtatt beslutning 2005/842/EF som forenkler støttetildelingene til offentlige tjenesteytere innenfor visse beløpsgrenser
- kompensasjonen oppfyller kriteriene som er fastsatt av EU-domstolen i den såkalte Altmarkdommen<sup>12</sup>

#### *Kommisjonsvedtak 2005/842/EF*

Kommisjonsvedtak 2005/842/EF klargjør vilkårene for når det kan gis offentlig støtte i form av kompensasjon til foretak som utfører tjenester av allmenn økonomisk betydning uten notifikasjon til ESA. Det er heller ikke nødvendig å sende forenklet melding når dette unntaket benyttes.

For at unntaket skal kunne anvendes, må støttemottaker ha en gjennomsnittlig årlig omsetning før skatt på under 100 mill. euro de to siste årene før kompensasjonen gis, og tilskuddet må ikke overstige 30 mill. euro i året.

Det kreves videre at innholdet i den tjenesten som tilskuddmottakeren skal utføre, må være fastlagt i en offisiell rettsakt. Dette kan være lov eller forskrift, konsesjon, avtale, kravspesifikasjon eller annet. Det gjelder ingen formkrav, men det blir stilt krav til innholdet i rettsakten. Først og fremst må det fastsettes presist hva oppgaven av allmenn økonomisk betydning skal gå ut på, hvilket foretak og område det er snakk om samt hvilke mekanismer en har for å unngå overkompensasjon og

<sup>10</sup> Se forskriftens formålsbestemmelse i § 1-1: «Hovedformålet med denne forskriften er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid ved å fastsette hvordan ulike arbeidsrettede tiltak eller andre tjenester skal være utformet.»

<sup>11</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 13.

<sup>12</sup> Sak C-280/00

<sup>9</sup> Alterskjær m.fl s. 115-116.

hvordan eventuell overkompensasjon skal tilbakebetales. Eventuelle eksklusive rettigheter og hvordan kompensasjonen skal beregnes, skal også presiseres.

Artikkel 5 inneholder detaljerte regler om hvordan kompensasjonen skal beregnes for å hindre overkompensasjon. Det skal gjøres fradrag i tilskuddet dersom tjenesten samtidig gir inntekter. Tjenesteutøveren skal kunne få rimelig fortjeneste for å utføre tjenesten, men det skal tas hensyn til risikoen forbundet med tjenesten. Dersom foretaket utfører annen virksomhet i tillegg til tjenester av allmenn økonomisk betydning, skal det føres separate regnskaper for kostnadene og inntektene som skriver seg fra tjenesten av allmenn økonomisk betydning. Utgangspunktet er at tilskuddet ikke må overstige det som er nødvendig for å dekke kostnadene ved å utføre den offentlige tjenesten, når det tas hensyn til inntekter som følge av tjenesten og et rimelig overskudd.

Kommisjonsvedtaket inneholder også visse formelle krav. Medlemsstatene skal utføre regelmessige kontroller av at mottaker ikke blir overkompensert for tjenesten. Eventuell overkompensasjon skal tilbakebetales. Overkompensasjon begrenset til 10 prosent av tilskuddet kan imidlertid overføres til neste regnskapsår og trekkes fra kompensasjonen som gis for den perioden.

Medlemsstatene er videre forpliktet til å ha informasjon tilgjengelig om forenligheten med artikkel 86 (2) (EØS art. 59 (2)). På skriftlig anmodning fra Kommisjonen (eller ESA, for Norges del) skal medlemsstatene oversende den informasjonen som er nødvendig for å vurdere forenligheten med statstøttereglene. Hvert tredje år skal det også oversendes rapporter om praktiseringen av reglene.

#### Altmark-kriteriene

Tilskudd i tilknytning til tjenester som faller inn under artikkel 59 (2) kan også falle inn under artikkel 61 (1). I den såkalte Altmark-dommen avklarte EU-domstolen hvordan denne grensen mellom fordelsbegrepet i artikkel 61 (1) og kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning etter artikkel 59 (2) skulle trekkes.<sup>13</sup>

EU-domstolen oppstiller i dommen fire vilkår, de såkalte Altmark-kriteriene, for at tilskudd til et foretak som utfører en tjeneste av allmenn økonomisk betydning ikke skal bli regnet som offentlig støtte:

1. foretaket må være pålagt en tjeneste av allmenn økonomisk betydning og forpliktelsen må være klart definert
2. kriteriene for utregning av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomsiktig måte
3. kompensasjonen må ikke overstige utgiftene ved å utføre tjenesten, med tillegg av en rimelig fortjeneste
4. størrelsen på kompensasjonen må enten fastlegges etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av kostnadene hos et sammenlignbart veldrevet foretak

Dersom alle de fire vilkårene i dommen er oppfylt, kan det legges til grunn at det er økonomisk samsvarende mellom tjenesten som ytes og kompensasjonen. Tilskudd som fyller alle de fire vilkårene anses derfor ikke som offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61 (1), og kan gis uten ytterligere begrensninger. Tilskuddet må dermed heller ikke notifiseres til ESA.

#### Oppsummering

I rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor skriver Kluge Advokatfirma

«Etter vårt syn er det relativt klart at offentlig finansiering av arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor kan anses som kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning. Imidlertid er verken de såkalte Altmark-kriteriene eller vilkårene i kommisjonsbeslutning 2005/842 oppfylt. I første rekke skyldes dette at finansieringen skjer etter faste tilskudd, og uten at det skjer noen etterfølgende kontroll med hvorvidt kompensasjonen overstiger de enkelte tiltaksarrangørers konkrete nettokostnader forbundet med tiltaket.»<sup>14</sup>

Unntaket for støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning vil trolig være det som vil være mest relevant å bruke for tiltak som arrangeres i skjermede virksomheter. Det vil også kunne være relevant for andre arbeidsrettede tiltak. Hvorvidt det er hensiktsmessig å forsøke å utforme tiltakene slik at støtten kommer inn under de såkalte Altmark-kriteriene eller vilkårene i kommisjonsbeslutning 2005/842, eller om det vil være mer hensiktsmessig å notifisere støtten til ESA, vil måtte vurderes konkret for de ulike tiltakene.

<sup>13</sup> Sak C-280/00

<sup>14</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statstøttereglene. Kluge Advokatfirma. Forholdet til statstøttereglene, kapittel 13.*

I rapporten skriver Kluge Advokatfirma at det må tas hensyn til skattefordelen etter skatteloven § 2-32 ved utmålingen av kompensasjonen dersom Kommisjonsvedtak 2005/842 skal benyttes som godkjenningsgrunnlag for finansiering av arbeidsrettede tiltak til skjermet sektor.<sup>15</sup> I og med at det ikke beregnes skatt for de bedriftene som har et slikt unntak, vil det imidlertid være vanskelig å beregne hva denne fordelene vil kunne utgjøre. For å sikre at støtten er lovlig, antas det derfor at det vil være mest hensiktsmessig å få støtten notifisert til ESA.

### 11.5.6 Mulighet for notifikasjon

Ved en eventuell notifikasjon av arbeidsrettede tiltak, vil det være EØS-avtalen artikkel 59 (2) og 61 (3) c) som er de aktuelle godkjenningsgrunnlagene. Det vil generelt sett være større rom for å få godkjent et tiltak gjennom en notifikasjon enn gjennom gruppeunntakene.

En notifikasjon kan basere seg på ESAs retningslinjer så langt de passer, eller direkte på EØS-avtalens bestemmelser. En vurdering av om det aktuelle tiltaket er forenelig med retningslinjene eller avtalens bestemmelser forutsetter en grundig analyse av de norske reglene og de konkrete markedsforholdene opp mot godkjenningskriteriene.

#### *Notifikasjon etter artikkel 59 (2)*

Kriteriene for godkjenning av en støtteordning etter artikkel 59 (2) og ESAs retningslinjer etter bestemmelsen, vil i stor grad være de samme som etter Kommisjonsvedtak 2005/842. Det er imidlertid ingen uttrykkelige terskler for støttemottakers omsetning eller høyeste tillatte kompensasjonsbeløp. Ved å få anledning til å gjennomgå virkningene av en støtteordning i detalj, vil ESA også kunne vurdere de konkrete omstendighetene mer fleksibelt enn om man benytter seg av det mer skjematisk Kommisjonsvedtaket.

I sine retningslinjer legger ESA til grunn at følgende elementer vil bli vurdert ved notifikasjon av en støtteordning under artikkel 59 (2):

- kompensasjonen må gjelde en genuin tjeneste av allmenn økonomisk betydning
- det må foreligge ett eller flere offisielle dokumenter som nærmere spesifiserer hva tjeneste-

plikten består i og angir metoden for å beregne kompensasjonen

- kompensasjonen må ikke overstige det som er nødvendig for å dekke kostnadene forbundet med tjenesteplikten, herunder eventuelle korresponderende inntekter og en rimelig fortjeneste
- det må foreligge en mekanisme for å kontrollere at overkompensasjon ikke finner sted

#### *Notifikasjon etter artikkel 61 (3) c)*

ESA har publisert retningslinjer for støtte etter artikkel 61 (3) c) både når det gjelder opplæringsstøtte og støtte til vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere. I rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor oppsummerer Kluge Advokatfirma disse retningslinjene slik: «Det er imidlertid på det rene at de i liten utstrekning dekker annet eller mer enn de tilfeller som av beløpsmessige grunner faller utenfor de tilsvarende gruppeunntakene...».<sup>16</sup>

Alternativet til å benytte ESAs retningslinjer er å notifisere ett eller flere tiltak direkte etter EØS-avtalen artikkel 61 (3) c). ESA kan da vurdere tiltaket mer helhetlig og fleksibelt enn etter de mer detaljerte retningslinjene. ESA har ikke vedtatt noen generelle retningslinjer for den generelle anvendelsen av artikkel 61 (3) c). Kommisjonen har imidlertid vedtatt retningslinjer for den tilsvarende bestemmelsen i EF-traktaten artikkel 87 (3) (nå TFEU artikkel 107 (3)).<sup>17</sup> Ved notifikasjoner etter artikkel 61 (3) c) har ESA lagt tilsvarende prinsipper til grunn.<sup>18</sup>

Det sentrale i Kommisjonens retningslinjer er en formalisering av den såkalte balansetesten, som alle tiltak etter artikkel 61 (3) c) dermed må forventes å bli vurdert på grunnlag av. Testen består av følgende spørsmål:

- Er tiltaket rettet mot et veldefinert mål av felles europeisk interesse?
- Har tiltaket en incentiveeffekt, det vil si er støtten med på å endre adferden til støttemottakeren?
- Er støtten proporsjonal i forhold til problemet en ønsker å motvirke, eller kunne en oppnådd samme adferdsendring ved mindre støtte?

<sup>15</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 13.

<sup>16</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 14.

<sup>17</sup> «Fælles principper for en økonomisk vurdering af statsstøttes forenelighed efter artikel 87, stk. 3»

<sup>18</sup> Dette bekreftes av den tilnærming ESA har hatt i de saker hvor man har anvendt artikkel 61(3) c) direkte, herunder ved godkjenning av CO2-rensing på Mongstad og Kårstø.



- Er de positive effektene av tiltaket mer tungtveiende enn de negative?

I rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor konkluderer Kluge Advokatfirma slik:

«Det må på denne bakgrunn antas at en tilskuddsordning til skjermede virksomheter vil ha gode muligheter til å kvalifisere til godkjenning fra ESA. Det kan imidlertid ikke utelukkes at ESA vil ha – opptil flere – innvendinger knyttet til den konkrete utformingen av tiltaksfinansieringen, og at man vil søke å få staten med på justeringer som i størst mulig grad reduserer de potensielle konkurransevridende virkningene av tilskuddsordningen.»<sup>19</sup>

#### Utvalgets vurdering

Den juridiske gjennomgangen tyder på at det er nødvendig med justeringer av dagens tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Når det gjelder støtteordninger/tiltak som er iverksatt eller endret etter 1. januar 1994 (såkalt «ny støtte»), er det i utgangspunktet en plikt til å notisere ordningene til ESA. Tiltakene vil da ikke kunne settes i verk før ESA har godkjent ordningene som forenlige med EØS-avtalen.

Utvalget har merket seg at hovedutfordringen når det gjelder statsstøttereglene er å få utformet tiltakene slik at det kan godtgjøres at støtten ikke har en konkurransevridende virkning, dvs. slik at tilskuddet kun kompensere de utgiftene som tiltaksarrangør påføres, at lønnstilskudd kun dekker den reduserte produktiviteten etc. Det vil for eksempel kunne være vanskelig å få dokumentert at en støtteordning ikke virker konkurransevridende dersom støtten gis etter faste satser, slik det er tilfelle for mange av tiltakene i dag.

For nye støtteordninger må det videre innføres ulike kontrollmekanismer, som rutiner for kontroll av overkompensasjon, ordninger for å tilbakebetale overkompensasjon, med videre. Dette kan gjøres ved at kompensasjonen fastlegges etter en offentlig anskaffelsesprosedyre (anbud). Dette vil antakelig være den enkleste metoden for å sikre overensstemmelse med EØS-reglene. For tiltak hvor det ikke er ønskelig å bruke anbud må kompensasjonen fastlegges på grunnlag av analyse av kostnadene hos et sammenliknbart veldrevet foretak som ikke mottar statsstøtte. Det må

utredes hvordan dette kan gjøres på en måte som er praktisk, ikke er uforholdsmessig ressurskrevende å administrere for Arbeids- og velferdsetaten, og som kan godkjennes av ESA. Det vil også måtte stilles visse krav til innsyn og rapportering.

## 11.6 Offentlige anskaffelser

### 11.6.1 Generelt om reglene

Reglene om offentlige anskaffelser er en del av EØS-avtalens konkurranseregler. Disse reglene er gjennomført i norsk rett ved lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser og forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

Formålet med reglene om offentlige anskaffelser er å bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet, likebehandling og åpenhet. Med forretningsmessighet menes både det at oppdragsgiver til enhver tid skal vurdere hvordan man kan oppnå en mest mulig fordelaktig anskaffelse («best value for money»), og at man ikke skal kunne ta utenforliggende hensyn i prosessen. Reglene om offentlige anskaffelser skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Regelverket om offentlige anskaffelser oppstiller visse rammer for hvordan anskaffelsesprosessen skal foregå, fra planleggingen av anskaffelsen til inngåelse av kontrakt. Regelverket omfatter alle typer anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som inngås mellom det offentlige på den ene siden og en eller flere private leverandører på den andre siden, uavhengig av anskaffelsens verdi og om kontrakten gjelder kjøp, leie eller leasing. Forskriften er delt inn i fire deler som regulerer ulike typer anskaffelser, avhengig av anskaffelsens art og verdi. De ulike terskelverdiene har betydning for hvilke deler av forskriften som gjelder, og om oppdragsgiver må kunngjøre anskaffelsen i EØS-området (EØS-terskelverdiene). Terskelverdiene justeres annet hvert år.

Visse grunnleggende prinsipper gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Kravene er nedfelt i lovens § 5 og forskriftens § 3-1. Formålet med disse prinsippene er å ivareta rettssikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen samt å sikre at alle potensielle leverandører får de

<sup>19</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene*. Kluge Advokatfirma. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 14.

samme mulighetene til å få kontrakter med det offentlige. Kravene skal i tillegg sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Offentlige myndigheters inngåelse av avtaler er regulert av anskaffelsesforskriften dersom det gjelder «kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider», jf. § 1-3.

En rekke arbeidsrettede tiltak er organisert slik at tiltaksarrangøren leverer en tjeneste til Arbeids- og velferdsetaten. Disse tiltakene må anses som tjenester som omfattes av anskaffelsesregelverket. Utgangspunktet er da at reglene om offentlige anskaffelser gjelder for kjøp av slike tiltak.

Følgende arbeidsrettede tiltak anskaffes i dag i åpen konkurranse etter regler fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser: Avklaring i ordinær virksomhet, Arbeidsrettet rehabilitering, Oppfølging, Opplæring av kortere varighet og Behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser.

Avhengig av hvordan eventuelle nye tilskuddsordninger utformes, vil anskaffelsesregelverket gi føringer for prosedyren for tildeling av oppdraget. Det vil derfor være nødvendig å avklare forholdet til anskaffelsesreglene i forbindelse med utformingen av nye tiltak.

### 11.6.2 Forholdet mellom reglene om offentlig støtte og anskaffelsesreglene

Anskaffelses- og statsstøttereglene er innbyrdes uavhengige, og har dels ulike formål. Regelsettene er likevel forbundet med hverandre på flere punkter.

Det at tiltaket anskaffes etter anskaffelsesregelverket innebærer ikke at en unngår statsstøtteproblematikken. Dersom innkjøpet skjer etter en åpen, transparent og ikke-diskriminerende prosedyre og tiltaket kjøpes etter vanlig markedspris, vil en imidlertid normalt kunne legge til grunn at det ikke dreier seg om offentlig støtte. Dersom det foreligger en økonomisk fordel, dvs. at tiltaket *ikke* er innkjøpt til vanlig markedspris, kommer statsstøttereglene til anvendelse.

### 11.6.3 Uprioriterte tjenester

Forskrift om offentlige anskaffelser skiller mellom prioriterte og uprioriterte tjenester.<sup>20</sup> Regler for anskaffelser av uprioriterte tjenester er regulert i forskriften del II.

<sup>20</sup> Dette skillet følger av EØS-anskaffelsesdirektivet. Kun de prioriterte tjenestene er omfattet av direktivens detaljerte prosedyreregler.

Uprioriterte tjenester er de tjenestene som er opplistet i anskaffelsesdirektivet (direktiv 2004/18/EF) bilag II B, gjennomført i forskrift om offentlige anskaffelser vedlegg 6. Uprioriterte tjenester omfatter blant annet hotell- og restaurantvirksomhet, visse transporttjenester, juridiske tjenester, tjenester vedrørende undervisnings- og yrkesutdanning, helse- og sosialtjenester og fritids-, kultur- og sportstjenester.

Helse- og sosialtjenester er ikke omfattet av prosedyrereglene i anskaffelsesdirektivet, se kategori 25 «Sundheds- og socialvæsen» i vedlegg II B. Det vil derfor være mulig å endre anskaffelsesforskriften for tildeling av slike tjenester, slik at bare de generelle reglene i EØS-avtalens hoveddel gjelder.

Arbeidsrettede tiltak kan være aktuelle å vurdere som uprioriterte tjenester etter henholdsvis kategori 24 «undervisning og yrkesutdanning», kategori 25 «helse- og sosialtjenester» og kategori 27 «andre tjenester».

Sosialtjenester blir normalt brukt om tjenester som gis i medhold av sosialtjenesteloven. Hvilken lov tjenestene er hjemlet i er ikke avgjørende for vurderingen av om tjenesten er å anse som en helse- og sosialtjeneste etter anskaffelsesregelverket. Blant annet har ESA kategorisert barnevernstjenester som en helse- og sosialtjeneste.<sup>21</sup>

I sin rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor skriver Kluge Advokatfirma at det etter deres syn er «naturlig å anse arbeidsmarkedstiltak tildelt til skjermet sektor som en sosial tjeneste, fordi målgruppen er mennesker som ellers ville ha hatt vanskeligheter med å komme ut i arbeidslivet.»<sup>22</sup>

Ut fra dette må det kunne legges til grunn at de tiltakene som arrangeres i skjermet sektor trolig vil falle inn under kategorien helse- og sosialtjenester i vedlegg 6 til anskaffelsesforskriften. Også andre arbeidsrettede tiltak, som blant annet Arbeidsrettet rehabilitering og Behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser, vil det kunne være naturlig å kategorisere som helse- og sosialtjenester.

Enkelte arbeidsrettede tiltak vil i større grad inneholde elementer av undervisnings- og yrkesutdannelses tjenester (uprioriterte tjenester i kate-

<sup>21</sup> Se EFTA Surveillance Authority Decision of 21 June 2010 to close two cases against Norway commenced following a receipt of a complaint against that State in the field of public procurement.

<sup>22</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, kapittel 4.

gori 24). Et eksempel på dette er tiltaket Oppfølging.

#### 11.6.4 Beskrivelse av de relevante prosedyrene

For uprioriterte tjenester kan man velge mellom anskaffelse etter forskriftens del I, åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.

##### *Anskaffelser etter forskriftens del I*

Denne prosedyren kan alltid benyttes ved kjøp under 500 000 kr og ved kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner. Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan disse anskaffelsene skal gjennomføres. Det er blant annet ikke krav om kunngjøring. Oppdragsgiver har derfor betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan kjøpet kan gjennomføres, men må blant annet sørge for å overholde de grunnleggende kravene til konkurranse, likebehandling, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

##### *Åpen anbudskonkurranse*

En åpen anbudskonkurranse er en prosedyre som tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud. Denne prosedyren kan alltid benyttes ved kjøp av uprioriterte tjenester. Det skjer ingen prekvalifisering<sup>23</sup> og leverandørene må innlevere etterspurt dokumentasjon på at de er kvalifisert, samtidig som de innleverer tilbudet. Oppdragsgiver må behandle alle tilbudene som kommer inn. Det er ikke tillatt å forhandle med leverandørene.

##### *Begrenset anbudskonkurranse*

En begrenset anbudskonkurranse er en prosedyre som bare tillater de leverandørene som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud. Denne prosedyren kan alltid benyttes ved kjøp av uprioriterte tjenester. Det foretas først en prekvalifisering, der alle interesserte leverandører kan levere inn forespørsel om å få delta i konkurransen, sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert. Oppdragsgiver vurderer så om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene som er oppstilt i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget.

<sup>23</sup> Prekvalifisering vil si at oppdragsgiver velger hvilke leverandører som skal kunne delta i konkurransen blant de leverandørene som anses som kvalifisert. Kun de kvalifiserte leverandørene som er invitert av oppdragsgiver vil da kunne levere inn tilbud.

Deretter inviterer oppdragsgiver de kvalifiserte leverandørene, eller et utvalg av disse, til å levere inn tilbud. Antall leverandører som plukkes ut må være tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse.

##### *Konkurranse med forhandling*

Konkurranse med forhandling gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, noe som ikke er tillatt ved de øvrige konkurranseformene. Denne prosedyren kan alltid benyttes ved kjøp av uprioriterte tjenester. Etter forskriftens del II kan oppdragsgiver velge om alle interesserte leverandører får levere inn eller om det skal foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som skal gis mulighet til å levere tilbud (prekvalifisering). Ved anskaffelser etter forskriftens del III må det foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som skal få delta i konkurransen.

#### 11.6.5 Relevante unntak fra anskaffelsesforskriften

##### *Enerett til offentligrettslige organer*

Det kan tildeles kontrakter uten forutgående kunngjøring til virksomheter som i hovedsak er offentlig eid dersom følgende vilkår i anskaffelsesforskriften § 1-3 andre ledd bokstav h er oppfylt:

- organet som blir tildelt kontrakten må selv være et offentligrettslig organ
- det må foreligge en enerett som er fastsatt i lov, forskrift eller et vedtak som må være gitt før kontrakten blir tildelt
- eneretten må ikke være i strid med EØS-avtalen

For å kunne anses som et offentligrettslig organ må følgende vilkår i anskaffelsesforskriften § 2-1 være oppfylt:

- organet må tjene allmennhetens behov og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter
- organet må være et selvstendig rettssubjekt
- organet må i hovedsak være finansiert av det offentlige eller forvaltningen av organet må være underlagt offentlig kontroll eller over halvparten av styret må være oppnevnt av offentlige myndigheter / offentligrettslige organ

Forskrift om arbeidsrettede tiltak stiller krav om at arrangører av tiltak i skjermet virksomhet som hovedregel skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet, jf. §§ 10-3 og 11-4.

I sin rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor skriver Kluge Advokatfirma at de skjermede virksomhetene som hovedsaklig er offentlig eid vil kunne oppfylle vilkårene til offentligrettslig organ i anskaffelsesforskriften § 2-1.<sup>24</sup> Det er likevel ikke gitt at alle virksomhetene som har offentlig aksjemajoritet vil anses som et offentligrettslig organ. Det vil måtte vurderes konkret i forhold til hver enkelt bedrift hvorvidt virksomheten tjener allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter.

Kluge Advokatfirma vurderer det videre slik at vilkårene for de ulike tiltakene i skjermet virksomhet som er fastsatt i forskrift om arbeidsrettede tiltak, og godkjenningsordningen av skjermede virksomheter i medhold av § 1-10, er tilstrekkelig til å oppfylle enerettskravet i anskaffelsesforskriften § 1-3. I og med at det for disse virksomhetene er et forbud mot å ta ut overskudd, antar Kluge Advokatfirma at restriksjonen kan rettferdiggjøres på samme måte som for ideelle organisasjoner, slik at enerettstildelingen dermed ikke er i strid med EØS-avtalen.

Konsekvensen av at vilkårene i anskaffelsesforskriften § 1-3 andre ledd bokstav h er oppfylt, vil være at avtaleinngåelsen er helt unntatt fra anskaffelsesforskriften. I slike tilfeller vil Arbeids- og velferdsetaten stå fritt til å tildele kontrakter i tråd med den forutgående eneretten. Arrangører av arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet som er gitt unntak fra kravet om kommunal eller fylkeskommunal eierskap, vil imidlertid ikke oppfylle vilkårene til offentligrettslig organ i anskaffelsesforskriften § 2-1. Disse vil altså ikke være unntatt fra anskaffelsesforskriften etter § 1-3 andre ledd bokstav h.

#### *Avtale med ideelle organisasjoner*

Ved kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner vil prosedyren for anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del I kunne følges, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 tredje ledd. I praksis innebærer dette at verken krav til kunngjøring i Doffin eller bestemte prosedyreregler gjelder for tildelingen. De generelle prinsippene i forskriftens del I, blant annet at det må være en form for konkurranse, vil imidlertid måtte følges.

Dersom arbeidsrettede tiltak skal forbeholdes ideelle organisasjoner, jf. forskrift om offentlige

anskaffelser § 2-1 tredje ledd, må det begrunnes konkret hvorfor eller hvordan dette vil føre til en bedre måloppnåelse av de sosiale målene med tiltakene enn om man lar kommersielle aktører gjennomføre tiltakene. Basert på praksis fra EU-domstolen og ESA, mener Kluge Advokatfirma at Arbeids- og velferdsetaten vil kunne tildele kontrakter direkte til ideelle organisasjoner, så lenge dette kan hjemles i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 tredje ledd.<sup>25</sup>

Hvilke virksomheter som regnes som «ideelle organisasjoner» er ikke definert i forskriften. Bakgrunnen for at unntaket ble tatt inn i forskriften, er at det tradisjonelt har vært et tett samarbeid mellom offentlig sektor og ideelle organisasjoner. Ideelle organisasjoner skiller seg fra kommersielle virksomheter ved at de ikke har overskudd som formål, eller ved at overskudd utelukkende blir benyttet til å drifte og tilby helt eller delvis vederlagsfrie humanistiske og/eller sosiale tjenester til allmennheten eller bestemte grupper. Et annet karaktertrekk er at virksomhetene ofte er organisert som stiftelser. Typiske eksempler på virksomheter som anses som «ideelle organisasjoner» er Røde Kors, Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon. Virksomheter som omfattes av unntaket i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 tredje ledd, vil i mange tilfeller også være omfattet av bestemmelsen i skatteloven § 2-32 første ledd om fritak fra formues- og inntektskatteplikt for institusjoner, organisasjoner, selskaper mv. som ikke har erverv til formål, se punkt 11.2. Unntaket i forskrift om offentlige anskaffelser er imidlertid ikke søkt harmonisert med unntaket i skatteloven.

Konsekvensen av å reservere enkelte arbeidsrettede tiltak for ideelle organisasjoner, er at man ikke trenger å kunngjøre en konkurranse om oppdraget. Det vil likevel være krav til en form for konkurranse om oppdraget i henhold til del I i forskrift om offentlige anskaffelser. Dette kan for eksempel gjøres ved å be flere tiltaksarrangører presentere et tilbud for hver enkelt kontrakt, hvor de i hovedsak konkurrerer på kvaliteten på tiltaket.

#### **11.6.6 Vurdering**

En rekke av de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne er tjenester som pr. i dag omfattes av de nasjonale anskaffelsesreglene.

<sup>24</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, punkt 5.1.

<sup>25</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma*. Forholdet til statsstøttereglene, punkt 5.2 4.

Unntakene fra anskaffelsesreglene for offentlig-rettlig organ og de særlige reglene for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle virksomheter vil kunne være relevante ved kjøp av tiltak i skjermet virksomhet. Hvorvidt de ulike unntaksreglene kommer til anvendelse og hvilke anskaffelsesprosedyrer som må følges, må vurderes konkret for den enkelte tiltaksarrangør på tidspunktet for anskaffelsen.

Innenfor EU-retten vil det være mulig å endre de nasjonale reglene for offentlige anskaffelser, slik at uprioriterte tjenester i sin helhet unntas fra prosedyrereglene i forskrift om offentlige anskaffelser del II. De generelle prinsippene i forskriftens del I, blant annet at det må være en form for konkurranse, vil likevel måtte følges.

### **11.7 Avsluttende merknad**

---

Utvalget vil når det gjelder beskrivelsen av statstøtte- og anskaffelsesregelverket, understreke at

det ikke i detalj har vurdert dagens ordning for utførelsesvirksomhet opp mot EUs statsstøtte- og anskaffelsesregler. Dette innebærer at avsnittet ikke konkluderer hvorvidt dagens ordninger er lovlige etter statstøtte- eller anskaffelsesregelverket eller om det eksisterende regimet med mindre juridiske tilpasninger kan fortsette som i dag. Utvalget har heller ikke vurdert i hvilken utstrekning de modellene som er skissert i kapittel 17 er forenlig med dette regelverket. Utvalgets leder, Brofoss, vil imidlertid peke på for eksempel spørsmålet om den endringen i reglene om eierskapsbegrensninger som vilkår for forhåndsgodkjenning som er nevnt i kap 17.3.8 (under underoverskriften Anskaffelse) lar seg gjennomføre, hvis forutsetningen om at anskaffelser av tjenester fra slike virksomheter skal kunne skje utenom regelverket for offentlige anskaffelser opprettholdes.

## Kapittel 12

# Alternativ metodikk og behov for tiltaksforenklinger

### 12.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres to ulike perspektiver på bruk av tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne. De ulike perspektivene kan klassifiseres i forhold til følgende to dimensjoner: Vektlegging av kvalifisering og arbeidstrening med skjermet virksomhet som arena versus vektlegging av arbeidstrening og kvalifisering med ordinær virksomhet som arena.

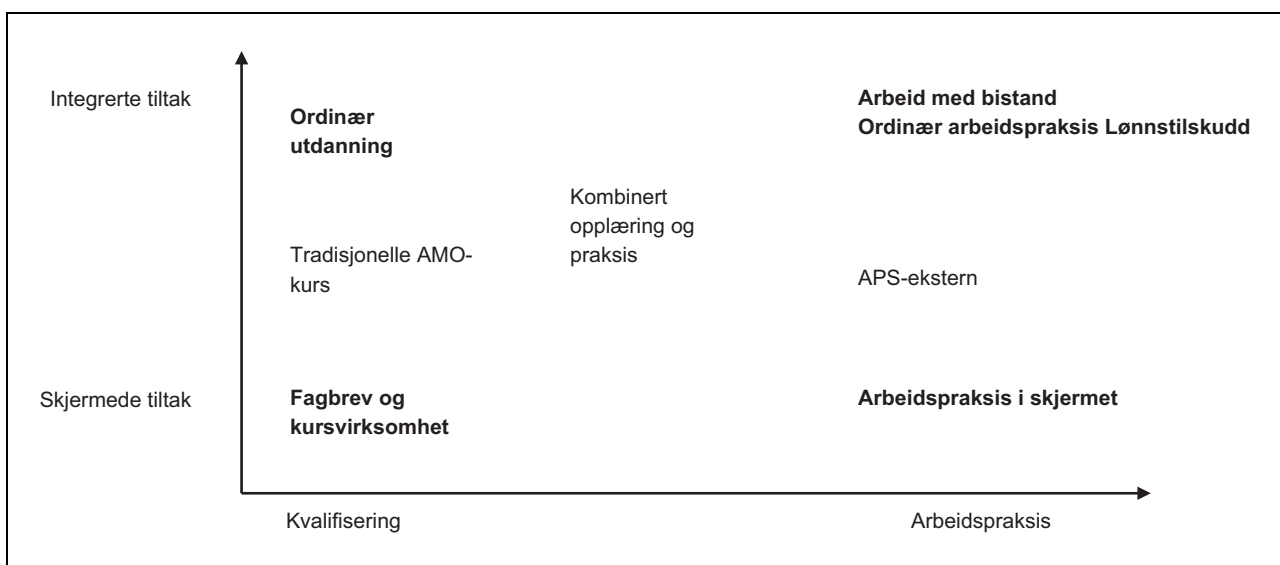
I tillegg drøfter kapitlet tiltaksstrukturen. En viktig problemstilling er om dagens tiltaksstruktur avspeiler dagens tiltaksbehov. Mange oppfatter dessuten at antallet tiltak gir et uoversiktlig bilde og at det kan være vanskelig å oppfatte grenselinjene mellom ulike tiltak slik det er i dag.

### 12.2 Dimensjoner ved tiltaksapparatet

For å gi et oversiktsbilde av tiltaksstrukturen kan vi skille mellom to dimensjoner. Den ene skiller mellom kvalifisering og arbeidspraksis. Den

andre skiller mellom tiltak i et skjermet miljø og tiltak i ordinær virksomheter. På bakgrunn av de to dimensjonene kan vi avlede fire hovedtyper av tiltak som hver har ulike teoretiske begrunnelser.

De fire hovedtypene av tiltak vil være *ordinær utdanning*, *praksis i ordinær virksomhet*, *utdanning i skjermet virksomhet* og *praksis i skjermet virksomhet*. Disse befinner seg i ytterkantene av figur 12.1. For eksempel finner vi innenfor gruppen integrert *arbeidspraksis* både ordinært lønns-tilskudd, arbeidspraksis i ordinær virksomhet og arbeid med bistand. Her vil vi også plassere tiltak som bruker metodikken som på engelsk kalles Supported Employment, igjen med en rekke undervarianter. Samtidig finnes det også mellomformer som kombinerer elementer fra de ulike ordningene. For eksempel kan tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) gjennomføres eksternt, noe som innebærer at skjermet virksomhet har ansvar for oppfølging av deltakere utplassert i ordinære virksomheter. Et annet eksempel er AMO-tiltak som kombinerer opplæring og praksis.



Figur 12.1 Hovedgrupper av tiltak – idealtyper

### *Kvalifisering versus arbeidspraksis*

Kvalifisering kan være alt fra kortvarige teoretiske kurs til mer langvarig utdanning. Formålet med slike tiltak er i første rekke at deltakerne tilegner seg en bestemt kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet. Man styrker altså tilbudssiden med humankapital, uten nødvendigvis å intervensere i arbeidsmarkedet med for eksempel lønnstilskudd. Innenfor den tradisjonelle attføring har dette blant annet dreid seg om å omskolere syke til andre yrker gjennom kortere eller lengre utdanning. Kvalifiseringstiltakene innebærer ikke utelukkende skolebaserte eller kursbaserte tiltak, men også opplæring på arbeidsplass. Jobbklubber kan også plasseres i kategorien kvalifiseringstiltak. Her er ikke målet å styrke deltakernes kompetanse i et yrke eller fag, men å styrke kompetansen i å markedsføre seg som arbeidstaker.

Den andre enden av denne dimensjonen er arbeidspraksis. Det kan være ulike formål med praksistiltak. Et formål er å avklare deltakernes ønsker og begrensninger med tanke på ulike typer arbeid. I slike tilfeller kan tiltaket nærmest betraktes som et avklaringstiltak. Et annet formål vil være at praksisplassen skal bidra til opplæring i arbeidslivets spilleregler, bygge selvtillit og fungere sosialiserende. Et tredje formål er at praksisen fungerer som en opplæringsarena for å styrke deltakernes praktiske erfaring med et bestemt yrke eller bestemte typer oppgaver. Formålet her er med andre ord å få arbeidserfaring som styrker deltakernes muligheter spesielt innenfor den bransje eller det yrket praksisen foregår innenfor. Filosofien er at den mest relevante kompetansen, er den man tilegner seg på arbeidsplassen (i motsetning til skolebenken). Det er med andre ord ikke nødvendigvis noe skarpt skille mellom kvalifisering og praksis, men glidende overganger der man i ulik grad legger vekt på opplæring før utplassering og opplæring på arbeidsplass. Et fjerde formål er at praksisen skal fungere som et formidlingstiltak og at praksisperioden dermed betraktes som en prøveperiode eller opplæringsperiode hos en potensiell fremtidig arbeidsgiver. Et eksempel på dette er lønnstilskudd der arbeidsgiver kompenseres for arbeidsgiverens nedsatte arbeidsevne. Som formidlingstiltak er tanken at en rask tilknytning til arbeidsmarkedet begrenser innelåsningseffekter og fører til raskere formidling til ordinært arbeid.

Det kan være glidende overganger mellom kvalifisering og praksis. Et eksempel på dette er tiltak som kombinerer teoretisk språkopplæring parallelt med språkpraksis på arbeidsplass. I den

senere tid er det også igangsatt en rekke tiltak overfor ungdom som har falt ut av videregående skole som dels baserer seg på ulike former for kvalifisering og dels på arbeidspraksis. Et eksempel på dette er et samarbeidsprosjekt mellom fylkeskommunene og Arbeids- og velferdsetaten om ungdom mellom 16 og 21 år som verken er i videregående opplæring eller i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten skal ha ansvaret for å bistå fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet, samt for å legge til rette for utprøving av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen.

### *Tiltak i skjermet virksomhet versus tiltak i ordinær virksomhet*

I Norge har vi hatt en lang tradisjon med offentlig støttede virksomheter der brukerne kan motta opplæring og støtte i skjermede omgivelser. Tanken bak dette har vært at tiltak i slike virksomheter skal forberede deltakerne til å møte kravene i det ordinære arbeidslivet.

Vi kan skille mellom to sentrale begrunnelser for bruk av slike virksomheter. Den ene er at de knytter rehabiliteringsprosessen til målet om arbeid. Det skal med andre ord være en arena der rehabilitering og sysselsetting foregår under samme tak, og der støtten til deltakerne foregår i skjermede omgivelser. En slik todelt rolle innebærer også at disse virksomhetene må forholde seg til konfliktfylte mål, både de velferdsmessige målene for deltakerne og de økonomiske målsettingene for virksomheten.

Den andre begrunnelsen er at alle ikke vil være i stand til å fungere innenfor ordinært arbeidsliv. Den attføringsfaglige innsatsen skal med andre ord utjevne misforholdet mellom den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets krav. Den ressursmessige innsatsen (økonomisk og faglig) skal forberede og kvalifisere den enkelte. Derfor avsluttes forløpet som regel på utplasseringstidspunktet, eller kort tid etter.<sup>1</sup>

Begrepet skjermet virksomhet kan imidlertid ha ulikt innhold og kan romme ulik grad av skjerming og ulik kombinasjon av skjerming og praksis i ordinær virksomhet. Tom Martin beskriver mangfoldet av skjermede virksomheter som et kontinuum av ulike arenaer med ulik grad av skjerming, herunder skjermet arbeid, skjermet sysselsetting, arbeid med støtte, støttet sysselsetting og ordinær sysselsetting i konkurranseutsatt

<sup>1</sup> Giles, G.M. og J. Clark-Wilson (1996), Rehabilitation of the severely brain-injured adult. Stanley Thornes Ltd

næring.<sup>2</sup> Med andre ord dreier dette seg om ulike typer *virkemidler* innenfor begrepet skjermede virksomheter som i ulik grad omfatter praksis i skjermet og praksis i ordinær virksomhet.

Et annet skille går mellom ulik grader av skjermede *virksomheter*. På den ene siden finner vi bedrifter som driver produktiv virksomhet og som tilbyr kontrakter og ordinære lønnsbetingelser, men med lønns subsidiering eller driftstilskudd. Tanken er at virksomheten ikke skiller seg fra annen konkurranseutsatt virksomhet, ut over kompensasjonen fra det offentlige for lavere produktivitet hos arbeiderne. På den andre siden finner vi virksomheter som tilbyr skjermet arbeid, men uten at deltakerne har en ordinær arbeidskontrakt og der virksomheten ikke driver ordinær produksjon til et marked.<sup>3</sup>

Den andre motpolen her er integrerte tiltak i ordinær virksomhet eller utdanning. Dette går ut på tidlig utplassering i ordinære virksomheter for arbeidstrening og kvalifisering. Innenfor denne tradisjonen er utplassering i ordinære virksomheter ikke bare et mål, men også det viktigste virkemiddelet. Utplassering forstås som begynnelsen snarere enn slutten på en attføringsprosess. Oppfølging og vurdering av den enkeltes arbeidsytelse foregår fortløpende og baserer seg på den enkeltes støttebehov for mestring til enhver tid. Samtidig er bistand til arbeidsgivere et sentralt aspekt ved tilnærmingen, både for å understøtte den enkeltes individuelle inkluderingsforløp og for å styrke inkluderingskompetansen i virksomheten. Eventuell helse relatert behandling og omsorgstiltak foregår parallelt med arbeidsinkluderingen.<sup>4</sup>

En del av denne tradisjonen omtales i engelskspråklig litteratur som Supported Employment. Denne tradisjonen har som utgangspunkt at alle,

uavhengig av hvor alvorlig deres funksjonshemming er, kan delta i det ordinære arbeidslivet, gitt god motivasjon, god oppfølging på arbeidsplassen og god jobbmatch. I dette perspektivet forsvinner begrunnelsen for å fastsette den enkeltes arbeids-evne eller gjennomføringsevne *før* man får den støtten man trenger. Avklaring og tester som ikke reflekterer atferd i reelle arbeidssituasjoner oppfattes som lite hensiktsmessig for en framtidig arbeidsintegrering og finansiering av tiltaksarrangører må være strengt innrettet mot arbeidsdeltakelse, jobbfastholdelse og karriereutvikling for brukerne, med muligheter for trening på ordinær arbeidsplass med kompetente jobbtilretteleggere.<sup>5</sup> Sentralt i denne alternative tilnærmingen er jobbtilretteleggere (i engelskspråklig litteratur gjerne omtalt som Job Coach eller Employment Specialist) som har ansvar for å hjelpe den enkelte inn i en arbeidsplass og for å følge opp brukeren mens han eller hun er i tiltak på arbeidsplassen. Organisatorisk og metodisk ligger ansvaret for å finne fram til og beholde en jobb som matcher den enkeltes forutsetninger (interesser og ferdigheter) hos den profesjonelle jobbtilretteleggeren. Det finnes ulike tilnærminger som vektlegger noe ulike metoder. Enkelte legger mindre vekt på jobbtilretteleggerfunksjonen ute på arbeidsplassen og større vekt på støtten fra arbeidskolleger og deltakelse i det sosiale miljøet på arbeidsplassen, for eksempel med hjelp av faddere og mentorer finansiert av det offentlige. Den vanligste tilnærmingen er offentlig finansierte profesjonelle jobbtilretteleggere som følger opp brukeren fram til jobb/tiltak og på arbeidsplassen i den grad det er behov.

En beslektet tilnærming er utdanning med støtte (supported education) som innebærer at studenter mottar individuell og gruppebasert oppfølging underveis i utdanningen. Oppfølgingen i tilknytning til studiene kan også kombineres med behandling. Dette tiltaket representerer således et motstykke til opplæring i skjermet virksomhet.

### 12.3 Vurdering av ulike teoretiske posisjoner

De ulike hovedgruppene av tiltak kan knyttes i mer eller mindre grad til ulike teoretiske antagel-

<sup>2</sup> Martin, T. (2001), *Sheltered Employment. A review of the literature*. Tom Martin & Associates/TMA.

<sup>3</sup> Samoy, E. og L. Waterplas (1992), *Sheltered Employment in the European Community*. EC DG Employment, Industrial Relations and Social Affairs.

<sup>4</sup> Jf. Bejerholm, U. mfl. (2011), *Barriers in implementation of evidence-based practice: Supported employment in Swedish context*, Journal of Health Organization and Management, Vol. 25 Iss: 3, pp.332 – 345. Corrigan, P.W og S.G. McCracken (2005), *Place First, Then Train: An Alternative to the Medical Model of Psychiatric Rehabilitation*. Journal article by; Social Work, Vol. 50, 2005. DiLeo, D. (2011), *Employment First: Building a Culture that Expects Job Success*. Training resource network, St. Augustine, FL. Jenaro, C. et al. (2002), *Supported employment in the international context: An analysis of processes and outcomes*. Journal of Vocational Rehabilitation. Volume 17, Number 1/2002. Waghorn, G. og C. Lloyd (2005), *The employment of people with mental illness*. Australian e-journal for the Advancement of Mental Health 4:2 (supplement).

<sup>5</sup> Rogan, P. og S. Murphy (1991), *Supported employment and vocational rehabilitation: Merger or misadventure?* Journal of Rehabilitation, 56(1), 45-51., Williams, E.R. (1997), *Work Personality Profile: Validation within the Supported Employment Environment*. The Journal of Rehabilitation April 01, 1997.



### Boks 12.1 Ulike varianter av tiltak med ordinært arbeidsliv som arena i den internasjonale litteraturen

Tilnærmingen som kalles Natural Support legger mindre vekt på jobbtilrettelegger-funksjonen ute på arbeidsplassen og større vekt på støtten fra arbeidskolleger og deltakelse i det sosiale miljøet på arbeidsplassen gjennom faddere (co-workers) finansiert av det offentlige. Fadderne gis opplæring av jobbtilretteleggeren.<sup>1</sup>

Tilnærmingen som kalles Systematisk instruksjon, vektlegger opplæring i detaljerte prosedyrer i prosessen med å etablere et arbeidsforhold og er særlig utviklet for mennesker med utviklingshemming.<sup>2</sup>

Tilnærmingene som kalles «Choose-Get-Keep»<sup>3</sup> og Individual Placement and Support (IPS) er utviklet spesielt for mennesker med psykiske lidelser og hvor behandlingsinstanser

involveres slik at Job Coach-funksjonen og oppfølging til og i ordinært arbeid er en integrert del av behandlingen.<sup>4</sup>

Det finnes også tilnærminger som spesialiserer seg på andre spesifikke grupper, som de med sosial mistilpassing, døve, blinde, bostedsløse, etniske grupper, personer med rusproblemer og frafallselever. I et noe bredere perspektiv kan innsatser og retninger som virksomhetsintern oppfølging og virkemidler og ordninger som tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, lønnstilskudd, tilretteleggingsgaranti og arbeidsgiverløs også høre med her, fordi oppmerksomhet og innsats rettes mot bruk av og inkludering på en vanlig arbeidsplass.

<sup>1</sup> Jf. Antonson, E.B. (2002), *Stödets betydelse. Supported Employment – I kampen för arbete och att bryta utsatthet*. Örebro. Örebro Universitet. Gustafsson, J. (2010), *Hållbart arbete. Arbetsliv för personer med nedsatt arbetsförmåga*. Örebro: Örebro Universitet. Hagner, D. (1992), *The Social Interactions and Job Supports of Supported Employment*, s 217–40. I: Jan Nisbet (red.) *Natural Supports in School, at Work, and in the Community of People with Severe Disabilities*. Baltimore: Paul H. Brooks Publishing Co.

<sup>2</sup> Jf. Callahan, M. (1994), *Systematic Instruction for Supported Employment*. Marc Gold & Associates, Gautier. Condon, E. mfl. (2000), *Supported Employment & Systematic Instruction, A Guide for Employment Consultants*. The Rural Institute & Griffin-Hammis Associates, LLC. Ellingsen, K.E. (1996), *Sekvenser i syv faser fra systematisk instruksjon*. I: Hernes T., K. Stiles og G. Bollingmo (red.) (1996) *Veien til en vanlig jobb: nytt perspektiv på atfering*. Oslo: Ad notam Gyldendal. Gold, M. (1980), «*Did I Say That?*» *Articles and Commentary on the Try Another Way System*. Champaign, Ill: Research Press Company. DiLelo, D. (2011), *Employment First: Buliding a Culture that Expects Job Success*. Training resource network, St. Augustine, FL.

<sup>3</sup> Jf. Rogers, A. mfl. (2006), *The Choose-Get-Keep Model of Psychiatric Rehabilitation: A Synopsis of Recent Studies*. *Rehabilitation Psychology* 51(3): 247–256. Rusch, F.R. (1990): *Supported employment: Models, methods, and issues*. Sycamore, IL: Sycamore Publishing.

<sup>4</sup> Schafft, A. (2009), *Å få seg en jobb. Arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer*. Oslo: Kommuneforlaget. Tse, S. og N. Porteous (2010), *The Successes and Challenges of Integrating Mental Health and Employment Services* I: C. Lloyd (ed.) *Vocational Rehabilitation and Mental Health*. Blackwell, Publishing Ltd

ser om hvilke tiltak som virker og hvorfor. Det empiriske grunnlaget er imidlertid begrenset og vurderingene vil måtte basere seg på et fragmentert og dels mangelfullt kunnskapsgrunnlag. De ulike hovedgruppene av tiltakene vurderes ut fra to innfallsvinkler. Den ene innfallsvinkelen dreier seg om å vurdere de grunnleggende teoriene eller strategiene som ligger til grunn for de ulike tiltakene. Dette dreier seg om det klassiske spørsmålet: *Hva er de rette tingene å gjøre?* Et eksempel vil blant annet være om integrerte tiltak fungerer bedre enn tiltak i skjermet sektor. Den andre innfallsvinkelen dreier seg om hvordan de ulike tiltakene gjennomføres på riktig måte. Spørsmålet her blir dermed: *Gjør man tingene riktig?* Med andre ord er det ikke tilstrekkelig å gjøre de rette tingene, man må også gjøre tingene rett. For eksempel er kritikken mot Arbeid med bistand ikke først

og fremst at tiltaket baserer seg på feil prinsipp, men at det ikke gjøres på rett måte, det vil si at praksis ikke er i tråd med intensjonene. En slik kritikk dreier seg derfor ikke om å gå bort fra prinsippet, men heller gjennomføre prinsippet på en bedre måte. Motsatt ser vi at kritikken mot skjermede virksomheter i større grad retter seg mot grunnprinsippet, det vil si at man ikke gjør de rette tingene eller at skjermet arbeidstrening ikke er den rette tingen å gjøre. Begge spørsmålene vil være relevante uavhengig av hvilke tiltak som vurderes.

#### Kvalifisering

Det er lang tradisjon i Norge for å benytte opplæring og utdanning som arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Dette gjelder både kortere AMO-

kurs, ordinær utdanning og kvalifisering i skjermede virksomheter. Satsingen på lengre utdanninger har imidlertid vært omdiskutert, blant annet på grunn av varigheten og kostnadene ved slike tiltak. Undersøkelser har imidlertid vist at spesielt de som gjennomfører en formell utdanning, har relativt stor suksess på arbeidsmarkedet. Det er imidlertid grunn til å tro at en del av denne effekten kan skyldes seleksjonseffekter, dvs. at de som i utgangspunktet har relativt gode muligheter på arbeidsmarkedet, har en tilbøyelighet til å søke seg til slike tiltak. Virkningen av kortvarige kvalifiseringstiltak har vist seg å være mer blandet.<sup>6</sup>

En kritikk som har vært rettet mot kvalifiseringstiltakene, i det minste lengre utdanninger, er at de «låser» deltakerne inne i tiltak over en lengre tidsperiode og at varigheten på tiltakene gjør dem kostbare.<sup>7</sup> Forskningsinstituttet Proba Samfunnsanalyse peker også på at varigheten bidrar til å svekke jobbeffekten, i det minste på kort sikt.<sup>8</sup> Samtidig kan det være at kvalifisering gir langvarige effekter som ikke fanges opp i tradisjonelle effektanalyser. Siden slike effektanalyser i all hovedsak baserer seg på analyse av mikrodata, er de ikke nødvendigvis like egnet til å studere den samlede virkningen slike tiltak har på arbeidsmarkedet.

En fordel med kvalifiseringstiltakene kan være at de ikke intervensjoner direkte i arbeidsmarkedet og skaper risiko for fortregningseffekter. Teoretisk kan det også argumenteres for kvalifisering som et virkemiddel mot den såkalte hystereseeffekten. Hysterese dreier seg om at arbeidsledigheten fester seg på et stadig høyere nivå for hver konjunktursvinging i arbeidsmarkedet. En forklaring på dette fenomenet er at arbeidsmarkedet i en oppgangskonjunktur etterspør en annen eller en høyere kompetanse enn den som blir overflødig i den forutgående nedgangskonjunktoren. Hysteresen er således et uttrykk for redusert etterspørsel etter arbeidskraft med relativt sett svake kvalifikasjoner. I land som USA med markedsbasert lønnsfastsettelse, resulterer dette i økte lønnsforskjeller, mens det i Europa med mindre grad av markedsbasert lønnsfastsettelse, får utslag i økt ledighet.<sup>9</sup>

Vi har ikke grunnlag for å sammenligne kvalifisering i skjermede virksomheter med ordinær kvalifisering. Årsaken til dette er at det dreier seg om ulike typer kvalifisering og at det sannsynligvis er andre grupper som rekrutteres til skjermet virksomhet enn ordinær virksomhet. Tidligere undersøkelser har imidlertid pekt på utfordringene med innelåsning.<sup>10</sup> En årsak til innelåsning kan være at virksomhetene har insentiver til å holde på kvalifisert arbeidskraft i sin interne produksjon eller at deltakere som er i stand til å finne seg en jobb selv, holdes unna jobbsøking så lenge de er på tiltak.<sup>11</sup>

Tiltaket utdanning med støtte er forholdsvis nytt her i landet og det er derfor foreløpig ikke gjennomført evalueringer av dette tiltaket.

### Praksis

Siden praksistiltakene rommer ulike formål og målgrupper, er det vanskelig å si noe entydig om effekten av slike tiltak. Internasjonalt finnes det en god del effektstudier av IPS (individual placement and support) som kan vise til gode resultater. I Norge kan vi også vise til relativt gode resultater med bruk av lønnstilskudd. Her er det imidlertid grunn til å tro at noe av effekten skyldes sterk positiv seleksjon til dette tiltaket. Tiltak som Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og ordinær praksisplass kan ikke vise til like gode effekter som lønnstilskudd, noe som igjen sannsynligvis har sammenheng med seleksjonen av deltakere til disse tiltakene. Heller ikke tiltaket Arbeid med bistand kan vise til spesielt oppløftende resultater på lang sikt (jobbfastholdelse).<sup>12</sup>

Det kan her være hensiktsmessig å skille mellom praksis i skjermet virksomhet og praksis i ordinær virksomhet. Begge tilnærmingene legger vekt på betydningen av å gi tiltaksdeltakerne ulike former for støtte. Mens den førstnevnte tilnærmingen legger til grunn en sekvensiell strategi (støtte før ordinært arbeid), baserer den sist-

<sup>6</sup> Proba Samfunnsanalyse (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011 – 02.

<sup>7</sup> Bergsgard, N.A. og Løyland, K (2004): «Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede», Rapport 216, Telemarksforskning-Bø.

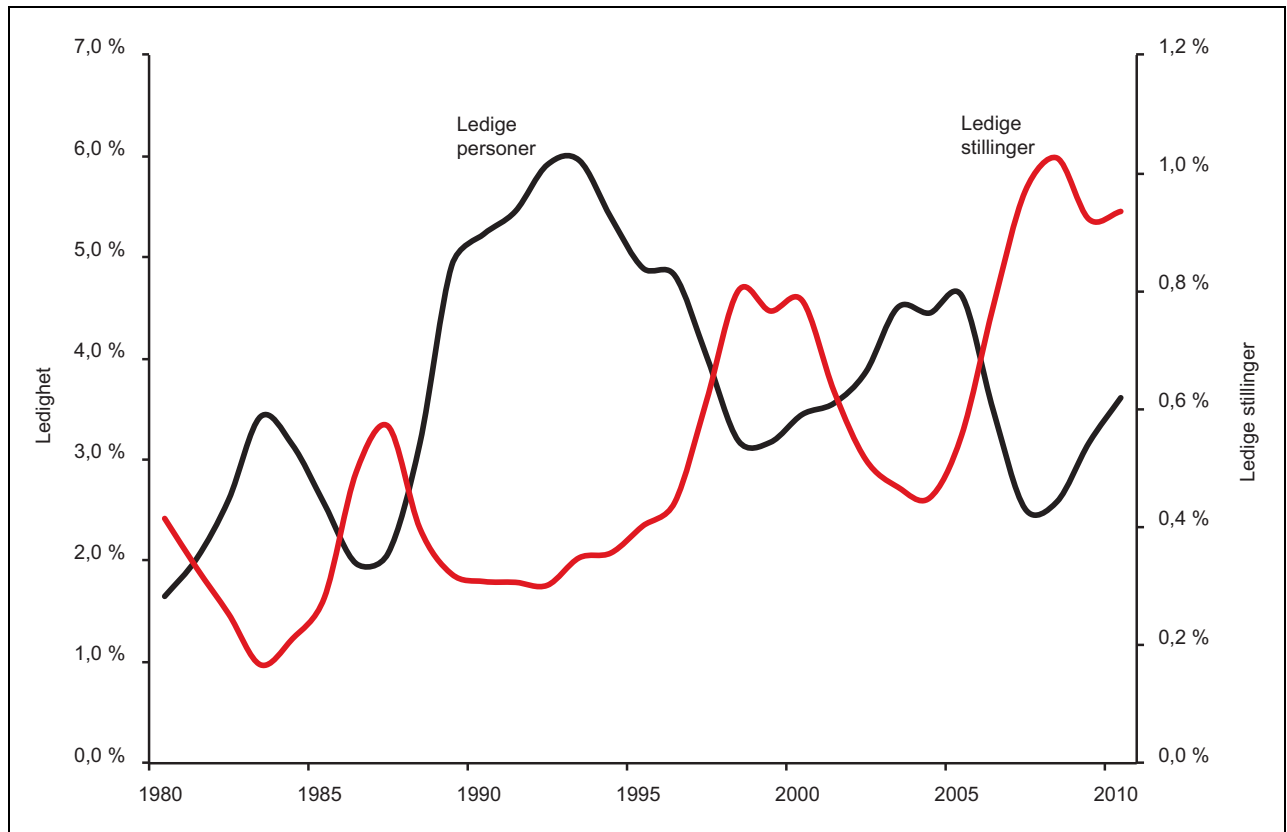
<sup>8</sup> Proba Samfunnsanalyse (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011 – 02.

<sup>9</sup> Røed, K. (1998), *Egalitarian Wage Policies and Long Term Unemployment*, Scandinavian Journal of Economics , 100 (3). Røed, K. (2002), *Unemployment Hysteresis and the Natural Rate of Vacancies*, Empirical Economics , Vol. 27, p. 686-704

<sup>10</sup> Pedersen, J.T. (2002), *Rehabilitering av velferdsforvaltningen. Arbeidslinjen- samordning-klienteffekt*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

<sup>11</sup> Dahl, E. og T. Lorentzen (2002), *Explaining exit to work among social assistance recipients in Norway: Heterogeneity or Dependency?* European Sociological Review. 19:5, pp.1-18.

<sup>12</sup> ECON Analyse (2004), *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport 2004-102. Oslo: ECON Analyse.



Figur 12.2 Sammenheng mellom arbeidsledighet og ledige stillinger. Norge 1980–2010

nevnte tilnærmingen seg på en parallell strategi (utplassering og støtte).

Tilnærmingen med vekt på trening i skjermede omgivelser før utplassering i ordinære bedrifter, har tradisjonelt vært den dominerende tilnærmingen for de gruppene som har størst utfordringer på arbeidsmarkedet (Train then place). Til tross for dette, har den fått mindre oppmerksomhet i evalueringslitteraturen enn utfordreren (Place then train). Det finnes mange prosjektevalueringer og best case-beskrivelser, men disse vurderer sjelden effekten av tilbudene med kontrollgrupper som måler effekten av tilbudet på de resultatene man oppnår. Det mange av disse evalueringene imidlertid viser, er høy brukertilfredshet, økt aktivitet og forbedret livskvalitet, og man antar at tilbudets effekt på arbeidsdeltakelse er god på sikt.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Jf. Gahnstrom-Strandqvist, L.T. (2003), *The meaning of the working cooperative for persons with long-term mental illness: A phenomenological study*. American Journal of Occupational Therapy. 57(3): 262–272. Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Bø: Telemarksforskning. Rapport 253. Spjelkavik, Ø. (2008), *Fokus på nye muligheter. Evaluering av et kurs ved Mølla Kompetansesenter*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Noe som vanskeliggjør evalueringer av den tradisjonelle tilnærmingen, er at tilbudene ofte har en uklar innretning mot arbeid som mål, blant annet fordi arbeid anses som et mål som ligger langt fram i tid. Et prosjekt kan for eksempel vise til økt aktivitet og at deltakerne går videre til annet tilbud som suksesskriterier samtidig som man strengt tatt vet lite om hvor stor betydning den arbeidsforberedende innsatsen egentlig vil ha for det endelige resultatet.<sup>14</sup>

Det foreligger likevel en del gode argumenter som tilsier at mange brukere må gjennomgå en periode med trening utenfor det ordinære arbeidslivet, før utplassering er aktuelt.

- Selv om mange brukere vil oppleve økt motivasjonen ved å delta i ordinært arbeidsliv, vil en del brukere i utgangspunktet ha for lav motivasjon for å delta. Dette gjør det nødvendig med

<sup>14</sup> Jf. Spjelkavik, Ø. (2009), *Utanförskap och integration i Skandinavien*. I: «Den utestängande arbetsmarknaden». Nordiska Handikappolitiska Rådet, Stockholm, s.16–18. Innlegg på Nordiskt välfärdscenters, NVC, seminar Rosenbad 18. og 19. november 2008. Spjelkavik, Ø. mfl. (2011), *Supported Employment i Norden*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 3/2011. Tan, B. (2009), *Hybrid transitional-supported employment using social enterprise: a retrospective study*. Psychiatric Rehabilitation Journal. 33(1): 53–55.

et grunnlagsarbeid for å motivere dem før man går videre med opplæring eller arbeidstrening.

- En del brukere kan ha en atferd som i utgangspunktet gjør at de passer dårlig på en vanlig arbeidsplass. Dette kan skyldes at de har hatt ingen eller bare marginal kontakt med arbeidslivet tidligere, rusproblemer eller annen belastet bakgrunn.
- En del personer med nedsatt arbeidsevne kan ha for dårlige basiskunnskaper.

Slike utfordringer kan tale for at en del brukere trenger en forberedende periode før utplassering, særlig hvis tilretteleggerkompetansen er for svakt utviklet. Det ordinære arbeidslivet er i utgangspunktet ikke innrettet for å drive attføring, og vil være avhengig av kompetent innsats av jobbtilretteleggere. Utplassering på ordinære arbeidsplasser som mislykkes kan stille både bruker og arbeidsgiver i en vanskelig situasjon. Det er viktig å redusere mulige konflikter mellom brukere og arbeidsplass så mye som mulig:

- Hvis arbeidsgiverne opplever at det å ta imot tiltaksdeltakere eller arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne som lite fordelaktig, men tvert imot problematisk og risikofyllt, bryter samarbeidet mellom arbeidslivet og arbeidsmarkedsmyndighetene sammen. Det er derfor viktig å legge et godt grunnlag for at utplasseringen kan bli en positiv opplevelse for begge parter.
- Hvis brukerne opplever utplasseringen som en dårlig opplevelse, kanskje etter å ha erfart mange tidligere nederlag, er det stor fare for tilbakeslag i attføringen.
- Utviklingen går i retning av et arbeidsliv som stiller stadig større krav til formell utdanning.

Mye av kritikken mot de skjermede virksomhetene har vært rettet mot prinsippet (om det er rett metode), men også mot måten virksomheten er innrettet på (om de gjør tingene rett). En kritikk har gått ut på at arbeidstreningen eller opplæringen i de skjermede virksomhetene ikke er relevant i det ordinære arbeidsmarkedet. En annen kritikk har gått ut på at bedriften har insentiver til å beholde de beste deltakerne i egen produksjon, og dermed til å forlenge tiltaksperioden. På bakgrunn av disse forholdene, har de også blitt kritisert for at formidlingen fra slike tiltak er for dårlig. Samtidig har skjermede virksomheter i Norge vært gjennom en omstillingsperiode i den forstand at flere av virksomhetene har omstilt virksomheten samtidig som flere også har satsset på utplassering i ordinær virksomhet.

Dessuten har vi sett at flere virksomheter har omstilt produksjonen til å omfatte mer relevante praksisplasser (for eksempel innen service og velferdstjenester). Samtidig tar skjermede virksomheter i bruk utplassering i ordinære bedrifter som en del av tilbudet til brukerne, selv om det ikke nødvendigvis skjer innenfor rammen av en tidlig-utplasseringsfilosofi. Telemarksforskning viser at de aller fleste virksomhetene hadde avtaler med eksterne virksomheter med tanke på utplassering av deltakere (85 prosent).<sup>15</sup> I gjennomsnitt var omtrent en av fire deltakere til enhver tid utplassert i arbeidspraksistiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifiseringstiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) (noe mindre i APS enn KIA).<sup>16</sup> Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om omstillingstakten har gått raskt nok og om virksomhetene har tilstrekkelig insentiver til slik omstilling.

Den alternative tilnærmingen går ut på å utplassere brukerne på arbeidsplasser i ordinære virksomheter på et tidligst mulig tidspunkt. I denne filosofien er ikke utplassering i ordinære virksomheter bare målet som man skal forberede brukerne til, men også det viktigste virkemiddelet. Utplassering forstås som begynnelsen snarere enn slutten på en attføringsprosess. Oppfølging og vurdering av brukernes arbeidsytelse foregår fortløpende og baserer seg på den enkeltes støttebehov for mestring til enhver tid. Samtidig er bistand til arbeidsgivere et sentralt aspekt ved tilnærmingen, både for å understøtte den enkeltes individuelle inkluderingsforløp og for å styrke inkluderingskompetansen i virksomheten. Eventuell helserelatert behandling og omsorgstiltak foregår parallelt med arbeidsinkluderingen.<sup>17</sup>

I internasjonal litteratur omtales denne tilnærmingen som Supported Employment. Denne litteraturen slår fast at man oppnår bedre effekter av

<sup>15</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Bø: Telemarksforskning. Rapport 253.

<sup>16</sup> Resultater fra spørreundersøkelse til bedriftene fra 2009.

<sup>17</sup> Jf Bejerholm, U. mfl. (2011), Empowerment in supported employment research and practice: Is it relevant? *Scandinavian journal of occupational therapy* 2011; 18(4): 243–53. Corrigan, P.W. og S.G. McCracken (2005), *Place First, Then Train: An Alternative to the Medical Model of Psychiatric Rehabilitation*. Journal article by; Social Work, Vol. 50, 2005. DiLeo, D. (2011), *Employment First: Building a Culture that Expects Job Success*. Training resource network, St. Augustine, FL. Jenaro, C. et al. (2002), *Supported employment in the international context: An analysis of processes and outcomes*. Journal of Vocational Rehabilitation. Volume 17, Number 1/2002. Waghorn, G. og C. Lloyd (2005), *The employment of people with mental illness*. Australian e-journal for the Advancement of Mental Health 4:2 (supplement).

integrerte tilnærminger under paraplyen Supported Employment framfor mer skjermede «Train then place»-tilnærminger når målet er en ordinær jobb.<sup>18</sup> Bond har gjennomgått i alt ni undersøkelser som sammenlignet Supported Employment (IPS) med randomiserte kontrollgrupper.<sup>19</sup> Hans gjennomgang av forskningen oppsummerte blant annet at for å få effekt bør tiltak være orientert mot det ordinære arbeidslivet med det primære målet om integrering i virksomhetenes ordinære arbeidsstokk, inngangskriteriet til tilbudet være basert på den enkeltes valg, mens den metodiske tilnærmingen bør være rask jobbsøking og minimal arbeidsforberedende trening. I 2008 ble det gjennomført en oppdatering av 2004-studien (oppsummering av resultatene fra 11 randomiserte kontrollerte forsøk) som ga enda sterkere evidens for at Supported Employment har bedre resultater enn tradisjonelle tilnærminger:

Across the 11 studies, the competitive employment rate was 61 percent for IPS compared to 23 percent for controls. About two-thirds of those who obtained competitive employment worked 20 hours or more per week. Among those who obtained a competitive job, IPS participants obtained their first job nearly 10 weeks earlier than did controls.<sup>20</sup>

Det ser altså ut til at metoden med tidligutplassering i ordinære bedrifter får ganske mye støtte i forskningslitteraturen. Supported Employment ble importert til Norge allerede tidlig på 1990-tallet, men det er ingen som har gjennomført effektstudier av tilnærmingen i det norske arbeidslivet.

<sup>18</sup> Bond, G.R. og M. McGrew (1995), Accelerating entry into Supported Employment for persons with severe psychiatric disabilities. *Rehabilitation Psychology*, 40(2), 75–94. Bond, G.R. og D.R. Becker (1997), An Update on Supported Employment for People With Severe Mental Illness. *Psychiatric Services*, March 1997 Vol 48 No 3, s 335–346. Bond, G.R. (2004), Supported employment. Evidence for an evidence-based practice. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 27, 345–359. Burns, T. mfl. (2007), The effectiveness of Supported Employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial. *The Lancet* Volume 370, Issue 9593, 29 September 2007-5 October 2007, Pages 1146–1152. Cimera, R.E. (2008), The cost-trends of supported employment versus sheltered employment. *Journal of Vocational Rehabilitation* 28(1): 15–20. Dreher, K.C., G.R. Bond, og D.R. Becker (2010), Creation of a measure to assess knowledge of the individual placement and support model. *Psychiatric Rehabilitation Journal* 33(3): 181–189. Storey, K. (2000); Why employment in integrated settings for people with disabilities. *International Journal of Rehabilitation Research*. June 2000 – Volume 23 – Issue 11 pp: 61–144.

<sup>19</sup> Bond, G.R. (2004), *Supported employment. Evidence for an evidence-based practice*. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 27, 345–359.

Det kan innvendes at det er forhold ved arbeidsmarkedet i land der Supported Employment er blitt forsket på som er annerledes enn det norske, for eksempel en lavere standard for hva som regnes som jobb, flere ukvalifiserte jobber å ta av, et lavere lønnsnivå og svakere ansettelsesvern. Dessuten er det sannsynlig at Supported Employment ofte sammenliknes med tiltak som ofte har en langt mer varig skjermet karakter enn tiltakene i norsk skjermet sektor. Dermed kan «Train then place»-tiltak i Norge komme bedre ut enn hva de gjør i andre land.

Supported Employment ble vanlig i stadig flere land utover 1990-tallet, også i Europa. Norge var tidlig ute med et landsomfattende pilotprosjekt som ble implementert som et nasjonalt arbeidsmarkedstiltak, Arbeid med bistand (AB), fra 1996.<sup>21</sup> Evalueringen av det eksisterende tiltaket Arbeid med bistand kan ikke vise til samme resultater som den internasjonale litteraturen. Samtidig rettes det kritikk mot dagens Arbeid med bistand at denne ikke gjøres på rette måte (man gjør ikke tingene rett). Dette går dels på kompetansen og dels på oppfølgingsmetodikken. I en nordisk studie av Supported Employment-liknende tilbud slås det fast at den største utfordringen for det å gjøre tingene rett handler om å reddykke inkluderingskompetansen og systematisere en mer proaktiv oppfølging ved utplasseringer og i jobb og å knytte seg nærmere til etablerte internasjonale anvisninger.<sup>22</sup>

Slike anvisninger for god praksis innen Supported Employment finnes det flere av. Quality in practice in Supported Employment er et tidlig europeisk eksempel.<sup>23</sup> Supported Employment Fidelity Scale er et sett av implementeringsanvisninger for systematisk tilnærming for å oppnå ordinært arbeid for mennesker med alvorlige psykiske lidelser.<sup>24</sup> European Union of Supported

<sup>20</sup> Bond, G.R., R.E. Drake og D.R. Becker (2008); *An update on randomized controlled trials of evidence-based supported employment*. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 31, 280–289.

<sup>21</sup> Blystad, R. og Ø. Spjelkavik (1996), *Integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet. Evaluering av Arbeid med Bistand*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Blystad, R. og Ø. Spjelkavik (1997), *A Norwegian Approach To Supported Employment*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hernes, T., K. Stiles og G. Bollingmo (1996), *Veien til en vanlig jobb: Nytt perspektiv på attføring* Ad Notam Gyldendal, 1996. Hernes, T., I. Heum og P. Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Gyldendal Akademisk.

<sup>22</sup> Spjelkavik, Ø. mfl. (2011), *Supported Employment i Norden*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 3/2011.

<sup>23</sup> <http://www.quip.at/>

Employment har definert en femtrinnsprosess for god praksis med følgende elementer:<sup>25</sup>

1. Innledende kontakt og samarbeidsavtale
2. Yrkeskartlegging og karriereplanlegging
3. Finne en passende jobb
4. Samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobber
5. Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

Når man stimulerer til økt bruk av metoden, bør man samtidig stimulere til mer riktig bruk. En britisk studie av Supported Employment viser til svak sosial inkludering på arbeidsplassen. Forfatteren peker på at det ikke nødvendigvis er slik at Supported Employment ikke fungerer, men at det er utfordringer knyttet til implementeringen.<sup>26</sup>

Hovedutfordringen med praksistiltak i ordinær virksomhet er at man intervensjoner i arbeidsmarkedet gjennom subsidiering av arbeidskraften. Tiltaket kan utnyttes av arbeidsgiver og føre til at subsidiert arbeidskraft fortrenger ordinær arbeidskraft. For å unngå dette vil det være behov for aktiv oppfølging av arbeidsgiver både knyttet til varighet og bruk av lønnsrefusjon. Med andre ord, mens hovedutfordringen med kvalifiseringstiltakene er innelåsingeffekter, er hovedutfordringen med praksistiltakene fortrenningseffekter. En annen utfordring er at det kan bli mange praksisplasser og lite overgang til jobbkontrakt. Etter jobbkontrakt og avsluttet oppfølging, kan det være fare for frafall.

## 12.4 Tiltaksstruktur

Utviklingen av arbeidsmarkedstiltakene reflekterer i stor grad nye målgrupper og satsninger som følge av at arbeidslinja ble implementert i arbeidsmarkedspolitikken på 1980-tallet. Arbeidslinja var det politiske svaret på økningen i arbeidsledigheten utover 1980- og 1990-tallet, og behovet for bedre resultater innen attføring av yrkeshemmede. Stigende utgifter til folketrygden, økt fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og erkjennelse av arbeidskraften som ressurs, var viktige faktorer som aktualiserte en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Dette førte til at en rekke nye arbeidsmarkedstiltak ble opprettet uten at eksiste-

rende tiltak nødvendigvis ble sanert. Over tid førte dette til at tiltaksstrukturen ble uoversiktlig med overlappende formål, målgrupper og innhold i tiltakene. Parallelt med denne utviklingen ble det startet et forenklingsarbeid på departements- og direktoratnivå som resulterte i forenklinger av tiltaksstruktur, regelverk og forskrifter på begynnelsen av 2000-tallet. Til tross for dette forble tiltaksstrukturen knyttet til de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene i stor grad uendret, noe som innebærer at en fortsatt har en tiltaksstruktur med parallelle tiltak som er lagt til ordinært arbeidsliv og tiltak som arrangeres av tiltaksbedriftene.

Den parallelle strukturen har blitt enda tydeligere etter at en opprettet de nye anbudsbaserte tiltakene Avklaring og Oppfølging. Det er i dag til sammen ti arbeidsrettede tiltak med visse underliggende varianter og tilskudd hjemlet i forskrift om arbeidsrettede tiltak. Av disse er seks tiltak forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, det vil si tiltak som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltak innen rehabilitering. Samtidig er enkelte varianter av de øvrige tiltakene forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, i hovedsak knyttet til at personer med nedsatt arbeidsevne gis mulighet for lengre varighet i tiltaket. Det vises til nærmere omtale av dagens tiltaksstruktur i kapittel 5 og historisk bakgrunn for skjermet sektor i kapittel 3.

I tillegg til utviklingen av en parallell struktur innenfor arbeidsmarkedstiltakene er det de senere år etablert tiltak som følge av avtalen om et inkluderende arbeidsliv som delvis overlapper med de regulære arbeidsmarkedstiltakene. Dette har resultert i et system bestående av tiltaksstrukturer for henholdsvis IA-bedrifter, ordinært arbeidsliv og skjermet sektor. En del tiltak er reservert for enten IA-bedrifter eller skjermede bedrifter, en del tiltak kan benyttes både i IA-bedrifter og i andre bedrifter i ordinært arbeidsliv og en del tiltak kan benyttes uavhengig av denne inndelingen. Sist men ikke minst førte nedleggelsen av Trygdeetaten og Aetat, og opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten til at det samlede virkemiddelspektret ble meget omfattende. På den ene side utgjør dette virkemiddelspektret en verktøykasse for Arbeids- og velferdsetaten som gir muligheter til å finne gode løsninger for brukerne. På den annen side kan det være utfordrende for brukerne og det lokale NAV-kontor å få oversikt over virkemidlene og ta disse i bruk.

Det er to viktige begrunnelser for dagens differensierte tiltaksstruktur. For det første skal inndelingen av ulike tiltak bidra til en hensiktsmessig tydeliggjøring av særtrekk ved det enkelte tiltak

<sup>24</sup> <http://www.dartmouth.edu/~ips/page19/page19.html>

<sup>25</sup> [http://moella.no/fagutvikling/EUSE\\_Verktoykasse\\_Toolkit\\_for\\_SE.pdf](http://moella.no/fagutvikling/EUSE_Verktoykasse_Toolkit_for_SE.pdf)

<sup>26</sup> Wilson, A (2003), *Real Jobs, 'Learning Difficulties' and Supported Employment*. Disability & Society 18(2): 99.

knyttet til en eller flere komponenter som for eksempel målgruppe, leverandører, tilskudd, varighet og innhold. Et formål med dagens differensierte tiltaksstruktur har med andre ord vært at tiltakene skal være tilpasset ulike målgrupper med varierende ønsker og behov for bistand. For det andre har oppdelingen i ulike tiltak viktige kontrollmessige funksjoner:

- Tiltaksinndelingen skal sikre transparens og at Stortinget vet hva bevilgningene over statsbudsjettet blir brukt til.
- Tiltaksinndelingen skal bidra til kontroll med og tilpassing av statlige ressurser i takt med økonomiske konjunkturer og det antatte behovet for tiltak.
- Tiltaksinndelingen skal bidra til økonomisering av ressursene på den måten at ressursbruken ikke skal være større enn det brukeren trenger. Ressursbruken skal heller ikke være mindre, men tilpasset brukerens behov.

Begge disse argumentene tilsier at det kan være hensiktsmessig med et differensiert tiltaksspekter bestående av ulike tiltak med klare målgrupper og et klart definert innhold. Hensynet til kontrollmulighetene må imidlertid vurderes opp mot de utførelsesfaglige argumentene. I lys av dette kan det hevdes at dagens system har en del uheldige sider ved seg:

- Dagens ordning fører til at mange deltakere får lange og ufrivillige avbrudd i tiltaksløpene. Årsaken er at mange har behov for flere enn ett tiltak og deltar på flere tiltak etter hverandre (tiltakskjeding). Etter at ett tiltak avsluttes vurderer Arbeids- og velferdsforvaltningen behovet for nytt tiltak, noe som skaper ventetid mellom tiltak. Ventetiden kan bryte ned den motivasjon, trygghet og tillit som mange har behov for. Dette innebærer en fare for at en positiv utvikling hos den enkelte bruker ikke bare stopper, men reverserer. Resultatet er at færre kommer inn i arbeidslivet enn det som ellers ville ha vært mulig.
- Med det systemet vi har i dag, der hvert tiltak har et begrenset antall plasser, gjør at deltakere iblant søkes inn til andre tiltak enn det som er formålstjenlig. Et velfungerende system er videre avhengig av Arbeids- og velferdsetatens bestillerkompetanse. Det er ikke bare mangel på plasser som gjør at deltakere ender opp med feil tiltak, men også bestillingene fra Arbeids- og velferdsetaten.
- Noen av tiltakene i dagens forskrift har vært virksomme over et lengre tidsrom og reflekterer problemstillinger som var relevante da de

ble etablert. Det kan derfor tenkes at tiltaksstrukturen virker konserverende, blant annet med tanke på utvalgets drøfting av behovet for å legge mer vekt på integrerte tiltak og utplassering i det alminnelige arbeidslivet.

Med bakgrunn i disse forholdene kan det derfor være hensiktsmessig å vurdere behovet for en enklere tiltaksstruktur både av hensyn til å forenkle strukturen og av andre utførelsesfaglige hensyn.

- En enklere og mer oversiktlig struktur kan gjøre det enklere for bruker å få oversikt over de tiltaksmulighetene som er tilgjengelig og legge til rette for at bruker selv kan vurdere ønskede tiltak. En enklere og mer tilgjengelig struktur kan derfor legge til rette for brukermedvirkning forutsatt at tiltakenes innhold er klart forståelig. Færre tiltak kan også gjøre tiltaksstrukturen mer oversiktlig og sannsynligvis lettere å forholde seg til Arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Et tiltakssystem med sikte på å få flere inn i ordinært arbeid raskere, må være innrettet individuelt. Det vil si å ta utgangspunkt i den enkelte persons arbeidshindringer og med utgangspunkt i disse, jobbe enten kvalifiserende eller integrerende med henblikk på det enkelte lokale arbeidsmarkedets behov. Selv om dagens tiltaksdifferensiering har som formål å tilpasse tiltak til den enkeltes behov og ønsker, er det likevel grunn til å vurdere hvor godt en differensiert tiltaksstruktur bidrar til dette. Som nevnt over kan dette bidra til å begrense tiltaksarrangørens handlefrihet dersom deltakerne har behov for flere tiltak eller elementer fra flere tiltak. Dagens struktur kan bidra til at det oppstår opphold og brudd i tiltaksaktiviteten. Som nevnt er det også grunn til å tro at det skjer plasseringer i uhensiktsmessige tiltak som følge av ventelister. Med utgangspunkt i målet om et mer individuelt tilpasset tilbud, kan en alternativ strategi til et differensiert tiltaksspekter, være å operere med bredere tiltakskategorier som gir rom for mer individuelle tilpasninger innenfor hvert tiltak.

Det ser ut til å foreligge en del gode argumenter for å forenkle tiltaksstrukturen. En enklere tiltaksstruktur vil kunne bidra til økt fleksibilitet og bedre oversikt, men samtidig må dette skje på måter som ivaretar myndighetenes legitime behov for kontroll.

Forenkling av tiltaksstrukturen kan tenkes gjennomført på to måter. En måte er å begrense

antall tiltak og rendyrke spesifikke tiltak med bestemte teoretiske innfallsvinkler. Dette kan for eksempel dreie seg om å slå sammen parallelle tiltak forbeholdt skjermet sektor og tiltak i ordinære virksomheter (arbeidspraksis og kvalifisering). Det vil gi færre tiltak, men samtidig også færre teoretiske innfallsvinkler å spille på. Det er imidlertid liten grunn til å redusere det teoretiske mangfoldet i dagens tiltaksstruktur. For det første har vi argumentert for at det er enkelte grupper som har behov for skjerming. Det er også gode grunner for at kvalifisering er hensiktsmessig, også innenfor skjermet sektor. Vektleggingen av de ulike retningene kan imidlertid diskuteres. Gode resultater med bruk av Supported Employment internasjonalt kan være et argument for å styrke satsingen på et slikt tiltak. Samtidig kan det også være at det er hensiktsmessig å vektlegge ulike typer teoretiske perspektiver avhengig av arbeidsmarkedssituasjonen. I praksis betyr dette at det i perioder kan være hensiktsmessig å endre prioriteringen av tiltak basert på ulike teoretiske innfallsvinkler.

En annen måte å forenkle tiltaksstrukturen kan være å samle ulike teoretiske perspektiver innenfor færre tiltak. For eksempel kan det dreie seg om å samle alle tiltak i skjermet virksomhet i et tiltak som kan romme flere teoretiske perspektiver. Dette gir færre tiltak, men samtidig vil det

teoretiske mangfoldet ivaretas. En slik forenkling vil imidlertid ha implikasjoner for styring og kontroll av tiltaksbruken. Tradisjonelt har tiltaksbruken blitt styrt gjennom prioriteringer av spesifikke tiltak med bestemte formål, målgruppe, varighet og andre spesifikasjoner. Med en forenklet tiltaksstruktur begrenses denne muligheten og mer av beslutningene overlates til tiltaksarrangør. Det vil derfor være behov for mer indirekte styring av bredere tiltak gjennom målstyring, resultatbasert styring og lignende. Utvalget kommer tilbake til hvordan man kan forenkle tiltaksstrukturen i kapittel 17.

### **12.5 Anbefalt retning fra utvalget**

---

Utvalget er enige om at gode internasjonale erfaringene med bruk av ordinært arbeidsliv som arena trekker i retning av at denne metodikken bør prøves i større grad. Samtidig viser gjennomgangen foran at det også er argumenter som taler til fordel for arbeidsforberedende tilnærminger. Utvalget er enige om at det vil være en klar fordel å få forenklet tiltaksstrukturen.

Når det gjelder de andre spørsmålene som behandles i kapitlet går utvalgets medlemmer i noe ulike retninger. Dette gjenspeiles i de ulike modellene som presenteres i kapittel 17.



## Kapittel 13

# Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak

### 13.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler arbeidsrettede tiltak til personer med behov for langvarig bistand på grunn av vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne.<sup>1</sup> Tiltak som blir behandlet i dette kapitlet, vil derfor dreie seg om arbeidsrettede tiltak der deltakelsen ikke er begrenset i tid.

I mandatet er utvalget bedt om å foreslå endringer med sikte på å forbedre tilbudet til

- brukere hvor målet er overgang til det ordinære arbeidslivet, og
- brukere med behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass

Utvalget oppfatter ikke disse to utfordringene som gjensidig utelukkende ettersom det er mulig å etablere et varig tilrettelagt arbeid i både ordinære virksomheter og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>2</sup>

Hovedmålet for de arbeidsrettede tiltakene er arbeid på ordinære lønns- og arbeidsforhold i det ordinære arbeidslivet. Dette gjelder også tiltak rettet mot personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne. Allerede i Attføringsmeldingen som kom i 1992, ble arbeidslinjen pekt på som det grunnleggende valget i stedet for trygdelinja.<sup>3</sup>

Det er i prinsippet flere veier å gå for at flere med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne skal kunne bli inkludert i det ordinære arbeidslivet. Som omtalt tidligere i utredningen, viser internasjonale studier gode resultater med bruk av ordi-

nære virksomheter som arena for gjennomføringen av de arbeidsrettede tiltakene også for de med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne.

For de som ikke har mulighet til å få arbeid i det ordinære arbeidslivet, kan det gis tilbud om et varig tilrettelagt arbeid med tett oppfølging i skjermede omgivelser.

Som omtalt i kapittel 4, er målene for personer med nedsatt arbeidsevne knyttet til velferdssamfunnets behov for å opprettholde en høy sysselsetting og begrense antallet som står utenfor arbeidslivet og mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige. Målene er også knyttet til den enkeltes behov for å realisere egne evner og muligheter i et sosialt fellesskap der arbeidsplassen er en av de viktigste arenaene i vårt samfunn.

For å legge bedre til rette for at personer med varig nedsatt arbeidsevne skal kunne utnytte sin restarbeidsevne i det ordinære arbeidslivet, la regjeringen våren 2011 frem forslag til en ny uføretrygd, jf. Prop. 130 L (2010–2011) om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre). Målet med lovfremlegget var å innføre et mer fleksibelt system enn i dag og gi den enkelte større trygghet til å prøve seg i arbeidslivet. Forslaget ble behandlet og vedtatt i Stortinget den 12.12.2011. Utvalget har derfor hatt anledning til å vurdere de arbeidsrettede tiltakene rettet mot personer med varig nedsatt arbeidsevne i lys av ny uførepensjon.

Mange med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne vil kunne ha flere barrierer med hensyn til å kunne få og beholde et arbeid og vil ha behov for bistand fra flere instanser. Det er derfor viktig at det legges til rette for parallell og koordinert bistand slik at brukerne kan få et individuelt tilpasset og helhetlig tilbud. For nærmere omtale av koordinering av innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten og andre myndigheter viser vi til kapittel 14.

I dette kapitlet skal vi gjennomgå tidsubestemte tiltak med sikte på hvordan disse kan:

- bidra til bedre integrering i det ordinære arbeidslivet for personer med vesentlig og

<sup>1</sup> Med varig menes ikke nødvendigvis livsvarig, men langvarig og der langvarig innebærer at arbeidsevnen vil være nedsatt over en lengre tidsperiode enn tidsbegrensningen for de midlertidige arbeidsrettede tiltakene som er inntil tre år.

<sup>2</sup> I forskrift av 11.12.2008 om arbeidsrettede tiltak er forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter definert som «virksomheter med produksjon av varer og/eller tjenester, som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid.»

<sup>3</sup> St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon. (atføringsmeldingen)

- varig nedsatt arbeidsevne med behov for langvarig bistand, og
- bidra til bedre muligheter til å utvikle de enkelte tiltaksdeltakernes ressurser gjennom et individuelt tilrettelagt arbeid med tett oppfølging i skjermede omgivelser

### 13.2 Arbeidsrettede tiltak til personer med behov for tidsubestemte tiltak

De statlige tidsubestemte arbeidsrettede tiltakene består av:

- Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente virksomheter (VTA i forhåndsgodkjente virksomheter)
- Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTA i ordinær virksomhet)
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrifter (TIA)<sup>4</sup>, og
- forsøksordningen Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)

Mens de to første tiltakene er forbeholdt uførepensjonister, mottar deltakerne på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Tidsubestemt lønnstilskudd vanlig lønn. Deltakerne på Varig tilrettelagt arbeid både i ordinære virksomheter og i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan i tillegg motta bonuslønn fra arbeidsgiver. Formålet med både Varig tilrettelagt arbeid og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er å kunne gi arbeid til personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.

Av tiltakene som nevnt ovenfor, er Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter klart størst med i underkant av 8000 deltakere ved utgangen av 2009. Mens det i løpet av 2000-tallet har vært en vesentlig økning i antall deltakere i Varig tilrettelagt arbeid, har antall deltakere i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift blitt redusert. Ved utgangen av 2009 var det om lag 1300 deltakere i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

Fra 2006 ble det åpnet for å arrangere Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter. Formålet var å kunne gi uførepensjonister tilbud om varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet. Endringen innebar at det skulle være mulig å gi tilbud om varig tilrettelagt arbeid også på ste-

der i landet hvor det ikke var etablert forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I 2009 var det 518 deltakere på dette tiltaket.

For å øke mulighetene til å få arbeid i det ordinære arbeidslivet for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne ble det i 2007 innført et forsøk med et Tidsubestemt lønnstilskudd. Målgruppen var personer som alternativt ville fått uførepensjon, og den norske ordningen kan i motsetning til den danske ordningen med Fleksjob benyttes av personer som allerede har en uførepensjon. Ettersom tiltaket fortsatt er et forsøk, er antallet tiltaksplasser begrenset. I 2010 var det i gjennomsnitt 2 387 deltakere, mot 1 960 i 2009, dvs. en økning på 18 prosent. De ulike tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 5, og vi viser til det kapitlet for nærmere informasjon.

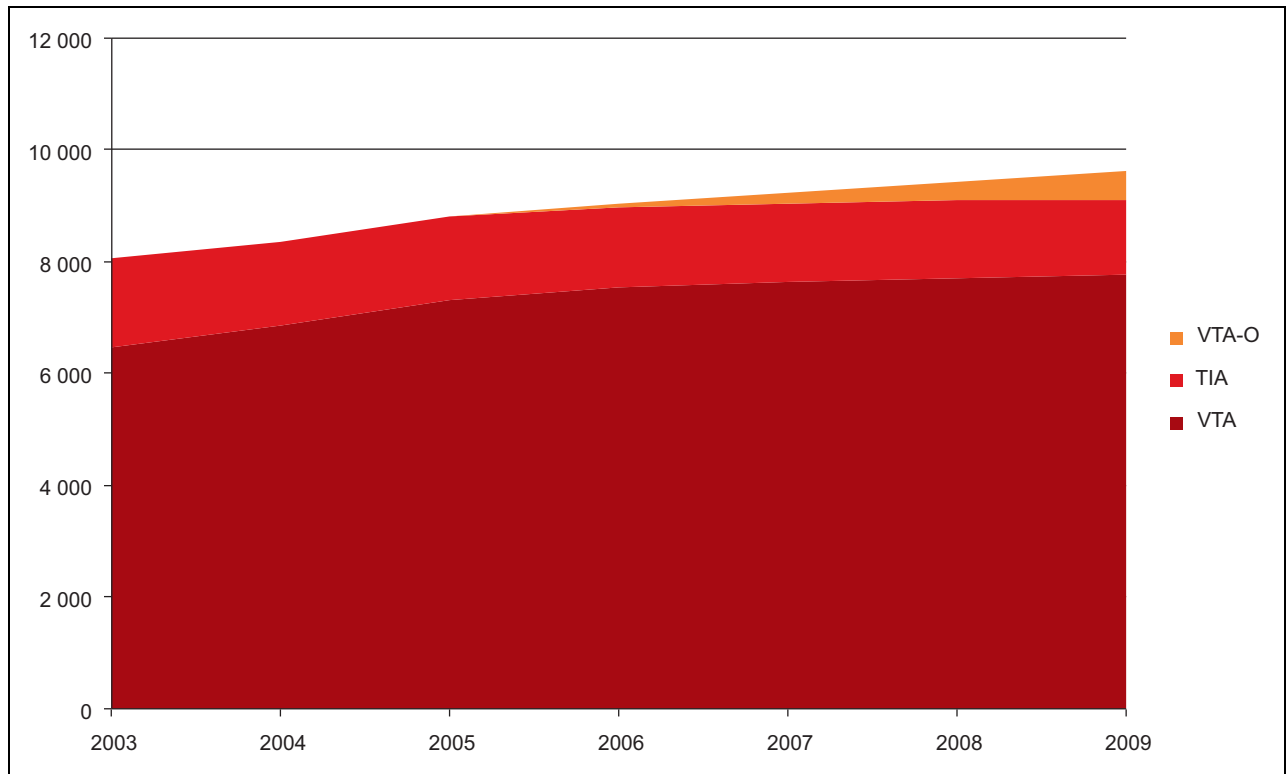
Tiltakene har litt ulike brukere. I Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er utviklingshemmede den største gruppen og personer med psykiske lidelser den nest største gruppen. I Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet er personer med psykiske lidelser den største gruppen. Den største diagnosegruppen i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er personer med muskel- og skjelettsykdommer. Det er vanskelig å si noe om diagnosefordelingen på deltakerne på Tidsubestemt lønnstilskudd ettersom en stor andel ikke er registrert med noen diagnose.

Deltakerne på tidsubestemte tiltak har generelt lavere utdanning enn i befolkningen som helhet, samtidig som det er betydelig forskjell på utdanningsnivået i de ulike tiltakene. Brukerne av Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har lavest utdanningsnivå. Ved utgangen av 2009 hadde om lag 11 prosent av alle deltakerne fullført videregående – eller høyere utdanning. Tilsvarende tall for deltakere på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv var henholdsvis 22 og 25 prosent.

I en undersøkelse av Mandal fra 2008 fremgår det at deltakere på Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter jevnt over stod nærmere det ordinære arbeidslivet enn de som deltok på Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>5</sup> Deltakerne hadde sterkere arbeidslivstilknypning gjennom tidligere yrkeserfaring, mer relevant kompetanse og sosiale og emosjonelle

<sup>4</sup> Ved benevnelse av tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift brukes i henhold til forskrift av 11.12.2008 om arbeidsrettede tiltak, begrepet arbeidsmarkedsbedrift. I teksten ellers blir disse bedriftene kalt attføringsbedrifter.

<sup>5</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42



Figur 13.1 Utvikling i antall deltakere i tiltakene Varig tilrettelagt arbeid, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter målet ved utgangen av desember

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ferdigheter som gjorde at de lettere lot seg inkludere i det ordinære arbeidslivet.

Det kan se ut til at deltakerne på Tidsubestemt lønnstilskudd har bedre utdanning enn deltakerne på både Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Ved utgangen av 2009 hadde 32 prosent av deltakerne på Tidsubestemt lønnstilskudd fullført videregående – eller høyere utdanning.

At deltakerne på Tidsubestemt lønnstilskudd står nærmere det ordinære arbeidslivet, fremkommer også av en rapport fra en evaluering av dette tiltaket.<sup>6</sup> Ifølge denne evalueringen hadde hele 74 prosent et arbeidsforhold første gang de ble registrert på tiltaket.

### 13.3 Avgrensning mot kommunale aktivitetstilbud

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune vedrørende arbeidsrettede tiltak for utsatte grupper har

<sup>6</sup> Hansen, T.B., T. Neset, Ø. Spjelkavik, og P. Børing (2010), *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*, Oxford Research AS i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP, august 2010

vært tatt opp i flere sammenhenger. Det har vært fremmet forslag om at kommunene skulle få ansvar for flere av de individrettede tiltakene, og at de burde få et helhetsansvar for bestemte grupper. Noen av disse alternativene ble drøftet i NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. I utredningen ble det argumentert med at en oppdeling av ansvar for de ulike arbeidsrettede tiltakene ville kunne skape uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret for hvilke personer.

Statlig versus kommunalt ansvar for sysselsetting for utviklingshemmede var en sentral problemstilling knyttet til ansvarsreformen for utviklingshemmede, og i St.meld. nr. 47 (1989–90) om gjennomføring av reformen ble hovedansvaret lagt til arbeidsmarkedsmyndighetene. Sentralt i reformen var at utviklingshemmede skulle ha sitt virke i en tilrettelagt arbeidsplass med offentlig støtte. For de som hadde forutsetninger til det, skulle det legges til rette for at også utviklingshemmede kunne være i ordinært arbeid. Hovedtanken bak reformen var normalisering i den forstand at nødvendig hjelp til denne gruppen skal gis innen rammen av de ordinære tjenestene, og at dette også skulle gjelde ulike arbeidsrettede tiltak.

Ved etablering av arbeids- og velferdsforvaltningen er det statlige ansvaret for arbeidsrettede tiltak videreført.<sup>7</sup> Etablering av et lokalt partnerskap mellom stat og kommune på de lokale NAV-kontorene førte ikke til endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Formålet med å etablere en felles førstelinje var at brukerne skulle møte en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning som skal ivareta brukernes samlede behov for bistand. Samhandlingsreformen som gir kommunene et større helhetlig ansvar for innbyggernes helse, innebærer ikke økt kommunalt ansvar på det arbeidsmarkedspolitiske området.<sup>8</sup>

I tilknytning til ansvarsreformen for utviklingshemmede foretok det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samarbeid med Sosialdepartementet en vurdering av hvilke tiltak som skulle bli regnet som et sysselsettingstiltak, jf. St.meld. nr. 47 (1989–90) om gjennomføring av reformen. Et avgjørende kriterium var at tiltakets målsetting var produksjon av varer og tjenester for et marked, og at denne utgjorde en vesentlig del av virksomheten. Tiltakene kunne også ha andre mål som sosial trening og arbeidstilvenning, men dette arbeidet måtte da skje innenfor rammen av den produksjonsrettede virksomheten. Arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar for utviklingshemmede ble avgrenset til personer som enten kunne utføre et arbeid i det ordinære arbeidslivet eller fylte vilkårene for deltakelse i etatens ulike tiltak.

Aktivitetstiltak som primært tok sikte på å skape størst mulig trivsel for den enkelte, ble forutsatt å være en kommunal oppgave. I følge Seierstad med flere økte omfanget av kommunale aktivitetstiltak på 1990-tallet som følge av ansvarsreformen for utviklingshemmede og nedbygging av institusjoner innen psykiatrien.<sup>9</sup> I lov om sosiale tjenester m.v. fra 13.12. 1991 (nr. 81) fikk kommunene et lovpålagt ansvar for å «*arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det*». Enkeltindivider hadde ingen juridisk rett

til tjenester etter denne loven. Bestemmelsen er videreført i den nye loven om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24.06.2011 (nr. 30).

Av ovenfor nevnte undersøkelse fra 1998 fremgår det at det var store innbyrdes forskjeller på de kommunale tiltakene.<sup>10</sup> Mens noen i all hovedsak fungerte som sosiale møteplasser, var det betydelig innslag av produksjon i andre. I en studie fra 2011 fremgår det at de kommunale tiltakene over tid er blitt mindre orientert mot produksjon og mer mot aktivisering.<sup>11</sup>

I 1998 var hovedtyngden av brukerne uføretrygdede, og de fleste sentrene (77 prosent) ga i all hovedsak tilbud til bare en bestemt diagnosegruppe.<sup>12</sup> Mens 47 prosent av alle sentrene var rettet mot utviklingshemmede, var 27 prosent rettet mot personer med psykiske lidelser. Andelen utviklingshemmede som ikke har noen dagaktivitet har ifølge Tøssebro og Söderström økt fra 5 prosent i 1994 til 16 prosent i 2010.<sup>13</sup>

Av Mandals undersøkelse fremgår det at ansatte i Arbeids- og velferdsetaten opplever «*grensedragningen mellom VTA og de kommunale tilbudene*» som uklar, og at dette kan innebære en risiko for at personer som får tilbud om kommunale dagsentre i stedet burde fått tilbud om Varig tilrettelagt arbeid, og omvendt.<sup>14</sup> Mens ledere i bedriftene ga uttrykk for at det ikke var tilfeldig hvem som ble gitt tiltaket Varig tilrettelagt arbeid, ga informanter fra lokale NAV-kontor uttrykk for at tilgjengeligheten av ledige plasser kunne være avgjørende for hvilket tilbud de enkelte fikk.

Av undersøkelsen fremgikk det videre at det er behov for et tettere samarbeid mellom de lokale NAV-kontor og kommunene for å få til bedre avklaringer av bruken av Varig tilrettelagt arbeid vs. kommunale aktivitetstiltak i de enkelte tilfellene.

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)/lov av 16.06.2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]

<sup>8</sup> Jf. Meld. St. 16 (2010–2011) om nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015), Prop. 91 L (2010–2011) om lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) og Prop. 90 L (2010–2011) om lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

<sup>9</sup> Seierstad, S., A.K. Eide, K.M. Helle og A. Schafft (1998), *Evaluering av de statlige arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*, AFIs rapportserie nr. 5/98

<sup>10</sup> Seierstad, S., A.K. Eide, K.M. Helle og A. Schafft (1998), *Evaluering av de statlige arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*, AFIs rapportserie nr. 5/98

<sup>11</sup> Söderström, S. og J. Tøssebro (2011), *Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levkår og tjenester for utviklingshemmede*, NTNU Samfunnsforskning AS, 2011

<sup>12</sup> Seierstad, S., A.K. Eide, K.M. Helle og A. Schafft (1998), *Evaluering av de statlige arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*, AFIs rapportserie nr. 5/98

<sup>13</sup> Söderström, S. og J. Tøssebro (2011), *Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levkår og tjenester for utviklingshemmede*, NTNU Samfunnsforskning AS, 2011

<sup>14</sup> VTA er en forkortelse for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid

### 13.4 Økt satsing på tiltak rettet mot det ordinære arbeidslivet

Et mer inkluderende arbeidsliv har vært et mål for flere av de store politiske refomene og tiltakene som er gjennomført i de senere årene. Allerede i Attføringsmeldingen som kom tidlig på 1990-tallet, ble arbeidslinjen pekt på som det grunnleggende valget i stedet for trygdelinja.<sup>15</sup> Flere i arbeid og færre som mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige, var også et hovedmål med NAV-reformen. Økningen i trygdemottakere er ansett å være en av de store velferdspolitiske utfordringene. NAV-reformen utgjør sammen med forslag fremlagt i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet. Sentralt i meldingen var innføring av nytt oppfølgingstiltak og økt bruk av lønnstilskudd for nettopp å skape «åpninger og rom innenfor ordinært arbeidsliv for personer med redusert eller variabel arbeidsevne».

Historisk har de arbeidsrettede tiltakene i Norge for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne vært i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Hovedtyngden av deltakerne har vært utviklingshemmede. I 2009 utgjorde de tidsubestemte tiltakene i ordinært arbeidsliv (Tidsubestemt lønnstilskudd og Varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv) 21 prosent av alle de tidsubestemte tiltakene. Andelen har imidlertid økt noe til om lag 24 prosent i 2010. Tøssebro og Söderström hevder (2011) at «når det gjelder personer med utviklingshemming har arbeidsmarkedsetaten i svært liten grad vært i stand til å utnytte ordninger som går under betegnelsen integrering i arbeidslivet».<sup>16</sup>

Med dagens ambisjoner om at flere skal være i lønnet arbeid, og at færre skal bli uføretrygdet, øker også behovet for tiltak rettet mot det ordinære arbeidslivet for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne.

Denne tilnærmingen er også lagt til grunn for Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne som ble lagt frem sammen med Statsbudsjettet 2012.<sup>17</sup> I strategien legges det vekt på at det må satses på et bredt spekter av tiltak og ordnin-

ger for at yrkesdeltakelsen blant unge med funksjonsnedsettelse skal kunne økes. Innen det arbeidsmarkedspolitiske området legges det vekt på økt bruk av blant annet ulike former for tilretteleggings- og oppfølgingsordninger.

På samme måte som for personer med nedsatt funksjonsevne, vil det også for personer med nedsatt arbeidsevne være behov for et bredt spekter av tiltak for at flere skal kunne få og beholde et arbeid i det ordinære arbeidslivet. Det har i løpet av 2000-tallet blitt satt i verk ulike tiltak med sikte på å få flere uførepensjonister tilbake i jobb. Et av tiltakene som ble satt i gang i 2005, var forsøk med uførepensjon som lønnstilskudd.<sup>18</sup> Ordningen fikk et lavere omfang enn forventet. I en nylig avgitt masteroppgave fra Norges handelshøgskole relanseres uførepensjon som lønnstilskudd som tiltak for å få uførepensjonister tilbake i lønnet arbeid i ordinært arbeid.<sup>19</sup> Forfatterne mener at det er behov for et nytt tiltak for uførepensjonister rettet mot ordinært arbeidsliv blant annet fordi mange vil oppleve det stigmatiserende å jobbe i en skjermet bedrift. Dette vil ifølge forfatterne særlig kunne være gjeldende for mennesker som tidligere har hatt en tilknytning til det ordinære arbeidslivet.

Utover 2000-tallet kom det også krav om at arbeidsrettede tiltaket som en hovedregel skal være vurdert og prøvd, før det kan tilstås uførepensjon.<sup>20</sup> Først ble kravet gjort gjeldende for alle søkere om uførepensjon under 35 år og under 45 år med muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser. Siden 2005 gjelder vilkåret helt generelt med mindre åpenbare grunner tilsier at slike tiltak ikke anses som hensiktsmessige.<sup>21</sup>

Videre i dette kapitlet vil vi se nærmere på dagens to tiltak rettet mot personer som har vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne, og som har behov for langvarig bistand for å få en jobb i det ordinære arbeidslivet. Disse tiltakene er forsøk med Tidsubestemt lønnstilskudd og Varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet.

<sup>15</sup> St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengene og uførepensjon. (atfføringsmeldingen)

<sup>16</sup> Söderström, S. og J. Tøssebro (2011), *Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levkår og tjenester for utviklingshemmede*, NTNU Samfunnsforskning AS, 2011

<sup>17</sup> Jf. Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) Statsbudsjettet 2012 for Arbeidsdepartementet

<sup>18</sup> Jf. forskrift av 27.12.2004 om uførepensjon brukt som lønnstilskudd ved reaktivisering av uførepensjonister til ordinært arbeid

<sup>19</sup> Igländ, K.M. og B. Sandal (2011), *De lønnsomme arbeidene. En samfunnsøkonomisk analyse av varig tilrettelagt arbeid*. Norges Handelshøgskole, Bergen, juni 2011

<sup>20</sup> I Revidert nasjonalbudsjett 2000 ble det foreslått å skjerpe kravet om at atfføring skal være forsøkt for bestemte grupper uførepensjonistsøkere. Dette var et administrativt tiltak som ikke var nedfelt i lov. I 2005 ble atfføringskravet innskjerpet ytterligere, jf. Ot.prp. nr. 9 (2004–2005)/Innst. O. nr. 36 (2004–2005) om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover.

<sup>21</sup> Jf. lov om folketrygd, kapittel 12 om uførepensjon.

### 13.4.1 Bruk av tidsubestemt lønnstilskudd

Ordningen med tidsubestemt lønnstilskudd har eksistert som en forsøksordning fra 2007. Ordningen har vært evaluert to ganger. Den første evalueringen viste at forsøket treffer målgruppen som ordningen er beregnet på, og at den sannsynligvis bidrar til å forsinke eller hindre overgang til uførepensjon.<sup>22</sup> Den andre evalueringen ga ikke noe klart svar på om Tidsubestemt lønnstilskudd bidrar til å redusere sannsynligheten for å bli ufør.<sup>23</sup> Dette kan ifølge rapporten henge sammen med en forholdsvis kort undersøkelsesperiode, og at det kan være noe tidlig å fastslå effekten av en ordning som først ble gjort landsdekkende i 2008. Rapporten konkluderte likevel med at deltakelse på Tidsubestemt lønnstilskudd bidrar til å forhindre at man blir uførepensjonert med en høy uføregrad. Ordningen bidrar derfor til at deltakerne får opprettholdt en kontakt med arbeidslivet og får utnyttet sin restarbeidsevne i det ordinære arbeidslivet.

En analyse som Spjelkavik gjorde i 2004 av et fem-årig lønnstilskudd til ordinære bedrifter ved inntak av arbeidssøkere med varierende og nedsatt yteevne, viste at suksesskriteriet til fast jobb er den individuelle oppfølgingen av både arbeidstaker og arbeidsgiver.<sup>24</sup>

Selv om evalueringer viser at bruk av Tidsubestemt lønnstilskudd viser gode resultater for den enkelte bruker, hevder kritikerne av ordningen at omfattende bruk kan ha uheldige sider på samfunnsnivå. I Norge er imidlertid omfanget av Tidsubestemt lønnstilskudd svært begrenset sammenliknet med tilsvarende ordninger i for eksempel Danmark.

En hovedinnvending mot utstrakt bruk av lønnstilskudd er at det kan føre til kostnadsoverveltning fra arbeidsgivere til staten, og fortrenningseffekter i arbeidsmarkedet.

Med fortrenningseffekt menes at personer som får subsidiert sine lønnskostnader, får arbeid på bekostning av ordinære arbeidssøkere som får betalt sine lønnskostnader fullt ut fra arbeidsgiver. Dersom lønns subsidieringen kommer til å

omfatte arbeidstakere med mindre reduksjon i arbeidsevnen enn forutsatt, vil den tiltenkte målgruppen kunne fortrennes fra ordningen. Kostnadsoverveltning dreier seg om tilfeller der personen kunne beholdt arbeidet eller blitt ansatt i den samme bedriften uten lønnstilskudd. I slike tilfeller vil det være en direkte kostnadsoverveltning av ordinære lønnskostnader fra arbeidsgiver til staten.

For å redusere slik risiko blir utformingen av selve lønnstilskuddsordningen svært viktig. Særlig vil krav til en klar avgrensning av målgruppen være avgjørende. Treffsikkerheten i ordningen forutsetter et tydelig og klart regelverk og en god avklaringspraksis i Arbeids- og velferdsetaten.

Av Prop. 130 L (2010–2011) om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) fremgår det at regjeringen vil gjennomgå dagens ordning med tidsubestemt lønnstilskudd på bakgrunn av både norske og internasjonale erfaringer. I nevnte proposisjon varsler Regjeringen at den vil komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering av dette.

### 13.4.2 Varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet

Det finnes også et tilbud om Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter for personer med vesentlige og varig nedsatt arbeidsevne. Hvem som får Varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet, virker ifølge Mandal å være resultat av bevisste valg og prosesser.<sup>25</sup> Av undersøkelsen fremgår det at det ble lagt vekt på å finne personer som hadde gode forutsetninger og var godt motivert for å prøve seg i det ordinære arbeidslivet. Gjennom å ha en høy terskel for dem som prøves ut, skulle man redusere risikoen for at både personen selv og arbeidsgiveren skulle bli skuffet.

Mandal viser til en undersøkelse av Schaff og Spjelkavik som fremhever at for mange vil et apparat rundt som sikrer trygghet, forutsigbarhet og fleksibilitet være av avgjørende betydning for om de skal lykkes i det ordinære arbeidslivet.<sup>26</sup>

Ved gjennomføring av Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter har arbeidsgiverne ansvar for at det oppnevnes en fadder for den enkelte deltaker i bedriften i tillegg til en kontaktperson som

<sup>22</sup> Spjelkavik, Ø. (2008), *Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? Evaluering av forsøk i fem fylker*, AFI-rapport 3/2008. Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>23</sup> Hansen, T.B., T. Neset, Ø. Spjelkavik og P. Børing (2010), *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*, Oxford Research AS i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP, august 2010

<sup>24</sup> Spjelkavik, Ø. (2004), *Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging. Underveisanalyse av Fleksibel jobb*, Arbeidsforskningsinstituttet, rapport nr. 1

<sup>25</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>26</sup> Schaff, A. og Ø. Spjelkavik (2006), *Arbeidshelse og psykisk helse. Underveisevaluering av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen*. Arbeidsforskningsinstituttet..

### Boks 13.1 Om den danske ordningen med Fleksjob

Den danske Fleksjobordningen er i likhet med den norske ordningen rettet inn mot personer som har varige begrensninger i arbeidsevnen, og som ikke kan få eller forbli i arbeidslivet på ordinære vilkår. Det er de kommunale jobbsentrene som gir tilbud om Fleksjob som først kan tildeles etter at alle relevante tiltak har vært prøvd.

Fleksjob er stillinger på særlige vilkår. Det kan opprettes Fleksjobber hos både private og offentlige arbeidsgivere. Det kan gis tilbud om Fleksjob på både heltid og deltid. Til grunn for saksbehandlingen skal det foreligge en arbeidsevnevurdering som gir saksbehandlerne et beslutnings- og dokumentasjonsgrunnlag.

Den som er ansatt i en Fleksjob, får lønn av arbeidsgiver som igjen får tilskudd til lønnen fra kommunen. Tilskuddet er halvparten eller totredjedeler av lønnen, avhengig av graden av den nedsatte arbeidsevnen. Det er et øvre tak på tilskuddet.

I juni 2011 var 53 285 personer ansatt på en Fleksjob. Det store omfanget skyldes blant annet at det har vært lønnsomt for danske kommuner å få folk inn på Fleksjob på grunn av høye statlige refusjonssatser. Fleksjobordningen har heller ikke vært en rammefinansiert ordning, og skiller seg på denne måten fra hvordan arbeidsmarkedstiltak blir finansiert i Norge.

Fordi ordningen ikke har fungert som forutsett, la den daværende danske regjeringen i desember 2010 frem et forslag til endringer i ordningen<sup>1</sup>. Forslaget ble ikke behandlet før det ble et skifte av regjeringen høsten 2011. Den

nye regjeringen har ennå ikke tatt stilling til hva som skal skje med videre utforming av førtidspenjon og fleksjob. I forslaget som ble lagt frem, skulle Fleksjobben som en hovedregel kun kunne gis for en periode på 5 år, og for personer under 40 år kun for 5 år om gangen. Etter at den første Fleksjobperioden var over, kunne personer over 40 år få en permanent Fleksjob dersom arbeidsevnen fortsatt var vesentlig og varig nedsatt slik at personen aldri ble i stand til å utføre en jobb på ordinære vilkår i det ordinære arbeidslivet. Forslagene skulle sikre at ordningen i større grad ble rettet inn mot den opprinnelige målgruppen, nemlig personer med betydelig nedsatt arbeidsevne. Sentralt i forslaget var vektlegging av insitammenter for den ansatte til å øke arbeidsinnsatsen ved at det skulle lønne seg økonomisk å øke arbeidsinnsatsen. I dagens ordning er det ingen sammenheng mellom lønn og produktivt arbeid. For arbeidsgiver skulle det bli mer attraktivt å opprette en Fleksjob fordi arbeidsgiver bare skulle betale for produktiv arbeidsinnsats. Samtidig skulle personer med vesentlige begrensninger i arbeidsevnen i større grad tilgodeses i den nye ordningen ved at tilskuddet skulle være størst for personer med lav nettolønn. Innføring av midlertidige Fleksjobber skulle bidra til å øke både kommunens, arbeidsgivernes og de ansattes fokus om at målet alltid skulle være å utvikle arbeidsevnen og evnen til selvforsørging. På sikt var målet arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet uten offentlige tilskuddsordninger.

Kilde:

<http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Reform%20af%20fortidspension%20og%20fleksjob.aspx>

skal ivareta kommunikasjonen og samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten.

Ved behov for ytterligere oppfølging og tilrettelegging forutsettes det at dette ivaretas av eksterne tiltaksarrangører og/eller Arbeids- og velferdsetaten. For personer med varige begrensninger i arbeidsevnen kan varighetsbestemmelsene i dagens regelverk som åpner for at oppfølgingstiltak kan gis i maksimalt tre år, være en barriere for å kunne beholde en jobb i det ordinære arbeidslivet.

### 13.5 Bedre tilbud til brukere med behov for varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Som omtalt i kapittel 13.1, finnes det to ulike tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne og med behov for et varig tilrettelagt arbeid. Dette er Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Varig tilrettelagt arbeid er et betyde-

lig større tiltak enn Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Mens Varig tilrettelagt arbeid har økt i omfang i de senere årene, har Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift blitt redusert. Teksten nedenfor vil i all hovedsak omhandle tiltaket Varig tilrettelagt arbeid.

### 13.5.1 Formål og målgruppe

Både Varig tilrettelagt arbeid og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er rettet mot personer som har vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Varig tilrettelagt arbeid er forbeholdt personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygden. Deltakerne på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift fyller ikke vilkårene til uførepensjon, men har likevel en såpass redusert arbeidsevne at de ikke får en jobb i det ordinære arbeidslivet. Årsaken til at de ikke får en ordinær jobb henger ofte sammen med redusert arbeidsevne ofte kombinert med høy alder og lave formelle kvalifikasjoner. Arbeidsevnen kan være redusert også av andre årsaker enn rent helsemessige.

Av regelverket for Varig tilrettelagt arbeid fremgår det at «Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver».<sup>27</sup> Ifølge utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak skal utvikling av ressurser vurderes i forhold til både arbeidet i tiltaket og mulig overgang til ordinært arbeidsliv.

Et sentralt spørsmål er om målgruppen for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid bør utvides til også å omfatte personer med midlertidige livsoppholdssystemer som har vært lenge borte fra arbeidslivet. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) om arbeid, velferd og inkludering ble spørsmålet besvart med at for disse gruppene var det mer hensiktsmessig å tilby arbeidsrettede tiltak der målet om arbeid i det ordinære arbeidslivet var sterkere vektlagt, og at det var viktig å reservere Varig tilrettelagt arbeid til eksisterende målgruppe. Dette blant annet for å unngå at det skjedde en fortrenkning og en svekkelse av tilbudet til personer som har behov for et slikt tilbud. For personer med midlertidige livsoppholdssystemer og som har vært lenge borte fra arbeidslivet, ble det vurdert som mest hensiktsmessig å tilby arbeidsrettede tiltak der målet er lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet. I meldin-

gen ble det lagt frem forslag som skulle gjøre det lettere for personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger å få et lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet, blant annet gjennom opprettelse av nye oppfølgings- og lønnstilskuddsordninger.

Som omtalt i kapittel 5, kan deltakerne på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift for eksempel være eldre som opplever at de ikke klarer seg i det ordinære arbeidslivet, men som likevel ønsker et meningsfylt arbeid frem til de går av med alderspensjon.<sup>28</sup> Deltakerne mottar lønn og tiltaksarrangør mottar et tidsubestemt lønnstilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten. Tiltaket ble etablert før innføring av forsøk med Tidsubestemt lønnstilskudd, og spørsmålet er om deltakerne kunne beholdt et arbeid i det ordinære arbeidslivet dersom det var åpning for å gi et tidsubestemt lønnstilskudd til en ordinær arbeidsgiver eventuelt i kombinasjon med et oppfølgings- og tilretteleggingstiltak.

Spørsmålet er om det er hensiktsmessig å slå de to lønnstilskuddene sammen. Ved en eventuell sammenslåing må det tas stilling til om dagens driftstilskudd til oppfølging og tilrettelegging skal organiseres som et separat tiltak, eller være integrert med lønnstilskuddsordningen. I dag mottar tiltaksarrangører av Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift et driftstilskudd i tillegg til lønnstilskuddet.

Formålet med både Varig tilrettelagt arbeid og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er å kunne gi et varig tilrettelagt arbeid for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne med små muligheter til å få lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet. Selv om ingen av tiltakene er tidsbegrenset, er det likevel et krav i forskriften at mulighetene for overgang til jobb i det ordinære arbeidslivet skal vurderes.

For bedre å legge til rette for at deltakere på Varig tilrettelagt arbeid skal kunne prøve seg i det ordinære arbeidslivet, foreslår Mandal en ordning med permisjon fra tiltaket.<sup>29</sup> Permisjonen skal kunne gis i en avgrenset periode. Dersom utprøvingen fungerer, kan personen gå over i den nye jobben, og dersom den ikke fungerer, skal deltakeren kunne returnere til tiltaket. Ifølge Mandal vil en slik ordning kunne gi mange en «trygghet som de trenger for å tørre å ta et slikt steg». En til-

<sup>27</sup> Jf. kap. 11 i forskrift av 11.12. 2008 (nr. 1320) om arbeidsrettede tiltak

<sup>28</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*, Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 253

<sup>29</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42



svarende ordning finnes for Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift der deltakere i tiltaket kan leies ut i inntil seks måneder med sikte på formidling til ordinært arbeid.

En undersøkelse av Nordlandsforskning om arbeidsmiljø og rettsikkerhet for utviklingshemmede som deltar på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid, viser at arbeidssituasjonen og trivselen for tiltaksdeltakerne generelt må sies å være god.<sup>30</sup> Det legges stor vekt på at deltakerne skal mestre arbeidsoppgavene, i tillegg til å støtte opp om et godt sosialt samspill med kollegaer og å løse utfordringer utenfor arbeidet. Studien viser at innføringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS har ført til økt bevissthet hos lederne til å arbeide mer systematisk med helse, miljø og sikkerhet.

Mandals undersøkelse fra 2008, gir også et positivt hovedinntrykk av Varig tilrettelagt arbeid.<sup>31</sup> Tiltaket gir et tilbud til en gruppe som er meget sårbar og marginalisert i arbeidsmarkedet, og som ofte ikke ville hatt noe alternativ uten dette tiltaket. Rapporten konkluderer med at det «er liten tvil om at det også i fremtiden vil være behov for en VTA-ordning». Av rapporten fremgår det at det likevel eksisterer flere svakheter og utfordringer ved dagens gjennomføring av tiltaket. Utfordringene knyttes først og fremst til bedre individuell tilrettelegging, økte produksjons- og produktivitetskrav, finansiering og manglende oppfølging fra det lokale NAV-kontoret. Med unntak av finansiering blir de ulike utfordringene omtalt nedenfor. For nærmere omtale av finansiering vises det til kapittel 16.

### 13.5.2 Oppfølging og tilrettelegging

Arrangører av Varig tilrettelagt arbeid skal tilby arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeids-evne og tett oppfølging av den enkelte bruker.

Bedriftene tar ifølge Mandal utprøving av den enkeltes fungeringsnivå på alvor.<sup>32</sup> Spesielt i starten av et ansettelsesforhold brukes det en del tid på å finne det rette nivået på oppgavene.

Riktig kompetanse blant de som jobber som ledere hos tiltaksarrangørene, er en viktig forut-

setning for å nå målet om å utvikle deltakernes ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver tilpasset hver enkelt deltakers behov. Det er tiltaksarrangørens ansvar å sørge for nødvendig yrkesfaglig, pedagogisk og attføringsrettet kompetanse innen sin bedrift.

Ifølge Mandal er det svært varierende i hvilken grad bedriftene har den kompetansen som regelverket forutsetter.<sup>33</sup> Dette er i samsvar med tidligere studier av Båtevik og Halvorsen.<sup>34</sup> I undersøkelsen til Mandal er det flere ansatte fra Arbeids- og velferdsetaten som mener at det er mangel på spesielt pedagogisk og veiledningsmessig kompetanse. Av undersøkelsen til Møller med flere fra 2009 fremgår det at i gjennomsnitt har 30 prosent av personalet attføringsfaglig utdannelse i de såkalte vekstbedriftene, mens det er 41 prosent i attføringsbedriftene.<sup>35</sup> Det er imidlertid store forskjeller mellom bedriftene. Forskjellene må blant annet forstås i lys av at bedriftene har valgt ulike attførings- og produksjonsstrategier, samt metodisk innretning av arbeidet.

Tradisjonelt har tiltaksdeltakerne i tiltaket Varig tilrettelagt arbeid vært forbundet med utviklingshemmede. Med økt innslag av flere diagnoser vil det stille andre krav til tiltakets innretning og gjennomføring. Med en mer variert målgruppe vil det være et bredere spekter av behov som skal ivaretas. Dette stiller ifølge Mandal større krav til tilrettelegging og oppfølging.<sup>36</sup> En annen konsekvens som ble trukket frem av informanter fra både Arbeids- og velferdsetaten og bedriftene, var at økningen av personer med psykiske lidelser taler for at en bør styrke innsatsen mot overgang til ordinært arbeid.

Behovet for økt individuell tilrettelegging vil ifølge Mandal også øke som følge av økende individualisering i samfunnet.<sup>37</sup> Nye generasjoner av utviklingshemmede og personer med funksjonsnedsettelse vil stille større krav til omgivelsene

<sup>30</sup> Olsen, T. og T.L. Handegård (2009), *Vanskelig å snakke om? Arbeidsmiljø og rettsikkerhet for utviklingshemmede i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*, Nordlandsforskning, rapport nr. 1, 2009

<sup>31</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>32</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>33</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>34</sup> Båtevik, F.O. og L.J. Halvorsen (2005), *Systematikk og innlevering. Evaluering av forsøket med differensierte støttesatser for VTA-bedrifter*, Møreforskning, Volda

<sup>35</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*, Bø: Telemarksforskning, TF-rapport nr. 253

<sup>36</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>37</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

og være mer ambisiøse på egne vegne vedrørende utdanning, jobb og egen personlig utvikling.

Arrangører av Varig tilrettelagt arbeid gjennomfører tiltaket stort sett i egen produksjonsrettet virksomhet. Dette kan begrense spennet og variasjonen i de oppgaver som deltakerne kan bli satt til. Det vil med andre ord være begrensninger med hensyn til hva som er mulig å få til av tilrettelegging innen egen virksomhet.

Tradisjonelt har de skjærmede virksomhetene drevet med industribasert virksomhet. Det har vært reist kritikk mot at de ikke i tilstrekkelig grad har klart å omstille seg i takt med omstillingen av næringslivet for øvrig. Undersøkelsen fra Møller med flere viser at fortsatt jobber de fleste deltakerne innenfor de klassiske næringene som mekanisk industri og trevare.<sup>38</sup> Manglende omstilling kan medføre at tiltaksarrangører har begrensede muligheter til å gi den enkelte deltaker relevant kompetanse som kan bidra til øke mulighetene for integrering i det ordinære arbeidslivet.

Av Mandals undersøkelse fremkom det at bedriftene foretok tilpasninger til det lokale næringsliv kun ut i fra produksjonsstrategiske tilpasninger og disposisjoner for å sikre nye oppdrag.<sup>39</sup> Ingen hadde jobbet bevisst med å sikre oppdrag som kunne gi deltakerne nyttig arbeidstrening og erfaring med hensyn til overgang til ordinært arbeid i det lokale næringslivet. I rapporten blir dette forklart med den lokale konkurransesituasjonen som gjør at bedrifter som arrangerer Varig tilrettelagt arbeid ikke bare kan velge og vrake blant ulike oppdrag, og at deres eksistens ofte er basert på en type oppdrag som ingen andre bedrifter har funnet det passende å satse på.

Undersøkelsen fra Mandal ligger noe tilbake i tid. Det er vanskelig å vite hvordan situasjonen er i dag. Trolig har innføringen av EQUASS-systemet bidratt til en forbedring. Like fullt kan det synes som det er behov for å legge økt vekt på individuell oppfølging og arbeidsoppgaver tilpasset den enkelte. Økt bruk av det lokale arbeids- og næringslivet som arena for tiltaksgjennomføring, vil øke mulighetene for å tilby et mer individuelt tilpasset tilbud, og gi bedre muligheter for overgang til det ordinære arbeidslivet.

<sup>38</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evalueringsrapport av arbeidsmarkedstiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter*, Bø: Telemarksforskning, TF-rapport nr. 253

<sup>39</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

### 13.5.3 Produksjons- og produktivetskrav

Bedriftene er organisasjoner med flere målsettinger og skal tilgodese ulike interesser. De skal tjene staten ved at de er viktige virkemidler i den statlige arbeidsmarkedspolitikken. Videre skal de betjene leverandører og kunder ved å fremstå som en forretningsforbindelse på linje med andre. Siden kunder og leverandører opererer i et marked, vil bedriftenes primære interesse overfor disse aktørene være knyttet til effektiv produksjon, konkurransedyktige priser, god kvalitet på varene og pålitelige leveranser. Kommunene har også interesser knyttet til disse bedriftene. Kommunene er interessert i at bedriftene driver med overskudd fordi dette sikrer fortsatt drift, tilbyr arbeidsplasser, skatteinntekter og er i seg selv et bidrag til det lokale næringslivet. Kommunene kan også ha interesse knyttet til disse bedriftene som alternativ til opprettelse av kommunale aktivitetstiltak. De ansatte har interesse av stabile arbeidsplasser, best mulige lønnsforhold og arbeidsbetingelser, mens tiltaksdeltakerne først og fremst er interessert i gode attføringstjenester og muligheten til å ha en tilrettelagt arbeidsplass.

Det kan se ut til at det over tid har skjedd vesentlige endringer i fokuset og aktiviteten i disse bedriftene, og at det nå er større krav til produktivitet og inntjening. Ifølge Olsen dreies forestillinger om hensikten med denne typen virksomheter i økende grad bort fra attføringsmålsettinger og over til produksjon og inntjening.<sup>40</sup> Selv om spørsmålet knyttet til produktivitet og lønnsomhet er en del av virkeligheten i alle bedrifter, kan en for sterk vektlegging av dette i bedriftene bidra til å dreie fokuset bort fra det som er bedriftens hovedoppgave, nemlig å utvikle mennesker. Ifølge Mandal ses kvalitet og resultatoppnåelse i bedriftene nærmest utelukkende i et kunde- og leveranseperspektiv, og ikke til gjennomføringen av tiltaket knyttet opp mot deltakernes utvikling.<sup>41</sup>

Det skjærpede fokuset på produksjon og økonomiske resultater fører ifølge Mandal til at bedriftene blir mer selektive med hensyn til hvem som får plass i bedriften.<sup>42</sup> Dette bekreftes i

<sup>40</sup> Olsen, T. (2003), *Litt av en jobb! En studie av tilrettelagt arbeid for personer med utviklingshemming*, Nordlandsforskning, rapport nr. 12

<sup>41</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>42</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

undersøkelsen av informanter fra både bedriftene og de lokale NAV-kontorene.

De offentlige tilskuddene har innvirkning på bedriftenes inntjening, og finansieringsformen vil ha betydning for hvilke krav bedriftene må stille til tiltaksdeltakernes produktivitet. For nærmere omtale av disse forholdene viser vi til kapittel 16 om finansiering av tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

#### 13.5.4 Manglende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten er i forskrift pålagt å kontrollere at tiltaket Varig tilrettelagt arbeid blir gjennomført som forutsatt i forskriften.<sup>43</sup> Mens fylkeskontorene i Arbeids- og velferdsetaten godkjenner tiltaksarrangører, inngår avtaler om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak og følger opp på systemnivå, har de lokale NAV-kontorene ansvar for samhandling knyttet til de enkelte deltakerne.

I Mandals undersøkelse fra 2008 fremgår det at Arbeids- og velferdsetaten ikke ivaretar «*det ansvaret etaten er gitt gjennom tiltaksforskriften for å kontrollere at tiltaksgjennomføringen skjer i tråd med forutsetningene i forskriften*».<sup>44</sup> Ingen av NAV-kontorene som inngikk i undersøkelsen, hadde etablert et overordnet apparat eller en metodikk for systematisk kvalitetssikring og kontroll av tiltaksgjennomføringen i bedriftene som arrangerte tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Mandal påpekte at manglende bevissthet og tenkning rundt hva som er god tiltaksgjennomføring når det gjelder Varig tilrettelagt arbeid, er et problem, og gjør at det er vanskelig å drive med systematisk kontroll av tiltaksgjennomføringen.

Enkelte informanter fra Arbeids- og velferdsetaten hevdet at de verken mottok «*årsrapporter eller individuelle rapporter fra bedriftene de hadde ansvar for å følge opp*», og at «*de heller ikke ville purre på bedriftene dersom de skulle merke at rapporter ikke var kommet inn*».<sup>45</sup> <sup>46</sup> Manglende oppfølging av de individuelle planene og rapportene i oppfølgingen av tiltaksgjennomføring, kan blant annet henge sammen med, som enkelte informan-

ter fra Arbeids- og velferdsetaten ga uttrykk for, at de individuelle planene ikke var godt nok rettet inn mot verken målene for den enkelte deltaker eller til det attføringsfaglige arbeidet mer generelt. Manglende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten kan kanskje også henge sammen med at Varig tilrettelagt arbeid iblant blir oppfattet som en «*endestasjon*» i den forstand at de som kommer inn på tiltaket anses som ferdig utredet og endelig avklart.

Mandal fant også mangel på systematisk og strukturert jobbing på de lokale NAV-kontorene for å øke overgangen til ordinært arbeid for deltakere på Varig tilrettelagt arbeid. Dette kan ifølge forfatterne i noen grad henge sammen med manglende erfaring med å samarbeide med det lokale arbeids- og næringslivet. Det blir lettere å henvise brukerne til de skjermede virksomhetene som man har erfaring i å samarbeide med, fremfor å jobbe aktivt for å skaffe tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv.

#### 13.6 Behovet for tidsubestemte tiltak

Det finnes ingen oversikt over det totale antallet personer med vesentlig og varig nedsatt arbeids- evne med behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å få og beholde et arbeidsforhold. I Arbeids- og velferdsetaten inngår vurderinger av behovet for både Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid i en helhetlig analyse av det samlede behovet for arbeidsrettede tiltak med utgangspunkt i tildelt ramme og brukernes behov.

Antallet plasser med Tidsubestemt lønnstilskudd er politisk bestemt og formidlet til Arbeids- og velferdsdirektoratet i de årlige tildelingsbrevene.

Selv om antallet deltakere i tiltaket Varig tilrettelagt arbeid har økt fra 5 953 til 8 295 tiltaksplasser fra 2000 til 2010, tilsvarende en økning på 39 prosent, er det ifølge undersøkelsen til Mandal fortsatt mange både tiltaksarrangører og ansatte i Arbeids- og velferdsetaten som mener at det er for få plasser.<sup>47</sup> <sup>48</sup>

<sup>43</sup> Forskrift av 11.12.2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak mv.

<sup>44</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>45</sup> I henhold til pkt. 4.3 om årsrapport i kravspesifikasjon for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter plikter tiltaksarrangør å sende årsrapport til Arbeids- og velferdsetaten senest ved utgangen av februar året etter.

<sup>46</sup> Krav til bedriftene om å rapportere til Arbeids- og velferdsetaten vedrørende tiltaksgjennomføringen for den enkelte deltaker fremgår av pkt. 4.1 og 4.2 i kravspesifikasjon for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

<sup>47</sup> Omfatter Varig tilrettelagt arbeid i både ordinære og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

<sup>48</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

Deltakerne på Varig tilrettelagt arbeid i både ordinære virksomheter og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har uførepensjon. Pr. 30.06.2010 var det i alt om lag 300 000 uførepensjonister, og i 2009 ble det i alt nærmere 25 000 nye uførepensjonister. I 2009 hadde om lag 2 760 utviklingshemmede tilbud om Varig tilrettelagt arbeid. I samme år var noe over 12 300 registrert som uførepensjonister med en utviklingshemming. Dette er indikasjoner på at omfanget av Varig tilrettelagt arbeid er for lavt.

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget uttrykte i Innst. 15 S (2010–2011) et ønske om «*mer sikker kunnskap om det reelle behovet for VTA-plasser*», og ba «*regjeringen vurdere hvordan en best kan skaffe tilveie en mer systematisk informasjon om behovet*».<sup>49</sup> På denne bakgrunnen har Arbeidsdepartementet gitt Arbeidsforskningsinstituttet i oppdrag å kartlegge behovet for Varig tilrettelagt arbeid i både ordinære virksomheter og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I konkurransegrunnlaget ble det forutsatt at oppdragstaker skulle henvende seg til både tiltaksarrangører og kommuner i tillegg til arbeids- og velferdsforvaltningen for å få utarbeidet gode anslag på behovet. Dette blant annet for å få en oversikt over brukere som i dag ikke har et tilbud, men som kommunene vurderer inngår i målgruppen for Varig tilrettelagt arbeid. Rapporten fra Arbeidsforskningsinstituttet skal være ferdigstilt sommeren 2012.

Ifølge to nylig avlagte masteroppgaver fra Norges Handelshøgskole er Varig tilrettelagt arbeid samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med kommunale dagsenterplasser for utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser eller rusproblemer.<sup>50</sup> Utvalget har ikke hatt anledning til å studere forutsetningene og beregningene som ligger til grunn for vurderingene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet i disse masteroppgavene.

### 13.7 Uførepensjon eller lønn

Deltakerne på tiltakene Varig tilrettelagt arbeid, i både ordinære virksomheter og forhåndsgod-

kjente tiltaksbedrifter, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Tidsubestemt lønnstilskudd er ansatt i bedriftene og arbeidsforholdene er regulert i arbeidsmiljøloven. Hver enkelt arbeidstaker skal ha en arbeidskontrakt som regulerer ansettelsesforholdet. Mens deltakerne på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Tidsubestemt lønnstilskudd mottar lønn som fastsettes etter forhandlinger som i arbeidslivet for øvrig, mottar deltakerne på Varig tilrettelagt arbeid uførepensjon.<sup>51</sup> Hensikten med deltakelse på Varig tilrettelagt arbeid er ikke primært å sikre inntekt og evne til selvforsørging, men å utvikle deltakernes ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver tilpasset hver enkelt deltakers behov.

Deltakerne på Varig tilrettelagt arbeid i både ordinære virksomheter og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan i tillegg til uførepensjon motta bonus for innsatsen. Det er ikke et krav i regelverket at det skal utbetales bonuslønn til deltakerne. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) ble det konkludert med at en ikke ville innføre veiledende normer for utbetaling av bonuslønn innenfor tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Dette fordi sentrale retningslinjer for fastsettelse av bonuslønn ville bryte med sentrale prinsipper i norsk næringsliv om at lønns- og arbeidsavtaler inngås mellom partene i arbeidslivet, det vil si arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.

Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) og LO/fellesforbundet har blitt enige om en minstesats for bonuslønn tilsvarende 13,75 kr pr. time, jf. overenskomsten for Varig tilrettelagt arbeid for 2010–2012. Av overenskomsten fremgår det at «*ved bedrifter som omfattes av denne overenskomst skal ingen ansatt arbeidstaker betales under den fastsatte minstesats for bonuslønn*». Hvis den

<sup>49</sup> VTA er en forkortelse for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid.

<sup>50</sup> Andersen, L.R.S. og M. Laland (2011), *Hva er verdien av Varig tilrettelagt arbeid? En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av arbeidsmarkeditiltaket VTA*, Norges handelshøgskole, Bergen, 30. mai 2011. Iglund, K.M. og B. Sandal (2011), *De lønnsomme arbeiderne. En samfunnsøkonomisk analyse av varig tilrettelagt arbeid*, Norges handelshøgskole, Bergen, juni 2011

<sup>51</sup> Til både Tidsubestemt lønnstilskudd og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift ytes det statlig tilskudd til lønnen. Mens tilskuddet til tiltaksarrangører av Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er en fast sats per måned, er tilskuddet knyttet til deltakelse på Tidsubestemt lønnstilskudd variabelt. Arrangører av Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift mottar i tillegg et attføringstilskudd. Mens lønnstilskuddet gis til delvis dekning av lønnsutgifter og skal kompensere for arbeidstakernes reduserte arbeids- evne, skal attføringstilskuddet gis til dekning av utgifter i forbindelse med attføringsvirksomheten. Ifølge forskrift med forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd kan det ytes oppfølgingsbistand gjennom særskilte arbeidsmarkeditiltak ved behov.

Støtten til Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter tar høyde for at det vil være ansatt støttearbeidere i bedriftene som skal drive oppfølging og tilrettelegging for tiltaksdeltakerne. Dette er ikke i samme grad tilfellet for Varig tilrettelagt arbeid i ordinære bedrifter, hvor det forutsettes at oppfølging og tilrettelegging i større grad skal anskaffes som egne tiltak.

Tabell 13.1 Arbeidsrettede tilbud til personer med behov for varig tilrettelagt arbeid på grunn av vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne fordelt etter lønn/livsoppholdsytelse og om tiltaket er i ordinære virksomheter eller i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

	Lønn	Uførepensjon + bonuslønn
Ordinære virksomheter	Tidsubestemt lønnstilskudd	Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet
Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	Varig tilrettelagt arbeid <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ved deltakelse på Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan ordinært arbeidsliv benyttes som arena for tiltaksgjennomføringen.

enkelte arbeidstaker mener at den regulering som er gjennomført virker urimelig, kan de tillitsvalgte på vedkommendes vegne ta saken opp med bedriftsledelsens representanter.

Det er også inngått en overenskomst for attføringsbedriftene, den såkalte AMB-overenskomsten 2010–2012. Denne avtalen er inngått mellom NHO Service/NHO på den ene siden og Fellesforbundet/LO på den andre siden. I bedrifter som omfattes av denne overenskomsten, skal ingen voksen arbeidstaker betales under de fastsatte minstelønnsstansene. Det skal betales et tillegg til minste timefortjeneste i tilrettelagt arbeid etter dyktighet, kvalifikasjoner, praksis og jobbinnhold. Partene har avtaletfestet at det i tariffperioden skal settes ned et utvalg som skal arbeide for å vurdere betydningen av garantiordningen slik at attføring og lokal lønnsdannelse i større grad blir stimulert.

I dag kan uførepensjonister tjene opp til 1G<sup>52</sup> før uførepensjon blir avkortet mot lønnsinntekt. I forslaget til ny uføreytelse ble det foreslått at denne grensen skal senkes til 0,4 G. For personer som deltar på Varig tilrettelagt arbeid, ble det imidlertid foreslått at bonuslønn ikke skal føre til reduksjon i uføreytelsen.

Å motta lønn i tillegg til uførepensjon anses å være av stor betydning for deltakerne på Varig tilrettelagt arbeid. Av undersøkelsen til Mandal fremgår det at det å motta «vanlig lønn» i tillegg til uførepensjon gir deltakerne ekstra stolthet, og at det er bra for selvfølelsen.<sup>53</sup> Av rapporten fremgår det videre at lønn gir den enkelte en sterkere følelse av å bidra i bedriftens produksjon og bidrar til å knytte deltakerne mer direkte til bedriftens virksomhet og verdiskapning enn det uførepensjon

sjon alene er i stand til. Bonuspengene gjør det lettere å se sammenheng mellom egen innsats og bedriftens produksjon og økonomi.

På den andre siden oppleves uførepensjonen av mange tiltaksdeltakere som en økonomisk trygghet og gir en forutsigbarhet med hensyn til fremtidig livsopphold.<sup>54</sup> Dette er i samsvar med en undersøkelse som Olsen gjennomførte i 2006 der informanter vurderte ordningen med uførepensjon i kombinasjon med en bonuslønn som sikrere og et bedre alternativ enn høyere lønn og redusert uføregrad.<sup>55</sup>

## 13.8 Utvalgets vurderinger

### 13.8.1 Innledning

Arbeidslinja som alternativ til trygdelinja, har hatt bred politisk oppslutning i Norge siden den ble innført på begynnelsen av 1990-tallet. For at lønnet arbeid skal bli en reell mulighet for flere personer med varig nedsatt arbeidsevne, må det etter utvalgets vurdering legges bedre til rette for at de kan delta i arbeidslivet ut i fra sine egne forutsetninger og evner. Det må derfor arbeides videre med å utvikle metoder, tiltak og tjenester som støtter opp under det overordnede målet om arbeid i det ordinære arbeidslivet for denne gruppen, og med å utvikle et godt kunnskapsbasert faglig grunnlag for dette arbeidet.

### 13.8.2 Tidsubestemt lønnstilskudd

Utvalget merker seg at Danmark har satset på omfattende bruk av tidsubestemt lønnstilskudd

<sup>52</sup> G er grunnbeløpet i folketrygden som per 1. januar 2012 er 79 216 kr per år.

<sup>53</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>54</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>55</sup> Olsen, T. (2006), *En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeidslivet.*, Nordlandsforskning, rapport nr. 6, 2006

for å inkludere flere med varig nedsatt arbeidsevne i det ordinære arbeidslivet. Utvalget merker seg også at ordningen ikke har fungert som forutsatt, og at den den daværende danske regjeringen la frem et forslag til en reform av ordningen høsten 2010.<sup>56</sup>

Analysene av danske Fleksjob utført av forskerne Larsen og Høgelund tyder på at selv om det ikke er sikkert at alternativet for alle hadde vært uførepensjon, ville mange ikke ha vært ansatt i det ordinære arbeidslivet uten Fleksjob.<sup>57</sup> Larsen og Høgelund peker på at man burde ha vært mer treffsikker med Fleksjob, og fått på plass skikkelig oppfølging av de med mest redusert arbeidsevne og bistandsbehov, i kombinasjon med lønnstilskuddet. Flere internasjonale studier har påvist at lønnstilskudd har god effekt på overgang til jobb, særlig om det brukes målrettet og i kombinasjon med oppfølging og trening på arbeidsplassen.<sup>58</sup>

Utvalget viser til at en nylig gjennomført evaluering av det norske forsøket med Tidsubestemt lønnstilskudd konkluderer med at deltakelse på tiltaket bidrar til å forhindre at man blir uførepensjonert med en høy uføregrad, det vil si at deltakerne får opprettholdt en kontakt med arbeidslivet og får utnyttet sin restarbeidsevne i det ordinære arbeidslivet.<sup>59</sup>

I Norge er tidsubestemt lønnstilskudd fortsatt en forsøksordning, omfanget er av den grunn begrenset og bestemt sentralt av Arbeidsdepartementet. Utvalget ser at lønnstilskudd i mange tilfeller kan være et effektivt tiltak for å få flere med varig nedsatt arbeidsevne inn i arbeidslivet. Utvalget mener likevel at en vurdering av spørsmålet om fremtidig regulering og bruk av dette tiltaket bør utsettes slik at en får vurdert tiltaket nærmere i sammenheng med oppfølging av Prop. 130 L (2010–2011) om ny uføretrygd og ny alderspensjon til uføre.<sup>60</sup> Utvalget mener at det særlig er behov for en nærmere vurdering av tidsubestemt lønnstilskudd versus gradert uføretrygd.

Ved en eventuell fremtidig beslutning om å etablere Tidsubestemt lønnstilskudd som en permanent ordning for personer med varige begrensninger i arbeidsevnen, vil utvalget understreke betydningen av at regelverket og praksisen må gjennomgås med sikte på at uuntenderte kostnads- overveltnings- og fortregningseffekter blir så små som mulig. Det innebærer at tiltaket bør rammes inn slik at det begrenses til personer som med stor sannsynlighet ikke kan nyttiggjøre seg andre midlertidige arbeidsrettede tiltak. Utvalget mener at tiltaket bør forbeholdes personer som ikke er i et tilsetningsforhold, og at det innføres en aldersgrense for å unngå at unge personer låses inne på denne type tiltak.

### 13.8.3 Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift

Utvalget er delt i synet på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

Medlemmene Hernes, Ramberg, Spjelkavik, Brofoss og Holand tar utgangspunkt i at deltakelse i det ordinære arbeidslivet i større grad enn i dag skal være både et mål og et middel i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Det vises her til utdypende begrunnelser for dette i beskrivelsen av modell 2 i kapittel 17.

Å revitalisere tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift vil etter disse medlemmers oppfatning isteden innebære at en vender tilbake til tidligere tiders løsninger. For å «maksimere uavhengighet og integrasjon» og for å sikre «den enkeltes rett til å fullt ut å realisere sine potensialer for produktiv og sosial utvikling og retten til deltaking i ordinært samfunnsliv» understreket Attføringsmeldingen allerede for 20 år siden at

<sup>56</sup> Den nye regjeringen som kom høsten 2011, har ennå ikke tatt stilling til hva som skal skje videre med forslaget til ny førtidspensjon og fleksjobb.

<sup>57</sup> Larsen, B. & J. Høgelund (2008), Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellom 2002 og 2008. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

<sup>58</sup> For eksempel Burns J. et al. (2010): Wage subsidies to combat unemployment and poverty. International Food Policy Research Institute (IFPRI); Dorsett, R. (2006): The new deal for young people: effect on the labour market status of young men, Labour Economics, 13, 405–22; Jaenichen, U. & G. Stephan (2009): 'The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers'. Applied Economics 24. September 2009; Larsen, B. & J. Høgelund (2008): Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellom 2002 og 2008. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd; Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish youth labour market programmes, The Journal of Human Resources, 38, 891–927; Katz, L.F. (1998): «Wage Subsidies for the Disadvantaged», i Freeman, R. & P. Gottschalk (eds): Generating Jobs. New York: Russell Sage Foundation, 1998, pp. 21–53; Oskamp, F. & D.J. Snower (2008): The Effect of Low-Wage Subsidies and Skills and Employment. Working Paper no. 1292. Kiel: Kiel Institute for the World Economy; Sianesi, B (2007): Differential effects of active labour market programs for the unemployed Labour. Economics Volume 15, Issue 3, June 2008, Pages 370–399.

<sup>59</sup> Hansen, T.B., T. Neset, Ø. Spjelkavik og P. Børing (2010), *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*, Oxford Research AS i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP, august 2010

<sup>60</sup> Jf. Prop. 130 L (2010–2011) om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)/Innst. 80 L (2011–2012) om samme sak

varige plasser i skjermede omgivelser bør være en absolutt siste løsning etter at alt annet er prøvd. Disse medlemmene mener dette bør være den klare tommelfingerregelen: Alle med en viss arbeidsevne bør i prinsippet gis mulighet til å finne sin plass innen det ordinære arbeidslivet. Dette vil også innebære å ta på alvor lovkrakteriet om at attføring skal være prøvd, også i den forstand at en form for tilpasset, støttet og/eller subsidiert arbeid i det ordinære arbeidslivet alltid bør være et førstevalg.

Det bør her også legges til at en revitalisering av skjermet, ordinært lønnet arbeid i Norge vil innebære å bevege seg i motsatt retning av det som nå er den internasjonale trenden. I Storbritannia er man nå i ferd med å bevege seg helt bort fra ordningen med «sheltered employment», og ønsker isteden å satse på løsninger som inkluderer i det ordinære arbeidslivet.<sup>61</sup>

Helt fra 1960-årene har det pågått en diskusjon om man bør kombinere eller tvert imot skille mellom attføringsfunksjoner og det å tilby varig skjermet arbeid. Flertallet i utvalget mener at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter bør være arenaer for tilbud om midlertidige, individrettede tiltak som sikter mot å forberede, gi arbeidstrening og kvalifisere brukere som har en vei å gå inn mot det ordinære arbeidslivet. Et viktig utgangspunkt for forsøkene på å omforme atføringsbedriftene gjennom de siste 15–20 årene, har vært virksomhetenes problematiske, doble målsetting: Både arbeidstrening og varig sysselsetting. Argumentet har vært at dette kan skape uklare forestillinger om hva slags tilbud virksomhetene faktisk skal gi.

Medlemmene Hernes, Ramberg, Spjelkavik, Brofoss, Holand, Lødemel, Moen og Møller peker på at samtidig som det er sider ved utviklingen i arbeidslivet som kan tenkes å heve tersklene for mennesker med ulike funksjonsproblemer, er det etter hvert introdusert også en lang rekke kompensatoriske muligheter som – hvis de utnyttes på en systematisk og faglig fundert måte – kan bidra til å senke de samme tersklene. Dette kan gjelde ulike former for lønnstilskudd, supplerende inntektssikring gjennom trygd, og/eller ulike typer støtte/tilskudd til tilrettelegging. Det vises her ikke minst til at den nye uførepensjonsordningen er utformet slik at den på en langt smidigere måte skal kunne fungere som utgangspunkt for å kunne kombineres med arbeid i ordinære virk-

somheter. Samlet vil disse mangfoldige mulighetene gjøre det mulig for flere å etablere et tilrettelagt miljø og en tilrettelagt jobb innen ordinært arbeidsliv.

Disse medlemmer legger også til grunn at en kombinasjon av ordinær ansettelse, ordinær lønn og tidsubestemt varighet innen en skjermet sektor som i tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift gir få eller ingen insentiver til å bevege seg i retning av ordinært arbeidsliv. Spenningen mellom hensynene til virksomhetens produktionskrav på den ene siden, og de attføringsfaglige hensynene på den andre, vil kunne bli stor. Manglende insentiver skyldes også at innen Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, som i stor grad kan betraktes som en form for lønnstilskuddordning, får alle det samme tilskuddet uansett grad av nedsatt arbeidsevne – i motsetning til subsidieordningene rettet mot ordinært arbeidsliv.

På bakgrunn av ovenstående foreslår derfor flertallet i utvalget bestående av medlemmene Hernes, Ramberg, Spjelkavik, Brofoss, Holand, Lødemel, Moen og Møller at Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift langsomt fases ut, i tråd med det som har vært Arbeids- og velferdsetatens rådende politikk gjennom de siste årene. I og med at dette ofte dreier seg om eldre arbeidstakere med lang fartstid i virksomheten, må dette skje på en på en slik måte at brukere som i dag er inne i ordningen, sikres å beholde denne. Behovet for egne skjermede, varige og trygge arbeidsplasser, der en ikke når fram i forhold til det ordinære arbeidslivet, ivaretas isteden gjennom de etablerte oppleggene for varig tilrettelagt arbeid.

Disse medlemmer viser også til anbefalingen fra utvalget om en helhetlig og grundig gjennomgang og vurdering av alle former for arbeidsløsninger for de som har behov for en form for varig støtte, subsidium og/eller tilrettelegging, jf. kapittel 13.8.6.

Den videre teksten i dette underkapitlet gir uttrykk for synet til et mindretall i utvalget bestående av medlemmene Gogstad, Norman, Oen og Brørby.

Det arbeidsrettede tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er rettet inn mot personer som er for friske til å få en uføretrygd, men har en såpass redusert arbeidsevne at de ikke får en jobb i ordinært arbeidsliv. Årsaken til at de ikke får en ordinær jobb er som regel redusert arbeidsevne kombinert med høy alder og lave formelle kvalifikasjoner. I tillegg har mange behov for tilrettelagt arbeidsplass i en attføringsbedrift fordi man her har et egnet psykososialt miljø med et sosialfaglig

<sup>61</sup> *Getting in, staying in and getting on. Disability employment support fit for the future*, lagt frem for parlamentet ved Secretary of State for Work and pensions, London, juni 2011

kompetent personale. Det å kunne være i et tilrettelagt arbeidsmiljø hvor det å kunne arbeide i sitt eget tempo, og bli sosialt akseptert for at man har en lavere arbeidsevne, er viktig og nødvendig for mange.

Alternativ inntektssikring for mange i denne målgruppen er uføretrygd eller varig kommunal sosialhjelp. Brukergruppen vil i det alt vesentligste ha behov for andre varige stønadsordninger om lag på samme nivå som støttesystemet i dag er for tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Den store fordel er at deltakerne på Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift skaper gjennom sitt arbeid en merverdi som gjør at de får en lønn som er lik ordinære arbeidstakere. Mye tyder også på at med dagens sterke satsing på Kvalifiseringsprogrammet, hvor en stor gruppe ikke kommer i ordinært arbeid, vil Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift være den arbeidsmuligheten mange vil trenge for å være varig tilkoblet arbeidslivet og frakoblet sosialkontoret.

Arbeidstakerne i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift får sin lønn framforhandlet i egen tariffavtale mellom Fellesforbundet og NHO og den ligger nær opp til ordinær tariff lønn. Dette innebærer at de får en lønn å leve av og mange blir forhindret fra å komme i sosialhjelpens fattigdomsfelle og får det mange setter pris på; en verdig avgang til pensjonisttilværelsen.

Fordelen med Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift framfor Varig tilrettelagt arbeid er at tiltaket gir arbeidstakerne en tilnærmet ordinær lønn å leve av. Altså ingen kobling av uførepensjon og bonuslønn. Dette innebærer også at tiltaksarrangører for Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift må ha en langt mer lønnsom produksjon fordi lønnstilskuddet dekker knapt 50 prosent av kostnadene til lønn og sosiale utgifter. Dermed blir arbeidsoppgavene som tilbys mer relatert til hva som er i ordinært arbeidsliv, som for eksempel barnehage, ulik form for industriproduksjon, catering og butikkarbeid. Det bør derfor være et mål for det lokale NAV-kontoret alltid å vurdere og prøve personer med nedsatt arbeidsevne i Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift før eventuelt Varig tilrettelagt arbeid.

Med de til dels sterkt ulike tiltakene Varig tilrettelagt arbeid, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Tidsubestemt lønnstilskudd har man her tre ulike virkemidler som gir individuelle muligheter til personer med behov for varige økonomiske støtteordninger i arbeidslivet. Ved å kunne tiltakskjede i ulike kombinasjoner kan Arbeids- og velferdsetaten gi tilbud som passer for en stor gruppe arbeidssøkere, men som altså tren-

ger særlig støtte fordi de ikke har en arbeidskraft som tilsier at ansettelser er mulig på ordinære vilkår.

Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift brukes i dag som et virkemiddel for arbeidstakere på vei ut av arbeidslivet, det vil si der uføretrygd eller sosialhjelp ville vært alternativet.

En annen måte å benytte Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift på, er å se det som et tiltak for unge mennesker med varig lyte som har innvilget uføretrygd og Varig tilrettelagt arbeid. Flere av disse vil kunne ha utviklingsmål som gjør at de opparbeider en arbeidsevne hvor de kan forsvare lønn i stedet for uføretrygd, men vil fortsatt ha behov for sterk faglig oppfølging. For å bryte terskelen fra uføretrygd til lønn vil det for denne gruppen være avgjørende å beholde den trygghet som ligger i den støtte og utviklingsfunksjon de allerede har i Varig tilrettelagt arbeid. Dette gjøres på en god måte gjennom tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

Medlemmene Paulsen og Sannes viser til at utvalget har anbefalt en bred gjennomgang av de tidsubestemte tiltakene, og mener Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift bør behandles i den sammenheng.

#### 13.8.4 Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Som fremhevet allerede i Attføringsmeldingen på begynnelsen av 1990-tallet, bør tilbud om arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter «*i større grad være en siste løsning, ikke et første valg*».<sup>62</sup> Tiltaket Varig tilrettelagt arbeid bør derfor også for fremtiden reserveres de som står lengst unna det ordinære arbeidslivet. Utvalget mener at det fortsatt bør være et vilkår for å få innvilget Varig tilrettelagt arbeid at deltakerne har uførepensjon eller at det er klart at vedkommende vil få innvilget uførepensjon i nær fremtid. Utvalget mener det bør vurderes om det bør tydeliggjøres i regelverket at tiltaket bare kan gis til de som har 100 prosent uførepensjon. De som har en gradert uføreytelse, vil ha en viss inntektsevne og for disse må målet være lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet.

Formålet med tiltaket skal etter utvalgets vurdering være mulighet til å delta i arbeidslivet ut i fra egne forutsetninger og evner, og at arbeidet skal bidra til å utvikle den enkelte tiltaksdeltakers ressurser. Dette kan tilsi at man legger til rette for fleksibilitet i form av ordninger der det er mulig å

<sup>62</sup> St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengene og uførepensjon /Attføringsmeldingen)



kombinere arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter med periodevis arbeid i ordinære virksomheter for brukere som er modne for dette.

For bedre å legge til rette for at deltakere på Varig tilrettelagt arbeid skal kunne prøve seg i det ordinære arbeidslivet, foreslår utvalget etter forslag fra Mandal en ordning med permisjon fra Varig tilrettelagt arbeid.<sup>63</sup> Permisjonen skal kunne gis i en avgrenset periode. Dersom utprøvingen fungerer, kan personen gå over i den nye jobben, og dersom den ikke fungerer, skal deltakeren kunne returnere til Varig tilrettelagt arbeid. Utvalget viser til at det i samme undersøkelse fremgikk at økning av tiltaksdeltakere med psykiske lidelser taler for styrket innsats mot overgang til ordinært arbeid.

Utvalget mener det er nødvendig å tydeliggjøre kravet om økt bruk av det lokale næringslivet som arena for tiltaksgjennomføringen. Dette vil kunne øke mulighetene for å tilpasse arbeidstilbudet til hver enkelt deltakers behov og ønsker, samtidig som det gir bedre muligheter for integrering i det ordinære arbeidslivet. Utvalget forutsetter at ved økt utplassering skal tiltaksarrangørene fortsatt ha ansvaret for oppfølging av deltakerne og gjennomføring av tiltaket. Utvalget legger vekt på at en på denne måten vil kunne benytte skjermede virksomhets kompetanse knyttet til oppfølging av deltakerne og gjennomføring av tiltak. Økt bruk av det lokale arbeids- og næringslivet ved gjennomføring av tiltak vil også kunne bidra til å skape en bedre forståelse for mulighetene for å integrere også utviklingshemmede i det ordinære arbeidslivet.

### 13.8.5 Videreføring av Varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet

Ordningen Varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter kan være et godt alternativ for personer som har en uførepensjon. Målgruppen for tiltaket er personer med uførepensjon og med behov for spesiell og tett oppfølging. Selv om det har vært en jevn økning i bruken av tiltaket siden det ble innført i 2006, er dette fortsatt et meget lite tiltak sammenlignet med varige tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. For at bruken av denne ordningen skal kunne økes, er det etter utvalgets vurdering viktig at tiltaket kombineres med oppfølgings- og tilretteleggingstiltak. Fordi målgruppen har langvarig og til dels varig nedsatt arbeids-

evne, bør det åpnes for mer fleksibel bruk av oppfølgings- og tilretteleggingstiltak. Disse tiltakene må derfor i større grad gjøres tidsubestemte.

Utvalget mener også at tilskuddet bør endres og være på nivå med driftstøtten til Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I 2011 var driftstøtten til Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet 53 849 kr, mens driftstøtten til Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter var 128 344 kroner.

Det er trolig et stort potensial for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv. Både blant dagens deltakere i Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente bedrifter, deltakere i kommunale arbeidssentraler og uføre som ikke er i arbeid eller aktivitet, vil det være mange som kunne ha en god arbeidsplass i ordinære bedrifter gjennom detakelse på dette tiltaket. For at ordningen skal fungere er det en forutsetning at både deltakerne og arbeidsplassene kan tilbys gode oppfølgingstjenester.

### 13.8.6 Behov for ny utredning

På bakgrunn av vedtak om en ny uføretrygd mener utvalget/ at det er behov for en egen gjennomgang der en vurderer inntektssikringsordninger og ulike arbeidsrettede tiltak i sammenheng.<sup>64</sup> Ny uføretrygd som gjør at det økonomisk blir tryggere å prøve seg i lønnet arbeid, endrer ifølge utvalget noen av forutsetningene for bruk av dagens arbeidsrettede tiltak. Dette gjør at det er behov for en ny vurdering av hvordan de arbeidsrettede tiltakene virker sammen med reglene for ny uføretrygd med henblikk på at flere med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne skal kunne delta i det ordinære arbeidslivet.

Utvalget viser i denne sammenheng også til at Regjeringen i meldingsdelen i proposisjonen varsler at den vil komme tilbake til Stortinget med et forslag om en ny og forsterket arbeidslinje der målet er at også flere med varige begrensninger i arbeidsevnen skal kunne delta i arbeidslivet ut i fra sine egne forutsetninger og evner.

En slik gjennomgang bør omhandle ulike lønnskuddsordninger, ulike tilretteleggings- og oppfølgingstiltak, tidsubestemte tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i tillegg til ulike måter å kombinere trygd og arbeid på.

<sup>63</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, Fafo-rapport 2008:42

<sup>64</sup> Jf. Stortingets vedtak 12.12.2011 knyttet til behandling av Prop. 130 L (2011–2012) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)/Innst. 80 L (2011–2012)

### 13.8.7 Bedre system for avklaring av behov

Utvalget har drøftet behovet for plasser i tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Utvalget merker seg at det ikke finnes samlede oversikter over det totale behovet for de tidsubestemte tiltakene, men at det er indikasjoner på at det er et udekket behov for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Utvalget viser til at Arbeidsdepartementet har satt i gang et arbeid for å fremskaffe gode anslag for behov for Varig tilrettelagt arbeid i både ordinære virksomheter og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, og anbefaler at man på bakgrunn av dette arbeidet også vurderer om flere brukere som i dag har tilbud i kommunale dagsentre i steden bør få tilbud om tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Utvalget anser det som positivt at arbeidet også omfatter utarbeiding av et

system for løpende og systematisk vurdering av behovet.

Som omtalt under kapittel 13.3, kan målgruppen for Varig tilrettelagt arbeid og kommunale aktivitetstiltak i noen grad være overlappende. Gode behovsavklaringer vil derfor ofte forutsette et godt samarbeid mellom lokale NAV-kontor og kommunene i tillegg til god kunnskap om både de statlige og de kommunale tiltakene. Dette gjelder både på individ- og systemnivå. Utvalget vil i lys av at Mandal i sin undersøkelse fra 2008 fant at mange NAV-kontor hadde manglende kunnskap om de kommunale aktivitetstiltak, anbefale at bedre informasjon om de kommunale tilbudene inngår i etatens generelle arbeid for å styrke den inkluderingsfaglige kompetansen på de lokale NAV-kontorene.

## Kapittel 14

# Roller og ansvarsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksbedrifter og andre aktører

### 14.1 Innledning

---

I dette kapitlet drøftes både Arbeids- og velferdsetatens rolle knyttet til den arbeidsrettede bistanden samt arbeidsfordelingen mellom etaten og de andre aktørene på området.

Organiseringen av den arbeidsrettede bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne har vært et viktig tema i utvalgets drøftinger. Det er Arbeids- og velferdsetaten som har det overordnede ansvaret. Arbeids- og velferdsetaten har likevel ikke mulighet til å utføre dette arbeidet uten samarbeidspartnere. Dels dreier dette seg om samarbeid med andre myndigheter som har betydning for brukerne, for eksempel utdanningsmyndighetene, helsemyndighetene og kommunene. I tillegg er mye av den praktiske oppfølgingen satt ut til tiltaksbedrifter som finansieres av arbeidsmarkedsmyndighetene.

Utvalget har observert at mange av Arbeids- og velferdsetatens oppgaver knyttet til avklaring og oppfølging av brukere med behov for arbeidsrettet bistand anskaffes fra eksterne tiltaksarrangører. NAV-reformen ser så langt ut til å ha forsterket denne tendensen. Utvalget har drøftet om Arbeids- og velferdsetaten bør gjennomføre en større del av disse oppgavene selv. Det synes likevel klart at Arbeids- og velferdsetaten er avhengig av samarbeid med eksterne tjenesteleverandører. I dag er tiltaksarrangørene som regel private selskaper eller aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet (attføringbedrifter og vekstbedrifter). Utvalget har drøftet fordeler og ulemper ved kjøp av tjenester fra de ulike typene aktører. Samtidig drøftes de kravene i forskriften som definerer skjermede virksomheter, blant annet kravet om kommunal aksjemajoritet. Drøftingen foregår blant annet i lys av utvalgets konklusjon i kapittel 12 om at det ønskelig å vri tiltaksinnsatsen i ret-

ning av mer bruk av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak.

Endelig drøftes samordningen mellom arbeidsmarkedsmyndighetene, helsemyndighetene og utdanningsmyndighetene. God koordinering mellom disse ulike myndighetene anses å være av stor betydning for å gjennomføre en effektiv arbeidsrettet bistand. Etter anmodning fra utvalget har Arbeidsdepartementet bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om innspill knyttet til erfaringer med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og kjøp av tjenester etter anbud, samt hva Arbeids- og velferdsdirektoratet mener er fordeler og ulemper ved de ulike innkjøpsformene.

### 14.2 Nærmere om roller og ansvarsdeling knyttet til arbeidsrettet bistand

---

En hovedintensjon med NAV-reformen har vært at forvaltningen samlet sett skal bli mer arbeidsrettet. Reformen var i stor grad begrunnet i et ønske om å forsterke arbeidslinja. En forutsetning for å oppnå dette er at NAV-kontorene – dvs. den samlede førstelinjen fra de tre tidligere etatene – samlet sett bruker mer tid og blir mer kompetente på kjerneområder som avklaring, oppfølging, utplassering, arbeidsmarked og arbeidsliv.

Dette reiser spørsmål om hva som er en gunstig oppgavedeling mellom NAV-kontorene (og dels andre enheter i NAV som Arbeidsrådgivningskontorene, NAV intro mv.) på den ene siden, og det tiltaksbedriftene og andre tjenesteleverandører utfører av arbeidsrettede tiltak og tjenester på bestilling fra NAV på den andre. Et viktig spørsmål er om Arbeids- og velferdsetaten i for stor grad kjøper tjenester som var tenkt utført av den nye, brukerrettede førstelinjen ved NAV-kontorene.

### 14.2.1 NAV-reformen og strategier for å styrke inkluderingen i arbeidslivet

Med virkning fra 1. juli 2006 ble tidligere Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten i kommunene slått sammen til arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen er et samlebegrep som omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens ansvar som inngår i de felles lokale kontorene.

Det overordede ansvarsområdet til Arbeids- og velferdsetaten er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven.<sup>1</sup> Av loven fremgår det at Arbeids- og velferdsetaten har

«ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Etaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, med unntak av kapittel 5, og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre rett ytelse til den enkelte. Etaten har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. Etaten skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet.»

Arbeids- og velferdsetaten har med andre ord til hovedoppgave, ett relatert til forvaltning av folketrygdens ytelser og ett knyttet til å bistå personer som har utfordringer med å få eller beholde arbeid. Når det gjelder forvaltning av ytelser, utfører Arbeids- og velferdsetaten i hovedsak alle oppgaver internt, mens tjenester knyttet til avklaring og oppfølging av brukere med behov for arbeidsrettet bistand i noen grad blir kjøpt fra eksterne leverandører.

Det lokale NAV-kontoret er førstelinjen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er her brukerne skal henvende seg og få en avklaring av hvilket behov de har for bistand fra forvaltningen. NAV-kontoret er inngangsdøren til de ulike tjenester og ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-kontoret skal være brukernes fysiske lokale kontaktsted. Førstelinjetjenesten omfatter ikke bare de tjenester som ligger til en front eller til et mottak, men også tjenester som er knyttet til hele den brukerrettede prosessen med behovsavlaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og oppfølging. I de politiske føringene ble det lagt vekt på å etablere en felles førstelinjetjeneste

som skulle fremstå som brukernes dør inn til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>2</sup> Førstelinjen skal ha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontorer, instanser og «dører». Gjennom førstelinjen skal brukerne sikres helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud.

Arbeids- og velferdsetaten er organisert slik at oppgaver som krever brukernærhet er lagt til NAV-kontorene, mens forvaltningsoppgaver som i mindre grad krever nærhet til brukerne, ivaretas gjennom fylkesvise forvaltningsenheter håndtert regionalt eller av landsdekkende enheter. Hensikten med denne organiseringen er å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid direkte mot bruker.

Parallelt med den organisatoriske reformen ble det også lagt frem strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut av det, jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering (heretter kalt AVI-meldingen). Som en oppfølging av AVI-meldingen, er det blitt iverksatt en rekke tiltak. Nedenfor er de mest sentrale tiltakene:

- Med virkning fra 1. mars 2010 ble arbeidsavklaringspenger innført. Formålet er å sikre inntekt for mottakere mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Mottakerne skal følges opp jevnlig av Arbeids- og velferdsetaten.
- Med virkning fra 1. februar 2010 har alle som henvender seg til NAV-kontoret og som trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. De som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).
- Med virkning fra 1. januar 2009 ble det innført en ny forskrift om arbeidsrettede tiltak. Sentralt i forskrift av 2009 om arbeidsrettede tiltak var at tiltak skulle tildeles etter individuelle behov og ikke etter for eksempel hvilken inntektssikring man hadde eller hvilken målgruppe man tilhørte.

<sup>1</sup> LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

<sup>2</sup> St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

- I 2007 ble det innført et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd, jf. forskrift av 5.3.2007. Forsøket ble gjort landsdekkende i 2008.
- Med virkning fra november 2007 ble kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønning innført. Det var knyttet en spesiell utfordring til de som hadde ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og som stod i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter.

Disse tiltakene utgjør, sammen med endring i organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-reformen), en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet.

De lokale NAV-kontorene har altså fått nye og sentralt utviklede virkemidler og verktøy i arbeidet med å få flere inn i, eller til å bli værende i arbeidslivet. Innføring av arbeidsevnevurdering innebærer en endring i arbeidsmåtene i NAV. Metoden skal sikre en mer målrettet, arbeidsrettet og individuelt tilrettelagt bistand til brukerne, samtidig som de skal sikre systematikk, faglighet og likebehandling i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, samt i saksbehandlingen av søknader om livsoppholdsytelser. Vurderingene skal gi et grunnlag for å prioritere hvem som skal få tilbud om tiltak og tjenester i regi av arbeids- og velferdsforvaltningen, og angi hovedretningen på den bistanden som skal gis.

Proba Samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en evaluering av innføringen av arbeidsevnevurderinger som metodikk i forvaltningens arbeid med oppfølging av brukerne.<sup>3</sup> I rapporten konkluderer Proba med at metoden gir gode muligheter til å målrette innsatsen til brukernes behov og sikre brukervedvirkning. Det er imidlertid store variasjoner i praksis og kvalitet i arbeidet. For at metoden skal ha de ønskede effekter, må praksis for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger innebære en tilstrekkelig stor endring i arbeidsmåtene i NAV. Selv om arbeidsmåtene er endret en del, er man et godt stykke unna ambisjonene, og praksis varierer svært mye. Undersøkelsen viser at de viktigste årsakene til manglende kvalitet er lav bevissthet om eller forståelse av metoden, og en for nær kopling mellom bruken av metoden og behandling av søknader om livsoppholdsytelser. Iverksettingen av metoden har også blitt vanske-

liggjort av en presset ressursituasjon ved NAV-kontorene.

Forskerne Andreassen og Fossetøl hevder at NAV-kontorets inkluderingsoppgave har to sentrale kjennetegn.<sup>4</sup> For det første krever oppgaven en tjenesteyting basert på skjønnsbaserte vurderinger av hvilke typer innsats som er nødvendig i den enkeltes situasjon, og for det andre krever oppgaven samarbeid og koordinering på tvers av stat og kommune, ulike etater og organisasjoner, det offentlige hjelpeapparatet og arbeidslivet. Dette krever ifølge forfatterne en aktiv oppfølging fra NAV-medarbeiderne som ofte må følge brukerne ut i arbeidslivet, og oppsøke og bidra til koordinert innsats fra andre. Dette peker på nye former for yrkesutøvelse i velferdsstatens hjelpeapparat, og i NAV-kontorene dreier dette seg om en yrkesutøvelse som forutsetter faglig kompetanse for å kunne forvalte det skjønnsmessige handlingsrommet.

De politiske dokumentene som ligger til grunn for NAV-reformen har vært ambisiøse på de nye NAV-kontorenes vegne.<sup>5</sup> Både revisjoner og evalueringer viser at det så langt er et gap mellom politiske forventninger og de faktiske realiteter.<sup>6</sup> Situasjonen for de som jobber med brukere og arbeidsrettet veiledning i kontorene – for eksempel de 900 saksbehandlerne som ifølge en ressursbruksundersøkelse i hovedsak jobber med brukere som mottar arbeidsavklaringspenger, er at hver saksbehandler må håndtere et svært stort antall brukere.

Fossetøl og Andreassen mener det er et åpent spørsmål om forvaltningsenhetene vil gjøre det mulig for lokalkontorene å rette oppmerksomhet mot veiledning og oppfølging.<sup>7</sup> Det vil være avhengig av i hvilken grad de lokale NAV-kontorene klarer å ivareta sine veilednings- og saksforberedelsesoppgaver. De må sørge for korrekt og tilstrekkelig dokumentasjon i de søknadene NAV-kontoret skal ta imot og videresende, samt sikre tilstrekkelig kvalitet på innstillingene om de aktivitetsbaserte ytelsene NAV-kontorene fremdeles har ansvaret for. Makter de ikke dette, vil saker komme i retur fra stadig mer spesialiserte forvalt-

<sup>3</sup> Proba samfunnsanalyse (2011), *Arbeidsevnevurdering i NAV*. Rapport 2011 – 6.

<sup>4</sup> Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (2011), *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk.

<sup>5</sup> St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.

<sup>6</sup> Uni Rokkansenteret, (2011), *Mot en ny yrkesrolle i NAV?* Notat 1 – 2010, Proba samfunnsanalyse (2011), *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Rapport 2011 – 6.

<sup>7</sup> Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (2011) *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk.

ningsenheter, og brukerne vil ikke få den veiledningen de trenger. Da vil resultatet bli dobbeltarbeid mer enn forenkling, brukerretting og arbeidsretting, og fokuset på inntektssikring blir opprettholdt.

Kompetanseutvikling har vært og vil være en sentral utfordring for NAV-kontorene. Både regelverk og verktøy krever opplæring. Den største utfordringen er likevel utviklingen av en ny yrkesrolle for NAV-medarbeiderne. Det handler om å skifte fokus fra inntektssikring og ytelse til behov og bistand. Kompetanseutvikling i NAV-kontorene er krevende, først og fremst fordi den nye NAV-rollen ennå ikke er utviklet som en definert rolle med klare forventninger.<sup>8</sup>

De nye arbeidsmåtene og de politiske og faglige forventningene som ble knyttet til disse, legger hovedansvaret for avklaring, oppfølging, individplanlegging, arbeidsretting og formidling på de som har oppfølgingsroller i NAV-kontorene. De skal være både gjennomfører og koordinator i et samarbeid med brukeren. Det er flere indikasjoner på at utviklingen går i ønsket retning – blant annet viser tidsbruksundersøkelser at kontorene stadig nytter mer av tiden på brukeroppfølging.

Å utvikle en ny NAV-medarbeiderrolle vil ta tid. Det vil over flere år kreve oppbygging av god kompetanse på veiledning, kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidslivet, skjønnsvurderinger, virkemidler, bestillinger og samhandling med eksterne og interne samarbeidspartnere/leverandører mv. Medarbeiderne skal ivareta funksjoner som mange oppfatter som helt sentrale kjerneoppgaver for NAV-kontorene.

De politiske føringene som ligger til grunn for NAV-reformen trekker i retning av at Arbeids- og velferdsetaten i større grad skal gi tilbud om avklarings- og oppfølgingstjenester. Det er imidlertid ikke angitt hva dette skal innebære i praksis. Erfaringer så langt har vist at Arbeids- og velferdsetaten har hatt vansker med å gi brukerne et fullgodt tilbud om arbeidsrettet avklaring og oppfølging. Det er av avgjørende betydning at Arbeids- og velferdsetaten tar disse utfordringene på alvor.

#### 14.2.2 Ulike avklarings- og oppfølgingstiltak

Overlappende funksjoner mellom NAVs interne arbeid og kjøp av eksternt bistand gjelder særlig innenfor arbeidsmarkedstiltakene Avklaring, Opp-

følgning og Arbeid med bistand, se kapittel 5 for en nærmere omtale av disse tiltakene. Mens Avklaring i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, kan Avklaring og Oppfølging anskaffet i henhold til lov om offentlige anskaffelser tilbys personer som har «behov for en mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby», jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Tidligere Aetat hadde i en rekke år mulighet til å kjøpe avklarings- og oppfølgingstjenester eksternt, men fram til 2007 kun for personer med nedsatt arbeidsevne (yrkeshemmede). Dette gjaldt tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet (tidligere AMB fase 1) og Arbeid med bistand. Begge tiltakene kjøpes direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Erfaringer viste imidlertid at også andre grupper enn personer med nedsatt arbeidsevne kunne ha behov for avklarings- og oppfølgingstjenester. Samtidig ble det klart at etaten ikke alltid hadde tilstrekkelig kapasitet til å tilby slike tjenester til personer med omfattende og sammensatte behov.

I 2007 ble de spesielle tiltakene for sykmeldte under satsingen Raskere tilbake (Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering) iverksatt. I etterkant av dette ble tiltakene Avklaring og Oppfølging for ordinære arbeidssøkere innført fra februar 2008. Disse anskaffes via anbud for å legge til rette for et bredere spekter av tilbydere. Avklarings- og oppfølgingstiltakene ble siden innarbeidet i forskrift om arbeidsrettede tiltak som trådte i kraft januar 2009.

Omfanget av avklarings- og oppfølgingstiltakene anskaffet eksternt utgjorde i 2010 om lag 14 prosent av det totale tiltaksnivået i gjennomsnitt.

Bakgrunnen for iverksettingen av de nye tiltakene var et generelt ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov, uavhengig av hvilken målgruppe eller inntektssikringsordning man tilhører. I tillegg lå det også en pragmatisk tilnærming til grunn ved at man så at det ikke var realistisk at Arbeids- og velferdsetaten kunne tilby disse tjenestene i den situasjonen etaten var i med generelt høyt arbeidspress.

#### 14.2.3 Arbeidsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og eksterne tilbydere

En drøfting av Arbeids- og velferdsetatens rolle kan ta utgangspunkt i to idealtyper for offentlige aktører:

<sup>8</sup> Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (2011) *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk.

Tabell 14.1 Utvikling i antall deltakere i avklarings- og oppfølgingstiltak gjennomsnitt 2005–2010

Tiltaksvariant	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Oppfølging <sup>1</sup>	3 680	4 704	5 405	5 748	8 284	9 908
Avklaring <sup>2</sup>	1 474	1 846	1 988	1 944	1 996	2 280

<sup>1</sup> Oppfølging inkluderer Arbeid med bistand.

<sup>2</sup> Avklaring inkluderer Avklaring i skjermet virksomhet.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

- a. I den ene idealtypen er det et strengt skille mellom offentlige organer som forvalter et regelverk og produserer vedtak på den ene side, og utførelsen av tjenester på den andre side. Tjenestene, for eksempel i form av arbeidsrettet bistand, utføres av andre aktører på oppdrag fra den ansvarlige offentlige myndigheten.
- b. I den andre idealtypen skal den offentlige myndigheten selv være tjenesteprodusent samtidig som den forvalter regelverket og vedtakene som er relevante for tjenestene som ytes.

Historisk var statens tjenesteproduksjon beskjeden. Med framveksten av velferdssamfunnet endret det offentlige systemet karakter, og stat og kommune ble i stor grad tjenesteyter ved siden av å drive forvaltning. Noe av tjenesteproduksjonen var løst fra forvaltningsfunksjonene. Det gjelder for eksempel bibliotek tjenester og tjenester fra andre kulturinstitusjoner. I andre tilfeller går det offentliges klassiske rolle som vedtaksorgan hånd i hånd med tjenesteproduksjon. Et eksempel på sistnevnte er sykehusene som utfører helsetjenester, men som også treffer vedtak om hvem som skal ha tilgang til de samme tjenestene. Arbeids- og velferdsforvaltningens forløpere, Trygdetaten, Sosialtjenesten og Aetat, må plasseres ulikt i forhold til de to idealtypene. Trygdetaten kan nok sies å være den av de tre som lå nærmest opp til den førstnevnte idealtypen, mens Sosialtjenestens og Aetats virksomhet i større grad utgjorde en blanding av å treffe vedtak og utføre tjenester.

Flere tiltak ble på 2000-tallet enten satt ut på anbud eller gjennomført etter avtale med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. NAV-reformen ser ut til å ha forsterket denne tendensen. Sammenliknet med Aetat på 90-tallet ser det ut til å ha foregått en forskyvning fra tjenesteproduksjon til en bestiller – utfører funksjon. Det avgjørende når det gjelder vektlegging av forvaltning og tjenesteproduksjon er hva som gir best ressursutnyttelse og de beste tjenestene for brukerne, under forutsetning av at

bruken av midlene Stortinget har bevilget kan kontrolleres på en tilfredsstillende måte.

Forhold som kan tale for å kjøpe avklarings- og oppfølgingsoppgaver eksternt er:

- Organisasjoner bør konsentrere seg om de kjerneoppgavene som de er best rustet til å utføre, mens oppgaver som ikke er kjerneoppgaver kan kjøpes av andre organisasjoner som er mer spesialisert på disse aktuelle tjenestene. Med et slikt utgangspunkt vil noen kunne hevde at Arbeids- og velferdsetatens organisasjon i først rekke er innrettet på produksjon av vedtak og enkle avklarings- og oppfølgingsoppgaver og at den er mindre egnet til å gjennomføre mer omfattende tjenester. Følgelig bør attføringstjenestene kjøpes fra virksomheter som først og fremst er innrettet mot produksjon av attføringstjenester. Noe av årsaken til denne utviklingen kan skyldes at tiltakene i større grad er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, mens andelen tiltak for arbeidsledige uten nedsatt arbeidsevne er lavere. Mange av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne er mer kompetansekrevende og ressurskrevende enn tiltak for ordinære ledige. Det kan være et argument for spesialiserte aktører.
- Bevilgninger til kjøp av tiltak kan oppfattes som mer målrettet enn bevilgninger til oppjustering av etatens personellressurser. Økonomiske bevilgninger til administrative ressurser i NAV følger erfaringsmessig med i begrenset grad ved større endringer i arbeidsmarkedet, økt volum av brukere og endret brukersammensetning. Eksempelvis ble det i 2011 foretatt en bemanningsreduksjon samtidig som brukere med nedsatt arbeidsevne og behov for tiltak har økt.
- Kjøp av tjenester vil innebære klare ansvarsforhold i hele prosessen fra bestilling, gjennomføring, oppfølging og kontroll. Der Arbeids- og velferdsetaten selv utfører tjenestene, er det derimot samme aktør som er bestiller, utfører og kontrollør.

- Det eksisterer et desentralisert nett av tiltaksarrangører som kan tilby avklarings- og oppfølgingstjenester i de fleste kommuner. Nærhet til lokalt næringsliv og offentlige virksomheter kan være en potensiell fordel med hensyn til å få formidlet deltakerne til arbeid eller utplassering i ordinære virksomheter. Dette vil være særlig aktuelt for små NAV-kontorer med begrenset kompetanse innenfor avklaring og oppfølging.
- Det vil være lettere utnytte bredden i virkemidler som Arbeids- og velferdsforvaltningen selv rår over, kompetansen i ulike spesialenheter innad i Arbeids- og velferdsforvaltningen som for eksempel hjelpemiddelsentraler, Arbeidsrådgivningskontorene, Arbeidslivssentrene, og det eksterne nettverket som NAV-kontorene har, herunder utdanningsmyndigheter og helseinstanser. Å samarbeide på tvers på denne måten var en viktig del av begrunnelsen for NAV-reformen.
- Det kan diskuteres hva som ligger i begrepet kjernekompetanse jf. første strekpunkt under forhold som kan tale for å kjøpe avklarings- og

Forhold som kan tale for at NAV bør løse en større del av avklarings- og oppfølgingsoppgavene:

### Boks 14.1 Tidligere erfaringer

I 2002–2003 ble det iverksatt forsøksordninger med resultat- og aktivitetsbasert finansiering for ulike deler av tidligere Aetats virksomhet. En av disse – KAT (Kjøp av Formidlingsrettede Arbeidssøker tjenester) – hadde bakgrunn i at Stortinget gjennom dokument nr. 8:14 (2000–2001) anmodet Regjeringen om å etablere en ordning med konkurranse om arbeidsformidling av personer som krevde ekstra tilrettelegging. Forsøket omfattet fire fylker og pågikk fra 2002 og ut 2005. Formålet var å få flere langtidsledige og yrkeshemmede ut i jobb gjennom å kjøpe formidlingsrettede tjenester i det private markedet, og å bedre kvaliteten og bredden på tjenestetilbudet. Deler av totalprisen pr. deltaker var resultatavhengig. Tanken var at resultatmålene burde kunne settes høyere/eller prisen lavere enn om det offentlige hadde gjennomført tilsvarende tjenester.

Aetat besluttet høsten 2004 å gjennomføre et begrenset forsøk i tre fylker med utvidet formidlingsbistand i egen regi, kalt Jobbfokus (Arbeidsformidlingstiltak med individuell oppfølging). Forsøket som pågikk ut 2006, var rettet mot yrkeshemmede og langtidsledige som trengte formidlingsbistand utover det Aetat ordinært tilbød. Det ble lagt spesiell vekt på det metodiske opplegget. Hovedmålet var at arbeidssøkere skulle komme raskere ut i jobb. Man skulle videre utvikle et nytt tilbud med vekt på individuell oppfølging av brukere med behov for utvidet formidlingsbistand; utvikle organiseringen av formidlingsarbeidet i etaten, og dessu-

ten sammenlikne resultatene med erfaringer fra KAT.

Jobbfokus var i likhet med KAT basert på følgende typer av formidlingsbistand:

- Opplæring og støtte i forbindelse med deltakers jobbsøking
- Aktiv formidlingsinnsats for deltakerne
- Bistand på arbeidsplassen

En evaluering av Jobbfokus tydet på at den etatsinterne løsningen oppnådde meget gode resultater både mht. brukertilfredshet, jobbeffekter og effektivitet (nytte/kostnadsanalyse) sammenliknet med KAT.<sup>1</sup> I følge rapporten kan effektene skyldes både samdriftsfordeler med andre funksjoner i tidligere Aetat, hensiktsmessig metodebruk, men også såkalte forsøkeffekter, det vil si effekter av at Jobbfokus ble etablert som et forsøk og konkurrent til KAT. Evalueringen gir likevel støtte til at forvaltningen (NAV) selv kan levere relativt avanserte oppfølgingstjenester med god kvalitet, når forholdene legges til rette for det. Etter avslutning av forsøksperioden ved utgangen av 2006, ble metodikken i Jobbfokus vurdert som en av flere aktuelle måter å gi arbeidssøkere utvidet oppfølging. Dette gjennom styrket intern oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten eller alternativt kjøp av hele eller deler av slike tjenester. En utvidet intern oppfølging var forutsatt gjennomført gjennom en prioritering innenfor tilgjengelig driftsbudsjett i de enkelte fylkene.

<sup>1</sup> Heian, M.T., K. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2006), Evaluering av jobbfokus. Arbeidsformidlingstiltak med individuell oppfølging. TMF rapport 233 – 2006.



### Boks 14.2 Spesialiserte oppfølgingsroller i Arbeids- og velferdsetaten

På bakgrunn av egne satsinger mot spesielle målgrupper, er det utviklet nye spesialiserte oppfølgingsroller i NAV-kontorene:

- 54 oppfølgings- og veiledningsloser under NAVs psykisk helsesatsing gir tilbud til brukere med psykiske helseproblemer og behov for sammensatte tjenester og skreddersydd oppfølging. Losen skal gi informasjon om rettigheter, arbeidsrettede tiltak, arbeidsmuligheter og igangsetting av individuell plan; være en samtalepartner, veilede og støtte; og være bindeledd og koordinere tjenester. Tilbudet skal tilpasses den enkeltes behov og muligheter, også når det gjelder tempoet for å nå de individuelle målene.
- Innenfor Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er det lagt til grunn et forholdstall på 1:12 mellom medarbeidere og brukere, men det antas at KVP-medarbeiderne i NAV-kontorene i realiteten forholder seg til ca. 20–30 brukere hver. Dette innebærer at det på dette området i NAV-kontorene er 3–400 medarbeidere som – på samme måte som losene over – har

anledning til tett oppfølging av et begrenset antall brukere.

Ovenstående innebærer at det allerede er opp mot 4–500 medarbeidere i NAV-kontorene som til enhver tid kan dedikere sin tid til tett oppfølging av et par titalls brukere. Dermed tegner det seg et bilde av to helt ulike og parallelle oppfølgingsroller i NAV-kontorene: Den «klassiske», der hver medarbeider forholder seg til svært mange brukere, og en ny rolle preget av tett, konsentrert oppfølging av et svært begrenset antall brukere.

Den siste rollen har dessuten sterke likhetstrekk med den vi finner i tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging. Gjennom Arbeid med bistand-tiltaket, som kun kjøpes fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, betjener noen hundre tilretteleggere oppunder 6000 brukere til enhver tid inn mot arbeid. I Sverige har man valgt å holde disse medarbeidere innenfor den offentlige forvaltningen, dvs. at de er ansatt ved de svenske arbeidskontorene, jf. beskrivelse av SIUS.

### Boks 14.3 SIUS

Særskilt introduktions- og oppfølgingsstod (SIUS) er et statlig arbeidsmarkedsprogram som leveres av Arbetsförmedlingen i Sverige. SIUS er et tilbud til personer med funksjonsnedsettelse som medfører nedsatt arbeidsevne, og som drives av Arbetsförmedlingen. Arbeidstakeren får støtte til å finne jobb, få jobb og beholde jobb. Det gis også hjelp til å trene i arbeidsoppgaver. SIUS-konsulentene bruker Supported Employment metodikken i tråd med det arbeidsmarkedspolitiske oppdraget som Arbetsförmedlingen har. Støtte fra en SIUS-konsulent på en arbeidsplass gis i maksimalt seks måneder inntil brukeren får en arbeidskontrakt. Etter at bruke-

ren har fått kontrakt gis det støtte av en SIUS i minimum 12 måneder. Tiden frem til en arbeidsplassering varierer fra noen uker til flere måneder. Det finnes ingen tidsbegrensning for SIUS, men de fleste deltakerne får støtte i ca. to år. SIUS konsulenten skal hvert år skrive inn 15 nye deltakere i programmet. Av disse skal minst ni (60 prosent) få lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet. I 2009 fikk 3 204 personer støtte gjennom SIUS-programmet. Av disse fikk 51 prosent jobb på det ordinære arbeidsmarkedet. Ytterligere 3 300 personer fikk oppfølgingsstøtte av SIUS-konsulent etter ansettelse. Antall SIUS-konsulenter var 325 i 2009.

oppfølgingsoppgaver eksternt. Noe av begrunnelsen for NAV-reformen var å styrke etatens evne til å yte bistand til personer med nedsatt arbeidsevne.

- Hvis Arbeids- og velferdsetaten blir tømt for egenproduksjon av tjenester, vil dette sannsynligvis innebære at noe av kjernekompetansen til å foreta relevante bestillinger og følge opp disse forsvinner og at etaten vil sitte igjen med

#### Boks 14.4 Arbeidslivssentrene i NAV

NAV Arbeidslivssentre er ressurs- og kompetan-  
sesentre for et inkluderende arbeidsliv. Sen-  
trene er et virkemiddel overfor virksomheter  
med IA-avtale. Tjenester fra NAV Arbeidslivs-  
senter skal være tilgjengelige i ethvert fylke  
overfor alle IA-virksomheter.

Arbeidslivssentrene skal bistå virksomhe-  
tene i å sette seg klare mål og utvikle gode hand-  
lingsplaner for sitt arbeid, i tråd med inngåtte  
avtaler, knyttet til de tre del-målene i IA-avtalen;  
å redusere sykefraværet, øke sysselsettingen av  
personer med nedsatt funksjonsevne og øke  
pensjonsalderen. I tillegg skal de hjelpe virk-  
somhetene i deres langsiktige, systematiske og  
forebyggende HMS og IA-arbeid.

NAV Arbeidslivssenter har kompetanse og  
bistår med tjenester til IA-virksomhetene innen-  
for områdene:

- IA-avtalen og Samarbeidsavtalen
- Mål og handlingsplaner i IA-virksomheter
- Generell rådgivning og forebyggende arbeid
- Helsefremmende arbeidsplasser- forebyg-  
gende arbeid
- Tidsbegrenset innsats mot enkeltbedrifter
- Sykefraværsoppfølging

- Analyseverktøy og metoder
- IA-kurs

Arbeidsmetodikk og tilnærming kan variere noe  
mellom sentrene, men alle kan gi bistand på  
nevnte sentrale områder som utgjør arbeidslivs-  
sentrenes basistjenester. Disse basistjenestene  
er tjenester som Arbeids- og velferdsdirektora-  
tet i samråd med partene i arbeidslivet og fors-  
kningsmiljøer til enhver tid mener er hensikts-  
messige tjenester for å bidra til effektiv resulta-  
toppnåelse på IA-avtalens tre delmål.

Alle IA-virksomheter får utnevnt en fast kon-  
taktperson ved NAV Arbeidslivssenter. Kontakt-  
personen er IA-virksomhetens kontaktledd i  
Arbeids- og velferdsetaten, og har ansvar for å  
informere om og koordinere etatens og andre  
myndigheters tilbud til virksomhetene. I tillegg  
har IA-virksomheter tilgang til spesielle virke-  
midler fra Arbeids- og velferdsetaten:

- Utvidet bruk av egenmelding
- Tilretteleggingstilskudd
- BHT-tilskudd (Honorar til bedriftshelsetje-  
neste)

ren forvaltningskompetanse. Manglende inn-  
sikt i atfføringsfaglige problemstillinger inne-  
bærer en fare for at etaten blir dårlige bestil-  
lere. Hvis tiltaksbedriftene sitter igjen med  
monopol på kunnskapen om hvordan denne  
typen tjenester skal gjennomføres, blir det i til-  
legg vanskelig for etaten (bestiller) å vurdere  
de rådene man får fra tiltaksbedriftene. Man vil  
i praksis kunne miste reell mulighet til å over-  
prøve tiltaksbedriftenes atfføringsfaglige vur-  
deringer.

- Forsøk med utvidet bistand og oppfølging i eta-  
tens egen regi har gitt gode resultater. Det er  
også gode erfaringer med etatsintern oppføl-  
ging i våre naboland, se boks nedenfor.
- Egenproduksjon vil kunne gi bedre kunn-  
skapsflyt, økt kompetanse om arbeidsmarke-  
det og arbeidsgivernes behov, og kan motvirke  
eventuelle tendenser til «fløteskumming» i til-  
takene – brukerne må uansett håndteres av  
Arbeids- og velferdsetaten.<sup>9</sup>
- Ved å håndtere brukerne selv kan det være  
enklere å sette i gang prosesser mer umiddel-  
bart, etter at en behovs- eller arbeidsevnevur-

dering er gjennomført, gjennom tilgang til en  
rekke interne tjenester. Å sette ut tjenester kre-  
ver mye kompetanse og ressurser til oppføl-  
ging og kontroll. Det vil være mindre transak-  
sjonskostnader knyttet til en egen produksjon  
av tjenester.

- Det kan legges til rette for et mer likeverdig til-  
bud på tvers av landet med bakgrunn i at etaten  
ikke på samme måten vil være avhengig av til-  
gjengelighet av eksterne leverandører.
- Normaliseringsprinsippet, det vil si at tilbudet  
til personer med nedsatt arbeidsevne bør gjø-  
res så likt som mulig tilbudet til ordinære  
arbeidssøkere, tilsier isolert sett at Arbeids- og  
velferdsetaten tar hånd om en del av tjenestene  
og ser tilbudet til de to gruppene i sammen-  
heng. Dette må imidlertid vurderes opp mot  
behovet for spesiell kompetanse eller et spesi-  
elt innrettede tilbud.

<sup>9</sup> Fløteskumming innebærer at man enten rekrutterer fra,  
eller legger mest arbeidsinnsats i de grupper man anser  
har best muligheter for å komme raskt ut i jobb.

#### 14.2.4 En klar og tydelig arbeidsdeling?

Arbeids- og velferdsetaten har det overordnede ansvaret gjennom hele attføringsløpet, men er avhengig av å samarbeide med eksterne aktører. Et viktig spørsmål er hvilke kriterier som bør ligge til grunn for arbeidsdelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksbedriftene.

En mulig tilnærming er å fordele oppgaver langs en tidsakse. En slik sekvensiell fordeling, der for eksempel tiltaksarrangører tar over når NAV-kontoret har gjort et innledende arbeid (avklaring, arbeidsevnevurdering mv.), synes imidlertid vanskelig fordi planen kan, av ulike årsaker, bli endret underveis i attføringsløpet.

En annen tilnærming vil være å bruke bistandsbehovenes grad og kompleksitet, eller avstanden til arbeidsmarkedet, som et kriterium for å avgjøre hvem som bør gjøre hva. Noen brukere har såpass spesielle eller sammensatte behov at det ikke er hensiktsmessig eller mulig for Arbeids- og velferdsetaten å gi en tilstrekkelig god avklaring eller oppfølging. Andre brukere vil ha mer uklare behov, hvor det kan være vanskelig å avgjøre på et tidlig tidspunkt hva som vil være hensiktsmessig bistand. En slik arbeidsdeling vil forutsette at Arbeids- og velferdsetaten har nødvendig avklaringskompetanse til å kunne identifisere disse behovene. Det kan imidlertid være tvilsomt om en slik tilnærming er tilstrekkelig, gitt den svært store variasjonsbredden i individuelle bistandsbehov.

En tredje mulig tilnærming er å dele opp brukerløpet på en slik måte at man kan fordele oppgavene ut fra mer spesifikke funksjoner som bør eller må ivaretas på ulike arenaer og av ulike aktører. På et litt overordnet nivå kan man for eksempel dele avklarings- og oppfølgingsprosessene inn i funksjoner som kartlegging, behovsvurdering, arbeidsevnevurdering, arbeidsutprøving, individuell planlegging, arbeidstilvenning- og trening og formidling/oppfølging inn i arbeid. Med unntak av dimensjonen kartlegging og arbeidsutprøving, synes imidlertid disse litt overordnede begrepene i liten grad å gi grunnlag for å skille mellom hvem som skal gjøre hva.

Alle de tre ulike tilnærmingene kan være aktuelle. Uansett tilnærming må det være rom for lokale tilpasninger, da NAV-kontorene er svært heterogene og befinner seg i ulike omgivelser. Det bør derfor være muligheter for differensiering knyttet til hva kontorene skal kunne tilby. Det er allikevel verdt å merke seg at en innen satsingen på kvalifiseringsprogrammet synes å ha bygd

opp ganske ens tjenester på tvers av ulike kontortyper.

#### 14.2.5 Behov for et bedre kunnskapsgrunnlag

Det er etter Arbeids- og velferdsetatens oppfatning hensiktsmessig med en nærmere analyse og kartlegging av ulike prosesser og oppgaver som inngår i avklarings- og oppfølgingsarbeidet. Framfor å starte med spørsmålet om hva tiltakene skal supplere, vil den mest meningsfulle innfallsvinkelen være å utdype hvilke aktiviteter/elementer Arbeids- og velferdsetaten bør håndtere eller selv gjøre mer av. Noen ulike elementer som kan inngå i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, er:

- Motivering
- Brukerinvolvering
- Endringsarbeid
- Utarbeide aktivitetsplaner/individuelle planer
- Veiledning og råd til bruker, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere
- Karriereveiledning
- Bistand til å finne egnet arbeidsplass
- Bistand til å søke arbeid
- Bistand til tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjonen
- Oppfølging i et arbeidsforhold, oppfølging inn mot større aktivitet og deltakelse
- Bistand knyttet til praktiske oppgaver
- Bistand av spesialpedagogisk karakter og annen spesiell faglig bistand
- Helserelatert bistand
- Opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter

De aktuelle arbeidsrettede tiltakene kan i større eller mindre grad ha disse elementene i seg.

Arbeids- og velferdsetaten har nylig innhentet innspill fra seks fylker om oppfølgingstiltaket mer spesielt, og majoriteten melder om gode resultater, høy grad av brukertilfredshet og at tiltaket gir stor mulighet for individuell tilpasning og oppfølging. De fleste rapporterer at det ikke er ventetid, og som hovedregel kontinuerlig inntak. Fylkene melder videre at tiltaket brukes når Arbeids- og velferdsetaten ikke har kapasitet til å følge opp selv, og/eller når brukere har behov for tettere og mer omfattende oppfølging enn det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Tilbakemeldingene er imidlertid knappe og gir lite utfyllende og konkret informasjon om overveielser knyttet til kjøp av dette tiltaket.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennom 2010 og 2011 gjennomført en intern prosess i forbindelse med utarbeidelsen av ny virksomhetsstra-

tegi. I denne prosessen har det kommet frem relativt entydige tilbakemeldinger på behovet for å styrke etatens avklarings- og oppfølgingsarbeid.

Det foreligger i dag for lite kunnskap om i hvilke situasjoner Arbeids- og velferdsetaten velger å kjøpe avklaring og oppfølging fremfor å yte tjenestene selv. En analyse av ulike prosesser som inngår i avklarings- og oppfølgingsarbeidet bør derfor suppleres med en egen undersøkelse av hva tiltakene faktisk inneholder og bidrar med, hvordan brukere kanaliseres inn, og hvilke overveielser NAV-medarbeiderne gjør i forhold til egeninnsats og kjøp av tjenester i det enkelte tilfelle. Et slikt kunnskapsgrunnlag vil være hensiktsmessig i et arbeid for å styrke NAV-kontorenes muligheter for å kunne utføre sine kjerneoppgaver.

Samlet vil denne analysen og kartleggingen kunne bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til disse problemstillingene.

Arbeidsdepartementet har igangsatt et forskningsprosjekt som skal gi en komparativ oversikt over eksterne avklarings- og oppfølgingstiltak som gjennomføres på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten. Formålet med evalueringen er å få avklart om, i hvilken grad og på hvilken måte organisering, gjennomføring og kvalitet i avklarings- og oppfølgingstiltakene bidrar til måloppnåelse i tiltakene. Videre skal evalueringen omfatte en kartlegging og drøfting av bistanden som gis i de ulike ordningene og hvilke tjenester som iverksettes. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) med Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) som underleverandør har fått oppdraget. Prosjektet skal ferdigstilles sommeren 2012.

## 14.3 Fordeler og ulemper ved bruk av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og kjøp av tjenester etter anbud

### 14.3.1 Mulige anskaffelsesformer

I det følgende beskrives tre aktuelle former for anskaffelser av arbeidsrettede tiltak. De tre formene er anskaffelse gjennom konkurranse med anbud og prekvalifisering, anskaffelse gjennom ordningen med forhåndsgodkjente leverandører og en kombinasjon av de to førstnevnte. Nedenfor beskrives og drøftes fordelene og ulempene med de ulike anskaffelsesordningene. Grunnlaget for drøftingene er dels basert på innspill fra Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med utvalgsarbeidet, i tillegg til undersøkelser gjennomført av eksterne forskningsmiljøer.

Tabell 14.2 viser tre anskaffelsesformer som avledes av om den baseres på en ordning med forhåndsgodkjenning av leverandører eller regelverket for offentlige anskaffelser. De to hovedmodellene finnes øverst til høyre og nederst til venstre i tabellen. Øverst til høyre har vi en ordning hvor tiltak anskaffes på bakgrunn av konkurranse og med grunnlag i regelverket for offentlige anskaffelser. Den varianten som foreslås her er konkurranse med prekvalifisering. Nederst til venstre har vi en ordning med forhåndsgodkjente leverandører, som er basert på unntaksreglene i anskaffelsesregelverket og vilkårene for lovlig statsstøtte. Den tredje modellen nederst til høyre, kombinerer de to førstnevnte. Denne baserer seg også på en ordning med forhåndsgodkjente leverandører, men samtidig på at de forhåndsgodkjente leverandørene konkurrerer seg imellom.

Tabell 14.2 Ulike modeller for anskaffelser

		Anskaffelser etter regelverk for offentlige anskaffelser	
		Nei	Ja
Forhåndsgodkjenning	Nei		<i>Konkurranse m/prekvalifisering</i> Konkurranse i form av anbud med prekvalifisering. Prekvalifisering fokuserer på kvalitetskrav.
	Ja	<i>Forhåndsgodkjenning</i> Forhåndsgodkjenning av bestemte arrangører som garanteres avtaler med NAV	<i>Forhåndsgodkjenning m/konkurranse</i> Forhåndsgodkjenning av et utvalg aktører som så konkurrerer om kontrakter. Forhåndsgodkjenning fokuserer på å legge rammer for virksomheten

### *Forhåndsgodkjenning*

Dette er dagens ordning for kjøp av arbeidsrettede tiltak i skjærmede virksomheter, som baserer seg på en ordning med forhåndsgodkjenning uten konkurranse. Denne ordningen innebærer at oppdrag forbeholdes de arrangørene som er forhåndsgodkjent. Kravene til å bli forhåndsgodkjent reguleres i forskrift. Pr. i dag stilles det krav om at forhåndsgodkjente virksomheter skal ha kommunalt eller fylkeskommunalt eierskap, attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, overskudd skal forbli i virksomheten, det skal ikke betales utbytte og virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. De godkjente tiltaksarrangørene tildeles oppdrag uten formell konkurranse. Det er imidlertid ingen begrensninger på hvor mange tiltaksarrangører som kan godkjennes, og i de tilfeller hvor det finnes flere forhåndsgodkjente leverandører vil det kunne være en viss konkurranse mellom dem om kontraktene.

### *Konkurranse med prekvalifisering*

Konkurranse med prekvalifisering er en begrenset anbudskonkurranse som foregår i to runder. I første runde foretas en prekvalifisering, der alle interesserte leverandører kan levere inn forespørsel om å få delta i konkurransen, sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert. I andre runde inviterer oppdragsgiver de kvalifiserte leverandørene, eller et utvalg av disse, til å levere inn tilbud. I følge Veileder til reglene om offentlige anskaffelser er slik prekvalifisering hensiktsmessig når det er kostnadskrevenende for oppdragsgiver å håndtere mange tilbud, eller når man vil unngå unødvendig ressursbruk for leverandørene.<sup>10</sup>

### *Forhåndsgodkjenning med konkurranse*

Forhåndsgodkjenning med konkurranse er en kombinasjon av de to tidligere nevnte ordningene. På samme måte som konkurranse med prekvalifisering, vil en slik ordning også foregå i to trinn i den forstand at det er kun forhåndsgodkjente leverandører som inviteres til konkurranse. Det forut-

settes at forhåndsgodkjenningen faller inn under unntaksbestemmelser i anskaffelsesforskriften og kravene til lovlig statsstøtte, og det ligger dermed ingen formelle krav til åpen konkurranse. Det er imidlertid ingenting i veien for å etablere et formelt system med konkurranse blant de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene.

### *Forskjeller og likheter mellom anskaffelsesmodellene*

Alle tre modellene har det til felles at de begrenser muligheten for konkurranse mellom tiltaksleverandører, men i ulik grad. Innenfor ordningen med forhåndsgodkjente virksomheter vil det ikke være noen formelle krav til konkurranse. Der det kun er én leverandør, vil det i praksis heller ikke være noe konkurranse. Dersom Arbeids- og velferdsetaten forhåndsgodkjenner flere leverandører vil det imidlertid kunne etableres en implisitt konkurranse om kontrakter og størrelsen på kontraktene. Til forskjell fra de to øvrige modellene – der konkurransen baserer seg på formelle prosedyrer – vil en slik implisitt konkurranse foregå som en del av forhandlingene mellom godkjente arrangører og Arbeids- og velferdsetaten.

Ordningene forhåndsgodkjenning med konkurranse og konkurranse med prekvalifisering vil derimot ha eksplisitte prosedyrer for konkurransen mellom leverandører. Begge modellene begrenser imidlertid konkurranse gjennom hhv godkjenningsordningen og prekvalifisering. Med godkjenningsordningen innebærer det at aktuelle leverandører begrenses på bakgrunn av krav og kriterier i forskriften, mens det innenfor ordningen med prekvalifisering begrenses i første runde av anbudsprosessen. Godkjenningsordningen vil likevel ha strengere begrensninger enn ordningen med prekvalifisering. Dette har sammenheng med at den skisserte modellen med godkjenningsordningen vil basere seg på unntak i anskaffelsesregelverket og kravene til lovlig statsstøtte, hvilket begrenser aktuelle leverandører til virksomheter med offentlig eierskap eller ideelle organisasjoner. Konkurranse med prekvalifisering stiller ikke slike krav og prekvalifiseringen vil normalt legge mer vekt på vurderingen av virksomhetenes faglige kvalifikasjoner, ikke organisasjonsform. Til forskjell fra ordningen med forhåndsgodkjenning, åpner dermed ordningen med prekvalifisering for tiltaksarrangører som kan ta ut overskudd fra virksomheten.

<sup>10</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

### 14.3.2 Forhåndsgodkjenning

#### *Generelle vurderinger av ordningen med forhåndsgodkjenning*

En generell begrunnelse for en ordning med forhåndsgodkjenning vil være at transaksjonskostnadene er lavere når man forholder seg til bestemte forhåndsgodkjente leverandører enn gjennom å kjøpe tjenester basert på markedsmekanismer. Dette kan for eksempel dreie seg om kostnader forbundet med kontraktsinngåelser, kostnader til kontrollsystemer, kostnader med å identifisere eller fastsette priser og lignende. Generelt vil det også kunne hevdes at en godkjenningsordning med faste avtalepartnere (arrangører) skaper et tillitsforhold som reduserer slike transaksjonskostnader.

Et annet viktig argument er at kunnskap og innovasjoner fremmes innenfor bestemte institusjonelle strukturer preget av bestemte normer og regler, og at rendyrkede markedssystemer gir mindre grobunn for slike institusjonelle strukturer. Argumentet er at den beste formen for læring og innovasjon er interaktiv og må derfor i hovedsak betraktes som en kollektiv aktivitet basert på god kommunikasjon og samhandling mellom ulike aktører. Slike kollektive prosesser har med andre ord best grobunn der hvor konkurransen dempes.

Ut over dette kan det også anføres andre og mer spesifikke argumenter for en godkjenningsordning. Disse vil i all hovedsak falle inn under de to hovedargumentene nevnt over. I følge Arbeids- og velferdsetaten er en fordel med dagens forhåndsgodkjenning at ordningen gir god forutsigbarhet og tillater en mer åpen kommunikasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og virksomhetene. NAV-kontorene kjenner leverandørene over lang tid, har opparbeidet et godt samarbeid og har derfor god kjennskap til tiltaksbedriftenes metodikk og tilbud. Dette bidrar samtidig til at tiltaksarrangørene vet hvilke forventninger Arbeids- og velferdsetaten har til leveranser jf. innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er kjøp av arbeidsrettede tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører pr. i dag mindre administrativt krevende enn kjøp etter tilbud og fastsatte kravspesifikasjoner. Ordningen med forhåndsgodkjente leverandører gjør at man kan opprette nye tiltaksplasser raskt hvis Stortinget øker budsjettammenningen for tiltak. Dette kan føre til at brukere med behov for disse tiltakene vil kunne få tilbud raskere. Videre er Arbeids- og velferdsdirektoratet av den oppfatning at systemet gjør det enklere å ha over-

sikt over plasser stilt til rådighet og å følge opp forhold knyttet til økonomistyringen av de arbeidsrettede tiltakene.

Det kan også argumenteres for at dagens ordning med forhåndsgodkjente virksomheter bidrar til bedre ressursutnyttelse. For det første vil ordningen med forhåndsgodkjenning begrense mulighetene for å ta utbytte, og eventuelle overskudd skal i prinsippet tilbakeføres til atfføringsevirkomheten. For det andre vil en ordning med forhåndsgodkjente virksomheter begrense antallet aktører og dermed bidra til mer konsentrerte kompetansemiljø og til at kompetansen i større grad vedlikeholdes innenfor disse miljøene.

Hovedkritikken mot en godkjenningsordning vil være at de tette relasjonene ikke i tilstrekkelig grad gir bedriftene insentiver til å gi gode og kostnadseffektive tjenester. Argumentene er med andre ord de samme som benyttes for å forsvare anskaffelser ved bruk av konkurranse.

En annen utfordring vil være at kravene som i dag stilles i forskrift for arbeidsrettede tiltak for å bli godkjent som tiltaksarrangør innebærer at potensielle aktører i dette markedet ekskluderes. Dette fører til mindre konkurranse enn man ellers kunne hatt. I tettbebygde strøk kan man tenke seg at det i dag vil være en viss grad av konkurranse mellom de ulike forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener imidlertid at det i praksis er liten grad av konkurranse de fleste steder i landet. Det er fare for at fraværet av konkurranse kan bli en sovepute både for tiltaksarrangør og Arbeids- og velferdsetaten, og føre til et passivt forhold til fagutvikling og innovasjon i tiltaksarbeidet.

Videre kan tildeling av tiltaksplasser i arbeidsrettede tiltak uten konkurranse over tid føre til at tiltaksarrangørene får uforholdsmessig mye innflytelse på tjenestenes innhold sammenliknet med Arbeids- og velferdsetaten som er bestiller av tiltakene. Samtidig kan tiltaksarrangører i skjermert sektor legge inn tilbud og arrangere anbudsutsatte tiltak i tillegg til de forhåndsgodkjente plassene de allerede har inngått avtale med Arbeids- og velferdsetaten om. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter hadde i 2009 en andel på 16 prosent av Arbeids- og velferdsetatens totale innkjøp av arbeidsmarkedstjenester innen anbudsmarkedet. Man kan reise spørsmål ved om ikke disse leverandørene har et konkurransefortrinn ved at de bygger mye av sin kompetanse på de tiltaksplassene som Arbeids- og velferdsetaten finansierer gjennom direkte kjøp.

I dagens regelverk gis det adgang til å si opp tiltaksplasser med frist på seks måneder. Bak-

grunnen for denne regelen er å sikre tiltaksarrangørene forutsigbare rammevilkår. Som nevnt over erfarer Arbeids- og velferdsgodkjenning at det i noen sammenhenger kan være en fordel med stabiliteten og forutsigbarheten som systemet med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører gir. I andre sammenhenger kan imidlertid hensynet til slik stabilitet og forutsigbarhet gå ut over etatens handlefrihet og fleksibilitet. Fastsetting av nivået på tilskuddsatsene er en annen utfordring knyttet til direkte kjøp av arbeidsrettede tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører. Som omtalt i kapittel 11 Forholdet til skatte- og avgiftsrettslige regler og konkurranseregler, følger det av EØS-avtalen at støtten til forhåndsgodkjente tiltaksleverandører ikke kan være høyere enn det som kreves for å levere gode tjenester til brukeren og Arbeids- og velferdsetaten. Støtten skal ikke gi virksomheten en konkurransefordel gjennom å subsidiere varer eller tjenester virksomheten produserer i konkurranse med ordinære bedrifter. De arbeidsrettede tiltakene som i dag anskaffes gjennom forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, finansieres gjennom faste tilskuddssatser. Det foreligger i dag ingen anslag over i hvilken grad nivået på satsene samsvarer med de faktiske utgiftene. Det kan tenkes at det vil bli krevende å beregne disse utgiftene på en måte som vil tilfredsstillende EØS-avtalens overvåkingsorgan (ESA).

#### *Empiriske undersøkelser i Norge*

Det er lite empirisk forskning rundt ordningen med forhåndsgodkjenning. Rambøll Management har kartlagt synspunkter i Arbeids- og velferdsetaten og hos tiltaksleverandørene knyttet til fordeler og ulemper med de ulike anskaffelsesformene.<sup>11</sup> Det mest brukte argumentet for å kjøpe tjenester fra forhåndsgodkjente virksomheter, er at ordningen gir forutsigbarhet til kvalitet og forventninger. Dette vil ha særlig betydning for tiltak som krever stor grad av kontinuitet og stabilitet.

I forbindelse med Riksrevisjonens gjennomgang i 2006 av Aetats forvaltning av tilskudd til tiltaksarrangører, ble det påpekt konkrete mangler ved forvaltningen av arbeidsrettede tiltak hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Det ble reist spørsmål om Arbeids- og velferdsetaten innhenter tilstrekkelige opplysninger fra tiltaksarrangørene til å følge opp at det ikke skjer subsidiering på tvers av de ulike tiltakene eller fra attføringsvirksomhet til annen virksomhet, og til å følge opp at

krav som stilles til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører overholdes. På bakgrunn av kritikken ble det foretatt en grundig gjennomgang. Det er utviklet et forbedret system rundt godkjenning av tiltaksarrangører og inngåelser av avtaler som setter krav til bedriftenes kvalitet både på drift og leveranser av tjenester. Innføringen av et revisjonspliktig kvalitetssystem; EQUASS, kan kvalitetssikre leveransene ytterligere.

Inntrykket fra informantene i Econ Pöyry sin undersøkelse i 2010 er at godkjenningsordningen fra Arbeids- og velferdsetaten og sertifiseringen via EQUASS har hatt stor betydning for sektoren, ikke minst for de mindre virksomhetene.<sup>12</sup>

### **14.3.3 Konkurranse med prekvalifisering**

#### *Generelle vurderinger av konkurranse med prekvalifisering*

Konkurranse er i økende grad innført for levering av offentlig finansierte tjenester, også innenfor arbeidsmarkedsområdet. Tidligere var det kun arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) og eksterne jobbklubber som ble anskaffet etter regelverket for offentlige anskaffelser. Fra 2007 og 2008 ble ytterligere tre tiltak anskaffet etter dette regelverket; Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering. Økningen i antall tiltak som legges ut på anbud har ført til at konkurransen mellom leverandørene har blitt styrket.

Hovedbegrunnelsen for konkurranseutsetting er at konkurranse bidrar til mer effektiv tjenesteproduksjon. Det innebærer at tjenestene produseres til riktig pris og med best mulig kvalitet. Med andre ord vil en slik ordning bidra til at det fastsettes en markedspris på tjenestene. På samme måte som for godkjenningsordningen, vil det også her argumenteres for at konkurranse stimulerer til læring og innovasjon. En forutsetning er imidlertid at det er mulig å etablere reelle markeder eller i det minste et fungerende kvasimarked.

Selv om det kan argumenteres for at det å begrense antallet aktører kan bidra til å sikre mer konsentrerte kompetansemiljøer, jf. omtalen av forhåndsgodkjenningsordningen, kan det samtidig hevdes at den kompetanse som derved stilles til disposisjon for Arbeids- og velferdsetaten er den kompetansen som de forhåndsgodkjente bedriftene til enhver tid besitter, eller er i ferd med å utvikle. Konkurranse med prekvalifisering

<sup>11</sup> Rambøll Management (2007), *Gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester*. Sluttrapport.

<sup>12</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

åpner for et vesentlig større antall aktører, og dermed for en større bredde i kompetansen, eller i muligheten for kompetanseutvikling. Også selve anskaffelsesformen kan bidra til innovasjon og nytenkning ved at tilbyderne strekker seg for å nå opp i konkurransen.

Åpenhet i anskaffelsesprosessen (transparens) er også et sentralt argument for denne ordningen. Prosedyrekravene i regelverket for offentlige anskaffelser gjør at man i større grad enn tidligere har mulighet til å etterprøve saksbehandlingen og beslutninger som er tatt, og legge til rette for at prinsipper i forhold til likebehandling og saklighet er ivaretatt. Etterprøvbarhet og gjennomsiktighet reduserer både faren for korrupsjon og uheldige tette bånd mellom leverandører og personer i arbeids- og velferdsetaten. Prosedyrekravene er med på å sikre en korrekt og rettferdig utvelgelsesprosess, og gir tilbydere muligheter til å få innsyn i prosessen.

En fordel ved å kjøpe tiltak etter anbudskonkurranse er at man unngår disse rettslige utfordringene knyttet til å fastsette nivået på tilskuddsatsene, jf. omtale av utfordringer med en modell basert på forhåndsgodkjente virksomheter.

Selv om det kan være flere fordeler ved kjøp etter anbud, er det også en del utfordringer knyttet til denne innkjøpsformen. Le Grand og Barlett beskriver hva som kjennetegner markedet for velferdstjenester og hvilke forutsetninger som bør være oppfylt for at markedet skal fungere.<sup>13</sup> I teorien om «kvasimarkedet» presenterer forfatterne en situasjon der et offentlig monopol erstattes av konkurrerende leverandører. Resultatet er et kommersielt marked, men ikke et normalt marked. For det første er det ikke alle leverandører som er profittmaksimerende, og dette gjør det vanskelig å forutse hvordan aktørene kommer til å reagere på markedets insitamenter. For det andre bestemmes etterspørselen på et kvasimarked av det offentlige budsjettet og ikke kunden som mottar tjenesten. For det tredje gjøres valg av leverandør ikke entydig av brukeren som consumerer tjenesten, men av den som betaler for tjenesten.

For at et kvasimarked skal fungere bra bør markedsstrukturen være basert på konkurranse og pris, korrekt og komplett informasjon, ha begrensede transaksjonskostnader og ikke ha negative effekter i form av at bare de mest lønnsomme brukerne prioriteres.

Martin Lundin har gjort en gjennomgang av forskning og statistikk over effektene av private aktører innenfor arbeidsmarkedspolitikken i Sverige.<sup>14</sup> I Sverige har formidlings- og coachingtjenester i regi av private tilbydere fått en voksende rolle siden 2007, da markedet ble åpnet for konkurranse. Lundin mener at det ikke finnes belegg for å hevde at det økte innslaget av private leverandører sammenliknet med intern produksjon av tjenester har hatt en effekt (positiv eller negativ) på den totale effektiviteten i arbeidsmarkedsinnsatsen. Det kan ikke vises til signifikante resultatforskjeller mellom arbeidsledige som har vært i program i regi av Arbetsförmedlingen og de som har vært hos private tilbydere.

Lundin trekker frem fem synspunkter som man bør reflektere over når man konstruerer et system for bruk av private leverandører innenfor arbeidsmarkedspolitikken:

- Utforming av kontrakt – fortrinnsvis resultatbasert.
- Bruk av profileringsverktøy for å fastsette tilskuddets størrelse.
- Arbeidssøkerne må gis reelle valgmuligheter. Det må finnes tilgjengelig informasjon om de ulike leverandørene og hva slags resultater de kan vise til.
- Unngå å sette opp volummål for hvor mange deltakere som skal benytte de eksterne tjenesteleverandørene, slik at man unngår å inngå avtale med leverandører som ikke er tilstrekkelig gode.
- Bruk av private leverandører er et relativt nytt fenomen og det kommer til å ta tid før systemet har satt seg, og det vil være behov for å endre systemet flere ganger før man finner en god modell.

Arbeids- og velferdsetaten vil i utstrakt grad være eneste kjøper av de tjenestene som tilbys. Dette medfører at man må ha en langsiktig strategi for å opprettholde et størst mulig mangfold av aktuelle tilbydere. At Arbeids- og velferdsetaten er eneste kjøper av de aktuelle tjenestene vil medføre at det ikke kan forventes at tilbydere det ikke inngås kontrakt med vil opprettholde sitt tilbud i neste anskaffelsesrunde, særlig dersom de kontaktene som inngås er av lang varighet.

Et annet forhold som bidrar til at det ikke vil være reell konkurranse knyttet til anskaffelse av

<sup>13</sup> Le Grand, J. og W. Barlett (1993), *Quasi-markets and social policy*. Macmillan 1993.

<sup>14</sup> Lundin, M. (2011), *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: Om privata komplement till Arbetsförmedlingen* i Laura Hartman (red) Konkurrensens konsekvenser. Hvad händer med svensk välfärd? SNS Förlag 2011.



arbeidsrettede tiltak, er ulike geografiske forhold. På mindre steder vil det kunne være kun én aktuell leverandør. At reell konkurranse ikke kan oppnås i noen geografiske områder trenger ikke være et argument mot anskaffelse gjennom konkurranse i det generelle regelverket for arbeidsrettede tiltak. Man må imidlertid være oppmerksom på dette og vurdere den samlede modellen i lys av at ulike deler av landet har ulike forutsetninger på dette punktet. I tilfeller hvor behovet for tjenester er begrenset, vil det også være muligheter for å kunne kjøpe inn tjenester under 500 000 kroner eks. mva. uten å måtte kunngjøre.

Bruk av anbud krever mye kompetanse og tid slik at anbudsrundene sikrer et godt resultat. Et komplisert regelverk stiller store krav til kompetanse når det gjelder anskaffelsesregelverket, Arbeids- og velferdsetatens evne til å utforme kravspesifikasjoner og sette tildelingskriterier.

Det er risiko for at fokus på den anskaffelsestekniske siden kan overskygge faglig fokus og behov. Det er også en risiko for at en kravspesifikasjon som ikke er godt nok utformet vil gi et dårlig tilbud, da endringer underveis i avtaleperioden ikke kan gjennomføres hvis de er i strid med det opprinnelige konkurransegrunnlaget.

Tildelingskriteriene Arbeids- og velferdsetaten bruker skal identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på skriftlig og muntlig informasjon som leverandørene har lagt fram under forhandlingene. Det skal legges vekt på både kvalitet og pris. Arbeids- og velferdsdirektoratets erfaring er likevel at det er utfordringer knyttet til å finne modeller som i alle sammenhenger gir en riktig vekting mellom pris og kvalitet. Det kan diskuteres om en burde hatt flere kriterier for å vurdere kvalitet, og da helst kriterier som kunne fungere som indikatorer for tjenestens faktiske kvalitet og ikke bare leverandørens skriftlige og muntlige framstilling av dette.<sup>15</sup>

Et komplisert regelverk krever også kompetanse hos tilbyderne ved utarbeidelse av anbuds-dokumenter. Dette kan ekskludere kvalitativt gode og mindre leverandører uten tilstrekkelig kompetanse på dette feltet, da utforming av tilbud og deltakelse i anbudsprosesser er krevende for leverandørene. Dette er en fordel for allerede store leverandører med dedikerte ressurser som spesialiserer seg på tilbudsskriving, prising av tjenester og gjennomføring av forhandlingsmøter. Disse utviklingstrekkene kan begrense konkurransen. Det er videre en risiko for at leverandører

med et kvalitativt godt tilbud kan ekskluderes på grunn av formalia.

En annen sentral utfordring er at man gjennom denne anskaffelsesformen kan gi mindre grad av forutsigbarhet for leverandørene av tiltakene, sammenlignet med dagens rammevilkår for de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Dette kan først og fremst knyttes til innføringen av konkurranseelementet og varighet på avtaler. En opplevelse av for kort varighet på avtaler og for lite forutsigbarhet i økonomiske rammer, kan føre til at leverandørene i mindre grad er villige til å investere i nødvendig utstyr og kompetanse hos ansatte med tanke på gjennomføring av de ulike tiltakene. Denne risikoen vil særlig være til stede når Arbeids- og velferdsetaten er leverandørens eneste potensielle kunde.

#### *Empiriske undersøkelser i Norge*

Econ Pöyry har gjennomført en undersøkelse om erfaringer med bruk av ulike anskaffelsesprosesser i Arbeids- og velferdsetaten.<sup>16</sup> Undersøkelsen baserte seg på ni case fylker, hvor man gjennomgikk konkrete anskaffelsesprosesser og intervjuet involverte aktører, herunder representanter fra fylkeskontorene for NAV, NAV-kontorene, forhåndsgodkjente virksomheter og anbudsbaserte/kommersielle virksomheter. Econ Pöyry viser til at det er bred enighet om at anbudskonkurranser gjør at virksomhetene «strekker seg» for å nå opp i konkurransen. Dette er isolert sett positivt både for kvalitet, pris og innovasjon. Anskaffelser gjennom anbud forutsetter imidlertid at det er en reell konkurranse mellom flere kompetente tilbydere, og god kvalitet avhenger av at NAV er i stand til å sette klare krav til «riktig kvalitet» og at de har faglig kompetanse på tiltakene som kjøpes inn.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om anbudskonkurranser gir bedre og mer kostnadseffektive arbeidsmarkedstjenester enn kjøp av tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører. Ulike anskaffelsesformer benyttes ved kjøp av ulike tjenester, slik at det ikke finnes et godt sammenligningsgrunnlag. I tillegg er det mange andre forhold enn anskaffelsesformen som påvirker resultatene av et kjøp, blant annet krav til tjenesteleveransen og NAV-kontorenes oppfølging.

I Rambøll Managements gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester ble det utført en spørreundersøkelse rettet mot fylkeskontorene i NAV og de lokale NAV-kon-

<sup>15</sup> Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>16</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2009), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-087. Oslo

torene.<sup>17</sup> Informantene i Arbeids- og velferdsetaten identifiserte flere fordeler enn ulemper ved økt bruk av konkurranse. De fleste informantene var av en oppfatning av at konkurranse virket skjerpene, og at man ville oppnå høyere kvalitet i tjenestene som ble anskaffet. Konkurranse ville gi fokus på metodeutvikling og nytenkning som følge av at tiltaksleverandørene måtte være konkurransedyktige.

Funn fra en litteraturstudie finansiert av EU om effekten konkurranseutsetting av arbeidsrettede tjenester, indikerer at private leverandører under bestemte kontraktsmessige forhold, kan bedre resultatet for bestemte grupper og bidra til innovasjon i tjenesteutviklingen. Det vises til at resultatene i stor grad vil være avhengige av en lengre utviklingsprosess, hvor man tilpasser systemet på bakgrunn av praktisk erfaring.<sup>18</sup>

#### 14.3.4 Forhåndsgodkjenning med konkurranse

Denne modellen baserer seg som nevnt både på godkjenningsordningen og ordningen med konkurranse, hvor virksomheter som faller inn under ordningen med forhåndsgodkjenning blir invitert til å delta i en konkurranse om tiltaksplasser på bakgrunn av kravspesifikasjonen for de ulike tiltakene.<sup>19</sup> Konkurransen vil være forankret i interne rutiner og prosedyrer i Arbeids- og velferdsetaten.

Vi har i dag lite praktisk erfaring med hvordan en slik konkurranse vil fungere. De fleste bedriftene har en sterk lokal tilknytning ved at eier er den kommunen som bedriften er lokalisert i (eventuelt også nabokommuner). Med unntak av i de største byene er det dermed som hovedregel få «konkurrerende» leverandører av samme tiltak lokalt. Det er noe variasjon i antall bedrifter mellom fylkene og kommunene. Det vanligste er at det er fire til syv attføringsbedrifter i et fylke. Attføringsbedriftene dekker ofte hver sine geografiske deler av fylket og er dermed som regel ikke i konkurranse med hverandre. I mange av fylkene

er derfor attføringsbedriftene alene om å tilby sine tiltak i bedriftens geografiske nedslagsfelt. I henhold til funn fra Econ Pöyrys undersøkelse, er det kun i de store byene at attføringsbedriftene konkurrerer. De fleste av vekstbedriftene er alene i den kommunen de er lokalisert i, noe som illustrerer at det også her er liten konkurranse.<sup>20</sup>

På grunn av at antall tiltak pr. virksomhet har økt de siste 10 årene, har en del NAV-kontorer fått flere leverandører å velge mellom. Det kan gi større mangfold, siden bedriftene kan ha ulike tilbud. I tillegg er det grunn til å forvente at «konkurrentene» lokalt kan lære og bli presset av hverandre til forbedringer.<sup>21</sup>

På bakgrunn av manglende erfaring, må ordningen vurderes i lys av fordelene og ulempene med både godkjenningsordning og ordning med konkurranse. Det må også vurderes hvor realistisk det vil være å få fram flere konkurrerende virksomheter innen et godkjenningsregime. Generelt vil formålet med en slik ordning være å balansere de ulike argumentene for og imot bruk av konkurranse og forhåndsgodkjenning. På den ene siden vil forhåndsgodkjenningen kunne sikre en viss grad av stabilitet og kontinuitet blant leverandørene, samtidig som konkurransen mellom forhåndsgodkjente leverandører vil kunne stimulere leverandørene til å levere kvalitativt gode resultater. I og med at det her er snakk om en godkjenningsordning, vil denne ordningen også ha utfordringer i forhold til å fastsette priser som samsvarer med faktiske kostnader.

#### 14.3.5 Oppsummering

Det er lite empirisk forskning knyttet til hvilken modell som vil fungere best. Ulike anskaffelsesformer benyttes ved kjøp av ulike tjenester, slik at det ikke finnes et godt sammenligningsgrunnlag. I tillegg er det mange andre forhold enn anskaffelsesformen som påvirker resultatene av et kjøp, blant annet krav til tjenesteleveransen og Arbeids- og velferdsetatens oppfølging.

De ulike modellene har både fordeler og ulemper. Utvalget et delt i sitt syn på hvilken modell som vil legge best til rette for å utvikle gode tjenester.

<sup>17</sup> Rambøll Management (2007), *Gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester*. Sluttrapport 2007.

<sup>18</sup> Finn D. (2011) The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. *Sub-Contracting in Public Employment Services. Review of research and literature on recent trends and business models*, Centre for Economic and Social Inclusion.

<sup>19</sup> Gjelder tiltak som forhåndsgodkjente virksomheter har monopol på.

<sup>20</sup> Econ Poyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

<sup>21</sup> Econ Poyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

## 14.4 Gjennomgang av krav og vilkår for forhåndsgodkjenning av tiltaksarrangører

### 14.4.1 Innledning

Utvalget er bedt om å foreta en gjennomgang av godkjenningsordningen og vurdere krav og vilkår som stilles til skjermede virksomheter i forskrift om arbeidsrettede tiltak. Organisering og eierform er blant kravene som skal vurderes.

I dette kapittel vil kravenes relevans og hensiktsmessighet bli drøftet med hensyn til hva man ønsker å oppnå med kravene, muligheten for kontroll og om kravene har betydning for kvalitet og måloppnåelse for tiltakene. Hvilke krav som kan være hensiktsmessige, eller som må stilles, vil imidlertid variere ut fra hvordan de konkrete tiltakene tenkes utformet, hvordan støtten tenkes gitt, hvordan tiltakene skal anskaffes osv. Det vil også kunne bli nødvendig å stille ytterligere eller andre krav som følge av prosessen med å få notifisert støtten til ESA. Det vil også kunne være behov for å stille visse krav til tiltaksarrangørene for at den aktuelle anskaffelsen skal kunne unntas fra anskaffelsesreglene. Hvilke krav som vil være nødvendig å stille, vil også være avhengig av hvilken modell man velger. Det vises til nærmere omtale av de juridiske føringene som følger av konkurranseretten i kapittel 11.

I det følgende vil utvalget vurdere praktiseringen av gjeldende krav og vilkår for godkjenning av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Eventuelle nye krav som vil måtte stilles, for eksempel for at tiltakene/støtten skal kunne godkjennes av ESA, eller for at det skal kunne gis unntak fra anskaffelsesreglene, vil ikke bli gjennomgått.

Forskriften fastsetter at tiltaksarrangør godkjennes av Arbeids- og velferdsetaten på det nivå Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Godkjenningen er blant annet basert på en vurdering av kvalitet og de muligheter tilbudet kan gi den enkelte i arbeidslivet. Godkjenningen av tilbydere av forhåndsgodkjente tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter forutsetter at særskilte, formelle tilleggskrav til virksomheten er oppfylt, det vil si en forhåndsgodkjenning. Forhåndsgodkjenningen innebærer at tilbyder godkjennes som leverandør for et ubestemt antall tiltaksplasser over en lengre tidsperiode.

Formålet med godkjenningen er å bidra til å sikre effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av arbeidsrettede tiltak.

Forhåndsgodkjenningen gjelder kun for tiltaksarrangører i skjermet sektor. For andre tiltak

er det ikke krav til en forhåndsgodkjenning. Vurdering av tiltaksarrangører for andre tiltak skjer samtidig med at tiltaksarrangøren vinner et anbud (for eksempel arbeidsmarkedsopplæring (AMO) eller Arbeidsrettet rehabilitering) eller når personen tas inn på tiltak (for eksempel tildeling av lønnstilskudd eller arbeidspraksis). Med forhåndsgodkjenning av Arbeids- og velferdsetaten blir leverandørene godkjente tilbydere av bestemte arbeidsrettede tiltak. Godkjenningen er en forutsetning for at det skal kunne inngås avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangøren om gjennomføring av bestemte arbeidsrettede tiltak. Formålet med godkjenningen er å bidra til å sikre effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsetatens ordning med forhåndsgodkjenning av arrangører av tiltak har likhetstrekk med prekvalifisering i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Prekvalifisering betyr i den sammenheng en kvalitativ utvelgelse før man begynner med utvelgelsen av det økonomisk mest fordelaktige anbud. Prekvalifisering brukes både om en utvelgelse som skjer før selve konkurransen og om en utvelgelse som skjer underveis i konkurransen. Dette kan skje enten ved at utlyser anbudet har egne prekvalifiseringslister som de henter anbydere fra, at det prekvalifiseres fra gang til gang eller at bransjen eller lovgivningen opererer med autorisasjonsklasser og godkjenningsordninger. Forutsatt at prekvalifiseringen skjer åpent og rettfærdig, med muligheter for nye til å komme med, bør det være en fordel for alle parter at det prekvalifiseres fordi man da bruker mindre ressurser på utarbeidelse og vurderinger av anbud.

Når det gjelder etterprøvbarehet, har Riksrevisjonen, både i en regnskapsrevisjon og i en forvaltningsrevisjon, stilt spørsmål ved om etaten innhenter tilfredsstillende opplysninger fra tiltaksarrangørene til å vurdere om kravene til skjermede virksomheter er ivaretatt. Riksrevisjonens gjennomgang kan indikere at kravene til skjermede virksomheter er uklare, vanskelige å operasjonalisere, og at det derfor gis rom for ulike fortolkninger av regelverket. På bakgrunn av Riksrevisjonens kritikk vedtok Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008 en utvidet oppfølging av virksomheter i skjermet sektor.

Econ Pöyry har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet evaluert økonomi og organisering i skjermet sektor.<sup>22</sup> Arbeids- og velferdsdirektora-

<sup>22</sup> Econ Pöyry (2009): *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

tet innførte en utvidet oppfølging av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, om lag samtidig som Econ Pöyry gjennomførte sin undersøkelse. Det har derfor vært vanskelig for Econ Pöyry å gjøre en samlet vurdering av hensiktsmessighet av kravene i godkjenningsordningen. Tilbakemeldinger fra intervju og spørreundersøkelser årsskiftet 2008/2009 viser at det er stor variasjon i Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og forvaltning av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Følgende krav til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter vil bli omtalt i dette kapittel;

- Krav til kommunalt eid aksjeselskap.
- Eieforbud.
- Måling av primærvirksomhet.
- Utbytteforbud og krav til overskuddsdisponering.

Enkelte av kravene ovenfor har betydning for vurderingen av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifters skattemessige status etter skatteloven § 2-32, i form av at de utgjør momenter som skal vektlegges ved helhetsvurderingen, jf. kapittel 11 punkt 3. Eventuelle endringer i de ulike kravene i tiltaksforskriften kan derfor få betydning for vurderingen av om de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene anses for å ha et ikke-ervervsmessig formål etter skatteloven § 2-32. Ettersom det etter § 2-32 i alle tilfelle skal foretas en konkret helhetsvurdering, hvor flere ulike momenter skal vurderes og vektas nærmere, er det vanskelig å si noe konkret om hvilke konsekvenser enkelte endringer i tiltaksforskriften vil få for vurderingen etter § 2-32.

Det vises til redegjørelsen for konkurransevridning og skattefritak i kapittel 11. Kravene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter diskuteres nedenfor.

#### 14.4.2 Krav til organisering som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet

Virksomheten hvor tiltaket gjennomføres skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet. Jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3 første ledd (tiltak i arbeidsmarkedsbedrift) og tilsvarende for varig tilrettelagt arbeid, § 11-4 første ledd. En analyse av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter viser at 94 prosent av bedriftene i denne sektoren er organisert som aksjeselskap, jf. Econ Pöyry (2009).<sup>23</sup> Blant unntakene er kommunale

Tabell 14.3 Fordeling av eierskap i attføringsbedrifter. 2007

Kommune	54 pst.
Fylkeskommune	11 pst.
Staten	1 pst.
Andre skjermede virksomheter	16 pst.
Ideelle organisasjoner	6 pst.
Private personer	5 pst.
Andre	7 pst.
Sum	100 pst.

Kilde: Econ Poyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

foretak, stiftelser, DA/BA og foreninger og lag. Enkeltpersonforetak forekommer også. Disse kan blant annet være gårdsbrukere som tilbyr «Grønt arbeid». Majoriteten av aksjeselskapene har kommunalt eierskap, og flesteparten har mer enn én kommunal eier.

I Econ Pöyrys spørreundersøkelse til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er det stilt spørsmål om hvordan bedriftene mener at selskapsform og eierskap påvirker virksomhetenes mulighet for å levere kvalitet i attføringstjenestene.<sup>24</sup> Spørsmålet tar utgangspunkt i kravet i forskriften som sier at virksomheten som hovedregel skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet.

Spørsmålet omhandler både selskapsform og eierskap. Mange virksomheter er tydelige på at regelen om at virksomhetene skal være aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet bidrar til å øke kvaliteten på attføringstjenestene. Det er en noe større andel av vekstbedriftene enn attføringsbedriftene som mener dette. En større andel av attføringsbedriftene mener at dette ikke spiller noen rolle, sammenlignet med vekstbedriftene. Det er også en liten andel attføringsbedrifter som mener at regelen om selskaps- og eierform reduserer muligheten for å levere god kvalitet på attføringstjenestene.

Kommunalt eierskap kan gi tiltaksarrangorene og gjennomføringen av de aktuelle tiltakene en viss grad av stabilitet og bidra til at driften av tiltakene oppfattes som trygg.

<sup>23</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

<sup>24</sup> Econ Poyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

Kommunalt eierskap kan gi lokal tilhørighet i form av at kommunen får et større eierskap til innbyggernes behov for utføringstjenester og i større grad ser helheten i behovet. Kravet til kommunalt eierskap kan gi synergier i form av bedre koordinering mellom det statlige og kommunale velferdstilbudet som er relevant for brukeren.

Betydningen av kommunalt eierskap for kvaliteten på tjenesteleveransene vil avhenge av i hvilken grad kommunene bidrar aktivt som eiere. Et aktivt eierskap vil kunne lede til økt kvalitet i virksomheten ved at eierne deltar i diskusjoner om hvordan eventuelt overskudd skal anvendes, og at de er med på å påvirke innholdet i tiltakene basert på relevant kompetanse og kunnskap. Tilbakemeldinger fra intervjuene i Econ Pöyrys undersøkelse tilsier at kommunene ikke opptrer som aktive eiere utover de oppgavene som er pålagt eierne gjennom styret og generalforsamlingen. Tiltakene i de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er i all hovedsak finansiert gjennom statlige tilskudd, noe som kan øke risikoen for manglende involvering og engasjement da kommunene ikke finansierer tiltakene selv.<sup>25</sup>

En annen innfallsvinkel til kravet om at tiltaksarrangører i skjermet sektor skal være offentlige eide aksjeselskap, kan være å vurdere om de begrensningene dette medfører i valg av tiltaksarrangør for tiltakene som i dag er forbeholdt disse aktørene, er hensiktsmessige. Det kan stilles spørsmål ved om det ikke bør være større fleksibilitet når det gjelder eierskap og krav til tiltaksarrangører for å legge til rette for andre endringer som kan føre til bedre kvalitet og innovasjon i tiltaksarbeidet.

Det kommunale eierskapet kan også skape utfordringer knyttet til tildeling av tiltaksplasser, da kommunen gjennom partnerskapet i Arbeids- og velferdsetaten i praksis kan sitte på begge sider av bordet. Eventuelle oppsigelser av tiltaksplasser i disse bedriftene, eller ønske om å avvikle samarbeidet med bedrifter som ikke leverer tilstrekkelig kvalitet, kan også føre til utfordringer i samhandlingen med den kommunale delen av NAV-kontoret og kommunen som enhet.

Utvalgets flertall bestående av Brofoss, Møller, Moen, Ramberg, Hernes, Holand, Spjelkavik og Lødemel vil påpeke følgende: Et kommunalt eid selskap kan i for stor grad ta hensyn til kommunens interesser når de treffer sine beslutninger. Dette kan være uheldig hvis kommunens interes-

ser ikke fullt ut sammenfaller med NAVs /statens interesser for virksomheten. En kan se for seg at kommunen vil se seg tjent med at tiltaksbedriftene produserer kommunale tjenester som kommunen ellers måtte fremskaffe og finansiert selv. I en slik situasjon vil staten gjennom NAV og tiltaksbedriftene risikere å finansiere produksjon av kommunale tjenester, noe som ikke er hensikten med ordningen.

Medlemmene Norman, Gogstad, Sannes, Oen, Paulsen og Brørby deler ikke dette synet og påpeker at kravet om offentlig eierskap og aksjeselskap er lite i samsvar med målsetningene om å legge til rette for et bredest mulig spekter av aktuelle tilbydere.

Når det gjelder Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet, kan det være hensiktsmessig å opprettholde kravet om offentlig eide aksjeselskap, da disse bedriftene krever større grad av langsiktighet når det gjelder rammer og stabilitet. På bakgrunn av tiltakets målgruppe, kan det også antas at kommunene vil ha større insitamenter til å være aktive eiere da de bidrar med finansiering i tiltaket. På den andre siden kan det kommunale eierskapet medføre en risiko for å dreie innholdet i tiltaket fra en arbeidsrettet innretning mot innholdet i kommunale aktivitetstilbud. Dette kan medføre en kostnadsoverveltning for tilbud som i utgangspunktet er et kommunalt ansvar.

En eventuell endring av kravet til offentlig eierskap vil ha betydning for anskaffelsesreglene. Anskaffelsesreglene gjelder ikke dersom en tjeneste kjøpes av et offentligrettslig organ som er tildelt en enerett på slike tjenester. Kluge Advokatfirma konkluderer i sin rapport med at de skjermede virksomhetene som hovedsaklig er offentlig eid, vil kunne anses som offentligrettslige organ dersom det offentlige samlet sett har en særlig innflytelse over organet.<sup>26</sup> Bedrifter som ikke hovedsaklig er offentlig eid, vil ikke være omfattet av unntaket i anskaffelsesforskriften. Det vil si at en eventuell endring i kravet til eierskap vil kunne få konsekvenser for forholdet til anskaffelsesregelverket.

En eventuell endring av kravet om at virksomheten skal være organisert som et aksjeselskap vil ikke ha noen direkte konsekvens for forholdet til statsstøttereguleringen eller anskaffelsesregelverket. Statsstøttereglene stiller imidlertid visse krav til økonomien, blant annet at det kan godtgjøres at støtten ikke har en konkurransevridende virk-

<sup>25</sup> Med unntak av Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet, hvor kommunene skal finansiere et tilskudd som utgjør minst 25 prosent av det statlige tilskuddet.

<sup>26</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkeds-tiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene*. Kluge Advokatfirma.

ning, at tilskuddet kompensere de utgiftene som tiltaksarrangør påføres, rutiner for kontroll av overkompensasjon samt krav til innsyn og rapportering. Det bør vurderes om aksjelovens krav til regnskap mv. vil gjøre det enklere å kontrollere bruken av midler, kryssubsidiering mv.

#### Oppsummering

Hvorvidt kravet til offentlig eierskap av tiltaksarrangører i skjermet sektor har betydning for kvalitet og måloppnåelse for tiltakene, vil være avhengig av hvor aktive eierne er.

Gjennomgangen av regelverket for skjermede virksomheter fra Kluge Advokatfirma konkluderer med at kravene til kommunalt eierskap kan ha betydning for forholdet til anskaffelsesregelverket.

Med en modell som blant annet baserer seg på leveranser fra forhåndsgodkjente virksomheter, må virksomhetene i hovedsak være offentlig eid for å kunne bli ansett som et offentlig organ og dermed ikke omfattes av anskaffelsesforskriften. Ved anskaffelser fra slike som ikke er offentlige organ, gjelder anskaffelsesreglene. Men det er særlige regler for anskaffelser fra ideelle organisasjoner. Da trenger man ikke følge de ordinære prosedyrereglene (utlysning i Doffin mv), og man kan forbeholde konkurransen for de ideelle. Det vises til nærmere beskrivelse i kapittel 11. Ved en eventuelt endret funksjon og modell må andre typer eierskap diskuteres. For anbudsutsatte leveranser gjelder vanlig krav til eierskap. Leverandørene kan imidlertid stilles krav til gjennom en pre-kvalifisering.

Utvalget er delt i sin vurdering av eierskap og selskapsform. Noen medlemmer mener at kommunalt eierskap er positivt, da kommunen har et helhetlig ansvar for innbyggernes velferdstjenester. Andre medlemmer mener at kommunene i liten grad opptrer som aktive eiere og at dette kravet har liten betydning for kvaliteten på tilbudet.

Utvalgets flertall, medlemmene Hernes, Ramberg, Brofoss, Moen, Møller, Holand, Spjelkavik og Lødemel, vil for sin del mene at argumentene for kommunalt eierskap særlig er relevant for tilbud om Varig tilrettelagt arbeid i skjermede omgivelser og delvis for skjermede arbeidsforberedende arenaer. Når vi derimot snakker om kompetansebaserte arbeidsinkluderende tjenester rettet inn mot overgang til ordinært arbeidsliv vil argumentene for å slippe til flere aktører veie tynge.

#### 14.4.3 Eieforbud

En arbeidsmarkedsbedrift kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter. Jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3 annet ledd nr. 4 (tiltak i arbeidsmarkedsbedrift) og tilsvarende for varig tilrettelagt arbeid, § 11-4 annet ledd nr. 4. Intensjonen bak kravet er at virksomhetene skal ha hovedfokus på oppfølging av brukerne.

En analyse fra Econ Pöyry viser at 25 prosent av attføringsbedriftene eier aksjer i andre virksomheter. Blant vekstbedriftene er denne andelen lavere. Svar fra Econ Pöyrys spørreundersøkelse rettet mot bedriftene indikerer at dette er bedrifter som har etablert datterselskap som driver salgsfremmende virksomhet.<sup>27</sup> Mer vanlig er det at bedriftene har interne avdelinger som fremmer omsetning av virksomhetens produkter.

Econ Pöyry har videre spurt bedriftene om deres vurdering av hvordan regelen om eierskap i annen forretningsvirksomhet påvirker mulighet for å levere kvalitet i attføringstjenestene.

Om lag halvparten av virksomhetene, både attføringsbedriftene og vekstbedriftene, mener at regelen ikke påvirker deres mulighet for å levere kvalitativt gode attføringstjenester. Det er imidlertid omtrent 30 prosent som mener at regelen begrenser deres mulighet for å levere gode tjenester. Dette kan være en indikasjon på at regelen til en viss grad hindrer det som anses som den mest effektive organiseringen av attføringsarbeidet i en virksomhet.

For å belyse dette ytterligere har Econ Pöyry også spurt virksomhetene om hvordan de vurderer størrelsen på virksomhetene og konserndannelse i bransjen i forhold til muligheten for å levere gode tiltak.

Over halvparten av attføringsbedriftene mener at konserndannelser og større virksomheter vil bedre muligheten for å levere kvalitativt gode tiltak. Econ Pöyry har blant annet gjennom intervjuene med attføringsbedriftene fått inntrykk av at flere attføringsbedrifter ønsker å slå seg sammen med vekstbedriftene lokalt og regionalt. Attføringsbedriftene mener at dette samlet gir et bedre tilbud av tjenester gjennom mer komplette tiltaksskjeder. Det er likevel over 30 prosent av attføringsbedriftene i spørreundersøkelsen som mener at det ikke bidrar positivt. Virksomhetene

<sup>27</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

er dermed relativt delt i synet på hva dette betyr. Vekstbedriftene er mer negative til større virksomheter og konserndannelser. Nesten 70 prosent mener dette ikke bidrar til bedre kvalitet i tiltakene.

Konserndannelser kan føre til at den enkelte bedrift vil få et bredere spekter av ulike arbeidsrettede tiltak, og mer differensierte arbeidsoppgaver for brukerne. Dette kan være en positiv utvikling for den enkelte tiltaksdeltaker, men utviklingen er negativ dersom man i enda større grad vil få en monopolsituasjon som hindrer konkurranse.

Det er knyttet usikkerhet til om kravet er hensiktsmessig i forhold til i hvor stor grad bedriftsmiljøene i skjermede virksomheter faktisk blir reelle, og i hvor stor grad det er mulig å matche den enkeltes interesser med relevante arbeidsoppgaver. Fravær av dette kravet vil kunne føre til et tilbud om mer differensierte arbeidsoppgaver for den enkelte deltaker, dersom virksomheten kan tilby arbeidsoppgaver innenfor flere ulike områder.

En eventuell endring av kravet om at virksomheten ikke kan eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet vil ikke ha direkte konsekvens for forholdet til statsstøtteregeleverket eller anskaffelsesregelverket, men vil kunne bidra til å lette kontrollen av at det ikke skjer noen kryssubsidiering og konkurransevridning.

Å eie annen virksomhet kan også være en måte å omgå utbytteforbudet. Så lenge det er kommunalt eide selskaper, vil det ikke innebære særlig risiko å liberalisere denne bestemmelsen.

#### Oppsummering

Det er usikkert om kravet fører til bedre kvalitet og måloppnåelse i tiltakene. En endring av kravet har ikke direkte konsekvenser for forholdet til statsstøtteregeleverket eller anskaffelsesregelverket, men vil kunne ha betydning for muligheten til kontroll av andre krav. Utvalget mener det er grunnlag for å vurdere om bestemmelsen kan liberaliseres noe, men mener det fortsatt bør være begrensninger i hva forhåndsgodkjente virksomheter kan eie.

#### 14.4.4 Krav til at attføring skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet

Attføring skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, jf. forskriftens § 10-3 annet ledd nr. 1 og tilsvarende § 11-4 annet ledd nr. 1. I forskrift om arbeidsrettede tiltak heter det at attførings-

virksomhet skal være arbeidsmarkedsbedriftenes primære virksomhet og at Varig tilrettelagt arbeid skal være arbeidssamvirkenes primære virksomhet. Reglene presiserer imidlertid ikke hvordan primærvirksomhet skal måles.

Kravet til at attføring eller Varig tilrettelagt arbeid skal være virksomhetens primærvirksomhet, har vist seg vanskelig å operasjonalisere og kontrollere. Det finnes ulike tilnærminger til å måle primærvirksomhet. Den vanligste måten å vurdere omfanget av primærvirksomhet i forhold til omfanget av annen virksomhet har vært å sammenligne inntekter fra produksjon og salg av varer og tjenester med inntekter/tilskudd knyttet til tiltaksaktivitet. Dette målet har imidlertid en del svakheter da den reflekterer *verdien* på varene/tjenestene og ikke nødvendigvis *aktiviteten*. Alternativet er å måle primærvirksomhet opp mot for eksempel aktivitet, formelle mål eller kvalitetsmål. Econ Pöyry anbefaler i sin gjennomgang en kombinasjon av parametre som på ulik måte vurderer eller belyser omfanget av primærvirksomheten i den enkelte virksomheten.<sup>28</sup> Ulike kombinasjoner av parametrene med tilhørende terskelverdier kan bidra til å sortere ut bedrifter som eventuelt krever særskilt vurdering av myndighetene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har valgt en kombinasjon av parametre, som vurderes på bakgrunn av en helhetlig og subjektiv vurdering, hvor det ikke er oppgitt bestemte terskelverdier.

Krav til primærvirksomhet:

- Organisering av virksomheten.
- Antall ansatte knyttet til andre deler av virksomheten enn attføring.
- Antall plasser knyttet til attføringsvirksomheten.
- Andel av budsjett knyttet til attføringsvirksomheten.
- Andel av resultat knyttet til attføringsvirksomheten.

Det har vist seg å være utfordrende å lage konkrete regler og parametre for primærvirksomhet, da dette har møtt stor motstand hos bransjeorganisasjonene. Fordelen med klare måleparametre er at kontrolloppgaven blir mindre ressurskrevende, samt at det vil minimere risiko for lokale konflikter knyttet til dette. Samtidig er det utfordrende å lage en mal for hva som skal kontrolleres, dvs en mal som kan benyttes til å kontrollere kravet på en hensiktsmessig måte. Hvorvidt kra-

<sup>28</sup> Econ Pöyry (2009): *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

vet har betydning for kvaliteten i og resultatene av tiltakene, kan det ha en viss relevans for hvordan tiltaket innrettes. Når det er et krav at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være bedriftens primærvirksomhet, ekskluderes bedrifter som ikke kan oppfylle dette kravet. Videre kan kravet føre til at de reelle bedriftsmiljøene hvor tiltakene skal gjennomføres vil få mindre fokus, med en risiko for at tilbudet om arbeidsoppgaver vil være lite differensiert. I større bedrifter uten et slikt krav, kan man oppnå synergieffekter knyttet til å åpne bredere arenaer for attføring ved at man knytter attføringsmessige produksjonsmessige sider/salgsmessige sider ved virksomheten. Et eksempel på dette er Telenor Open Mind, hvor man etter en periode med kvalifisering, har et stort spekter av arbeidsoppgaver å velge mellom når arbeidspraksisdelen av tilbudet skal iverksettes.

En eventuell endring av kravet om at attføring skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet antas ikke å ha noen konsekvens for forholdet til statsstøtteregelverket eller anskaffelsesregelverket.

#### Oppsummering

Det antas at kravet har betydning for kvaliteten og innretningen av tiltakene. Det er utfordrende å utforme klare regler og måleparametre for primærvirksomhet. Dagens system for måling av primærvirksomhet er i stor grad basert på skjønsmessige vurderinger. Det er et spørsmål om Arbeids- og velferdsetaten skal bruke ressurser på å følge opp denne typen krav. Kravet antas ikke å ha betydning for statsstøtteregelverket eller anskaffelsesregelverket.

*Utvalget mener* at kravet bør opprettholdes for forhåndsgodkjente virksomheter fordi det bidrar til å redusere problemet med kryssubsidiering. Primærvirksomhet bør spesifiseres nærmere i regelverket. Det bør utredes nærmere om kontroll av primærvirksomhet kan overlates til en annen instans. Dette vil avlaste Arbeids- og velferdsetaten og innebære en mer faglig og rettferdig vurdering.

#### 14.4.5 Utbytteforbud og krav til overskuddsdisponering

Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode. Det skal ikke utbetales utbytte, jf. forskriftens § 10-3 og tilsvarende § 11-4. I Econ Pöyrys undersøkelse går det fram at bedriftene jevnt over har gått med

overskudd i det kartlagte tidsrommet (perioden 2003–2008).<sup>29</sup> Bedriftene er også spurt om hvordan overskuddet er anvendt. Her ligger styrking av egenkapitalen på topp. Bedriftene forventer ikke kapitaltilførsel fra sine eiere når behov for kapital oppstår. Samlet sett er det derfor akkumulert betydelig med kapital i bransjen. Egenkapitalandelen er relativt høy sammenliknet med øvrig næringsliv.

Bedriftene oppgir videre at man har brukt overskuddet til å øke antall attføringsfaglig personell og til å sette i verk kompetanseutviklingstiltak. Også investeringer i maskiner og utstyr, samt tiltak for bedre arbeidsmiljø kommer høyt på lista over hva overskuddet blir brukt til. For særlig attføringsbedriftene framstår også styrking av konkurransevnen som et prioritert formål.

I Econ Pöyrys spørreundersøkelse gir representanter fra de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene nesten samstemmig uttrykk for at regelen om at overskuddet skal forbli i bedriftene øker kvaliteten på tjenestene.<sup>30</sup> Bedriftene oppfatter derfor dette kravet som et hensiktsmessig og berettiget krav gitt formålene med bedriftene.

Kravet om at et eventuelt økonomisk utbytte skal forbli i virksomheten, og komme deltakerne og attføringsarbeidet til gode, kan være et insitamment til å kontinuerlig forbedre kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene. På den andre siden medfører utbytteforbudet at egenkapitalen i denne bransjen kan bli uforholdsmessig høy sammenliknet med øvrig næringsliv. Dersom mye kapital låses inne i bedriftene gir ikke dette nødvendigvis den beste anvendelsen av overskuddet. Forbudet kan tenkes å bremse opp en nødvendig modernisering av bedriften. Utsiktede konsekvenser kan være at man finner måter å unngå forbudet på, for eksempel gjennom å sette høy pris på leie av lokaler og lignende.

Det kan være krevende for Arbeids- og velferdsetaten å kontrollere at kravet etterfølges, det vil si at et eventuelt overskudd kommer tiltaksdeltakerne til gode.

En eventuell endring av kravene om at overskudd skal forbli i virksomheten og komme formålet og deltakerne til gode og at det ikke skal utbetales utbytte, antas ikke å ha noen konsekvenser for forholdet til statsstøtteregelverket eller anskaffelsesregelverket.

<sup>29</sup> Econ Pöyry (2009) *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

<sup>30</sup> Econ Pöyry (2009) *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.



### Oppsummering

I en modell med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter mener utvalget at det vil være naturlig at kravet knyttet til utbytte opprettholdes. Utvalget mener derimot at det i en modell med innslag av anbudsutsatte tjenester må være vanlige regler for forretningsvirksomhet som gjelder.

## **14.5 Koordinering av innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten, utdanningsmyndighetene og helsemyndighetene**

### **14.5.1 Koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene**

I mandatet blir utvalget bedt om å vurdere tiltak rettet mot «ungdom med nedsatt arbeidsevne som er uten fullført videregående opplæring og andre arbeidssøkere som har mangelfull og svak kompetanse.» Utvalget tolker dette som et oppdrag om å si noe om koordinering av innsatsen mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene i lys av det som for øvrig er tema for utvalget, tiltaksbedriftenes plass i arbeidsmarkedspolitikken.

I kapitlet om brukere (kapittel 6) omtales unge med nedsatt arbeidsevne. Her kommer det blant annet fram at det har vært en sterk vekst i antall unge med nedsatt arbeidsevne og at psykiske lidelser har vært den viktigste medisinske årsaken. Samtidig har det lenge bekymret myndighetene og andre at mange unge ikke fullfører videregående skole. Dette trenger ikke alltid å skyldes nedsatt arbeidsevne, men temaet er relevant av flere årsaker. For det første kan helseplager, for eksempel psykiske problemer, være en medvirkende årsak til at en del faller ut av skolen. For det andre er mangelfull utdanning i seg selv en viktig årsak til manglende integrering på arbeidsmarkedet. Personer uten videregående utdanning er særlig utsatt for å bli arbeidsledige. De er også mer utsatt for å falle ut av arbeidsstyrken. For personer med helseproblemer vil derfor manglende utdanning forsterke problemene de har med å komme i arbeid.

#### *Bakgrunn – innsatsen i dag*

Ungdom er en prioritert gruppe i Arbeids- og velferdsetatens arbeid. Ungdom er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet og skal, sammen med innvandrere og langtidsledige, prioriteres ved inntak til

arbeidsrettede tiltak. Ungdom under 20 år som står uten arbeid eller skoleplass er særlig prioritert, og skal tilbys arbeidsrettede tiltak så fort som mulig. Dette for å forhindre at ungdom i denne alderen blir stående uten et tilbud om aktivitet. Videre skal ungdom i alderen 20–24 år som har vært ledige i tre måneder være garantert individuell oppfølging. 20–24 åringer som har vært ledige i seks måneder eller mer skal være garantert tilbud om arbeidsrettede tiltak.

Ungdom som har fullført grunnskolen, har rett til videregående opplæring innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. Oppfølgings-tjenesten i fylkeskommunen (OT) har et hovedansvar for oppfølging av ungdom i alderen 16–21 år som har rett til videregående opplæring, som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, avbryter opplæringen, ikke er i arbeid, eller som av ulike årsaker har tapt retten til videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten skal «...sørge for at all ungdom som høyrer til målgruppa(...) får tilbud om opplæring, arbeid eller anna sysselsetjing». Oppfølgingstjenesten har også et koordineringsansvar dersom det er nødvendig å involvere flere ulike kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser. Arbeids- og velferdsetaten er en viktig samarbeidspartner for Oppfølgingstjenesten og fylkeskommunen i arbeidet med å fange opp og følge opp ungdom som står utenfor arbeid og utdanning.

Det er opprettet fylkesvise Partnerskap for Karriereveiledning for å styrke regional koordinering, sørge for samordning og støtte lokale behov i arbeidet med utdannings- og yrkesveiledning. Partnerskapene skal tilby karriereveiledning i et livslangt perspektiv, for både ungdom og voksne. Partnerskapene skal også være en støtte for rådgivning i skolen, og styrke veiledningen i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Partnerskap for karriereveiledning er ulikt organisert i de ulike fylkene, men består ofte av representanter fra blant annet fylkeskommunene, fylkesmannen, kommunene, Arbeids- og velferdsetaten, NHO, LO, KS, opplæringskontor, Universitets- og høyskolesektoren og Utdanningsforbundet. Opprettelse av karrieresentre er ett av flere virkemidler Partnerskap for karriereveiledning kan ta i bruk.

I 2007 inngikk daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS en samarbeidsavtale som skulle legge til rette for et styrket og systematisert samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner, for å nå arbeidsmarkedspolitiske og utdanningspolitiske mål. Som det ble opp-

fordret til i den sentrale avtalen, ble det inngått lokale samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommune i alle fylker. Sintef evaluerte samarbeidsavtalen i 2010, og konkluderte med at fylkesvise samarbeidsavtaler hadde ført til mer intensivt og systemisert samarbeid mellom partene, og at ungdom var et sentralt samarbeidsområde i fylkene.<sup>31</sup> Den sentrale avtalen ble avviklet sommeren 2011, men videreføres gjennom de lokale samarbeidsavtalene. Arbeidet med samarbeidsavtaler lokalt har lagt et godt grunnlag for det videre samarbeidet innenfor regjeringens store satsing for økt gjennomføring i videregående opplæring, Ny GIV.

I 2010 satte regjeringen i gang Ny GIV. Ny GIV er en treårig satsing som har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Satsingen inneholder en rekke initiativer med sikte på å øke gjennomføringen, deriblant oppfølgingsprosjektet og overgangsprosjektet. Disse prosjektene har begge fokus på å skape bærekraftige samarbeidsrelasjoner, og legge til rette for økt gjennomføring også etter at prosjektperioden er over.

Overgangsprosjektet fokuserer på å følge opp de svakest presterende elevene i siste del av 10. klasse, for å øke elevenes motivasjon og evne til å fullføre videregående opplæring. Oppfølgingsprosjektet er et samarbeid mellom Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten om å følge opp ungdom som står utenfor arbeid og opplæring. Prosjektet fokuserer på å motivere ungdom tilbake til videregående opplæring eller arbeid, og omfatter videregående skoler, Oppfølgingstjenesten, fagopplæringen og Arbeids- og velferdsetaten i alle fylker. Gjennom oppfølgingsprosjektet skal blant annet innsatsen innenfor Oppfølgingstjenesten styrkes, for å bedre oversikten over målgruppen og styrke oppfølgingen av den. Tilpassede kombinasjoner av arbeidsrettede tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten og opplæring fra fylkeskommunen kan for mange være et hensiktsmessig tiltak for å kunne fullføre videregående opplæring.

#### *Alternativ fag- og yrkesopplæring*

Lærekandidatorrdningen og ordningen med praksisbrev er eksempler på alternativ fag- og yrkesopplæring:

*Lærekandidatorrdningen:* Lærekandidatorrdningen ble etablert i 2000, og åpner for at elever i fag- og yrkesopplæringen kan ta såkalt grunnkompetanse på lavere nivå, altså et godkjent nivå under fagbrevet. Lærekandidatorrdningen innebærer at elevene får individuelle læreplaner med begrensede kompetansemål sammenlignet med de ordinære målene. Eleven tegner her en individuell opplæringskontrakt, som vil lede frem til en kompetanseprøve. Dersom eleven i løpet av, eller etter endt opplæringstid ønsker å oppnå full fagkompetanse, er dette også mulig. Det har vært stor variasjon i omfanget av de ulike fylkenes benyttelse av lærekandidatorrdningen.

*Praksisbrev:* Forsøket med praksisbrev ble etablert høsten 2008. Hensikten var å la elever, som ble ansett å ha svake forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring i et ordinært opplæringsløp, i stedet få gjennomføre et praktisk opplæringsløp. Opplæringsløpet skulle i første omgang gå over to år frem til et praksisbrev. Målet er imidlertid at flest mulig deretter skal gå videre som ordinære lærlinger og ta fagbrev.

Praksisbrevet er i dag en ikke søkbar forsøksordning for ungdom som trenger en mer praktisk og individuelt tilpasset opplæring og arbeidssituasjon. Praksisbrevet er å anse som et alternativ til tradisjonell videregående opplæring for ungdom som står i fare for å falle helt ut av opplæringen. Ordningen kjennetegnes av at den i hovedsak er et arbeidsforhold, ordinært eller tilrettelagt, for den enkelte i virksomheten. En ukedag skal benyttes til ordinær skolegang.

Forsøket med praksisbrev ble evaluert av NIFU i 2011.<sup>32</sup> NIFU finner at forsøket med praksisbrev har hatt en klar effekt på gjennomføring og læreplassoppnåelse for de kandidatene som deltok. Deltakerne legger stor vekt på det positive ved at de allerede fra Vg1 fikk begynne med praktisk arbeid fremfor ordinær skole.

Det er for tiden stort fokus på å øke gjennomføringen i videregående opplæring, og å følge opp ungdom som ikke er i arbeid eller utdanning. Utdanningsmyndighetene har også, blant annet gjennom oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, stort fokus på viktigheten av å tilby tilpassede opplæringsløp for ungdom som ikke mestrer et standardisert opplæringsløp i videregående skole. Lærekandidatorrdningen og forsøksordningen med praksisbrev kan være alternativer for ungdom med behov for et planlagt kompetansemål på et

<sup>31</sup> Buland, T. og B. Bungum (2010), *Tid for samarbeid?* Trondheim: Sintef Teknologi og Samfunn.

<sup>32</sup> Høst, H. (2011), *Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene?* Rapport 27/2011. Oslo: NIFU.

lavere nivå enn fagbrevet. Denne kompetansen kan eventuelt utvides til fullt fagbrev.

I den grad eksterne tiltaksleverandører skal bidra overfor denne gruppen, vil det være mest aktuelt i form av en kombinasjon av tilrettelagt opplæring og tiltak, for ungdom som ikke har fullført videregående opplæring. Tilrettelagt opplæring i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak bør i størst mulig grad gjennomføres i det ordinære arbeidslivet, men det bør også være muligheter for å gjennomføre opplæringen internt i en tiltaksbedrift.

#### 14.5.2 Koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsemyndighetene

Under overskriften «en fornyet og forsterket arbeidslinje, skisserer Regjeringen i proposisjonen om ny uføretrygd (Prop. 130 L (2010–2011)) en del områder den ser behov for å vurdere nærmere, herunder å «vektlegge sammenhengen mellom helse og arbeid». Bakgrunnen er blant annet at en stor andel av de NAV-brukerne som har et visst bistandsbehov, også har helseproblemer. Samtidig er det etter hvert økende oppmerksomhet om også det omvendte forholdet: At arbeid faktisk er helsemessig gunstig for langt de fleste, og at en bevegelse fra passivitet til arbeid oftest bidrar til å bedre helse og funksjonsevne.

Bedre utnyttelse av arbeidsevnen gjennom målrettede, effektive og individuelt tilpassede, arbeidsrettede tilbud for grupper med behov for både helse- og arbeidsrettede tjenester, krever i økende grad at disse ses i sammenheng. NAV-reformen har så langt i stor grad «vært seg selv nok», og stort sett handlet om forhold innenfor trekantens arbeid–trygd–sosial. Etter utvalgets oppfatning vil det framover være nødvendig å rette et mye sterkere søkelys mot gråsonene og samarbeidsflatene mellom helsetjenestene, arbeids- og velferdsforvaltningen og de arbeidsrettede tiltakene. Med de store innslagene av mennesker på helserelevante stønader, er dette antagelig en nødvendig forutsetning for at det sentrale målet skal kunne nås (flere i arbeid, færre på stønad).

Fra arbeids- og velferdsforvaltningens side er det derfor gjennom mange år signalisert et tydelig behov for mer rehabiliteringsorienterte helsetjenester som både ser potensialer og mestringsmuligheter, og som har et sterkere fokus på arbeidsdimensjonen. Å generelt få innpasset et tilstrekkelig rehabiliteringsperspektiv i helsetjenestene, og et arbeidsrettet perspektiv mer spesielt, har lenge vært en utfordring. Arbeids- og velferdsetaten –

med en målsetting om å se etter potensialer, muligheter og deltagelse på ulike livsarenaer – møter derfor ofte et medisinsk paradigme der diagnoser, sykdom og det å gjøre pasienten frisk er essensen.

Samtidig vil det i svært mange tilfeller være nødvendig med medisinsk og rehabiliteringsfaglig kompetanse for å kunne avklare, planlegge og iverksette systematiske og helhetlige brukerløp mot arbeid og deltagelse. Den tidligere trygdeetaten kjøpte i noen grad helsetjenester i form av behandlingstilbud eller kompetanse til spesielle utredninger/vurderinger, og særlig for mennesker med lettere psykiske lidelser og sammensatte lidelser. En del av disse kunne minne om lavterskel, lokale helsetilbud. Både Arbeids- og velferdsetaten og tidligere Aetat har signalisert et behov for ytterligere tiltak som kan bygge bro mellom behandlingsapparatet og arbeidslivet. Det var begrensede muligheter for kjøp av tjenester innen tilrettelegging, oppfølging, veiledning og motivering, og det var behov for et mer fleksibelt virkemiddelapparat med rom for større mangfold og individuell tilpasning.

På helsesiden brukte Helsedepartementets siste stortingsmelding på rehabiliteringsområdet, St.meld. nr. 21 (1998–99) *Ansvar og meistring*, relativt mye plass på å peke på et udekket behov for motivasjons- og mestringsarenaer som kan lede til mer arbeidsrettede løp for den enkelte. Den pekte på en stor gruppe mennesker som befant seg i skjæringspunktet mellom etatene, og som hadde sammensatte mestringsproblemer på ulike livsarenaer. Det ble identifisert en «missing link» mellom en passiv stønadssituasjon og/eller medisinsk behandling/rehabilitering på den ene siden, og et aktivt attføringsopplegg på den andre – en arena eller et opplegg som kan gi motivasjon og funksjonsevne nok til at brukeren kan nytte arbeidsrettede tiltak.

Man fant videre at strukturen i bistandsapparatet førte til at slike tilbud ansvarsmessig falt mellom to stoler.

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* pekte regjeringen også på at mange tiltak i skjæringspunktet mellom medisinsk utredning/behandling og attføring har falt mellom to stoler – og at en ville «gå gjennom forankring, ansvarsforhold, insentiver og finansieringsordninger for denne typen tilbud», med henblikk på målene om lavere sykefravær og økt deltagelse fra flere i et inkluderende arbeidsliv.

Ordningen Raskere tilbake introduserte fra 2007 i overkant av 600 mill. kroner i friske midler til kjøp av ulike typer helse- og arbeidsrettede tje-

nester for sykmeldte. To separate systemer (Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenestene) skulle ved hjelp av disse midlene utvikle eller kjøpe egnede tjenester. For å gjøre det klart hvem som skulle gjøre hva, prøvde man å ta utgangspunkt i hva man mente utgjorde hovedtyngden av «problemet»: helsefaktorer eller arbeids-/velferdsfaktorer. På dette grunnlaget ble bl.a. arbeidsrettede rehabiliteringstjenester utviklet innen Arbeids- og velferdsetaten. Disse skal tilby kombinasjoner av helserettet rehabilitering og mer eksplisitte arbeidsrettede tiltak. Utgangspunktet var et antatt behov blant brukere med sammensatte og uklare lidelser. Helseforetakene skulle på sin side utvikle helserettede rehabiliteringstjenester, enten på ulike arenaer i spesialisthelsetjenesten, eller som kjøp fra blant annet rehabiliteringsinstitusjoner (opptreningsinstitusjoner, helsesportssentre med mer).

Samspillet innen helse/arbeid-dimensjonen er komplekst fordi det involverer en rekke aktører med ulike roller. Dette omfatter blant annet bruker, arbeidsgiver, fastlege, andre kommunale helse- og rehabiliteringstjenester, spesialisthelsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten mfl. Samtidig er samarbeidet mellom helsetjenestene og Arbeids- og velferdsetaten økende. Det er i dag flere berøringspunkter knyttet til forebygging, behandling og rehabilitering enn tidligere. På den ene side gir dette større muligheter til å utforme individuelt tilpassede tilbud til personer som har behov for både helsemessig og arbeidsrettet bistand, en stor og sammensatt gruppe som tidligere i stor grad manglet egnede tilbud. På den andre siden gir dette nye gråsoner, utfordringer og dilemmaer knyttet til ansvarsdeling, samarbeid og finansiering. En del utviklingstrekk illustrerer dette:

- Arbeids- og velferdsetaten prøver i dag ut terapeutisk rettede tiltak i forbindelse med Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk. En vil her også prøve ut modeller hvor arbeidskonsulenter jobber inne i helsetjenestene.
- Arbeids- og velferdsetaten finansierer i dag døgnbaserte tilbud innen flere opptreningsinstitusjoner.
- Arbeids- og velferdsetaten opplyser at både analytisk og i praksis har det vist seg vanskelig å skille mange av Raskere tilbake-tjenestene i regi av henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenestene fra hverandre.
- Tiltaksarrangører finansiert av Arbeids- og velferdsetaten, som for eksempel Attføringsbedriftene, gir i stadig større utstrekning helsere-

laterte tilbud. Det kan gjelde fysisk trening, ernæringsveiledning, spesielle tilbud for overvektige mv. Dette er forebyggende tilbud eller tjenester som det er forutsatt at kommunene framover i større grad skal bygge opp i forbindelse med Samhandlingsreformen.

- En rekke rehabiliterings/opptreningsinstitusjoner finansiert av helsetjenestene har de siste årene orientert seg mot mer arbeidsrettede tiltak. Under paraplyen «arbeidsrettet rehabilitering» har en del av disse utviklet seg i retning av mer arbeidsrettede rehabiliteringsarenaer for funksjonsavklaringer, reorientering, motivering og forberedelse til arbeid. Det er også definert et nasjonalt kompetansesenter (Attføringscenteret i Rauland), og det er etablert et nettverk for arbeidsrettede rehabiliteringsinstitusjoner.
- I tillegg setter man nå i verk Samhandlingsreformen, der kommunene (som er NAV-partnere) vil få et større ansvar for forebyggende og rehabiliterende innsats, og der grenseflatene inn mot Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene antakelig blir større.

Samlet tegner dette et bilde av et område hvor det så langt kan være vanskelig å skille mellom henholdsvis helsetjenestenes og arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, og hvor det noe ukoordinert er bygd opp tilsvarende tilbud på begge sider. Det kan stilles spørsmålstegn ved om ansvars- og samarbeidsforholdene er slik at de er egnet til å utvikle et fagområde, en forsvarlig (og enhetlig) kompetanse, og et kvalitativt godt tilbud. Dette gjelder både tilbud i skjæringspunktet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, altså lokalt, og i gråsonen mellom Arbeids- og velferdsetaten og helseforetakene. Forskeren Knut Fossetøl har påpekt at det kan stilles en del spørsmål i denne forbindelse:<sup>33</sup>

«Er arbeidsrettet rehabilitering et forsøk på å arbeidsrette helsetjenestene, eller er det en særegen tjeneste? Hva skal den inneholde? Hvem skal utføre den? Krever den spesialistkompetanse, og er den en del av spesialisthelsetjenesten? Krever den større grad av generell mestrings- og arbeidslivskompetanse, og kan den tilbys av NAV?».

<sup>33</sup> Fossetøl, K. (2007), *Omstilling av opptreningsinstitusjonene: evaluering av tilskudd/prøveprosjekt for utvikling av tilbud/tjenester innenfor blant annet arbeidsrettet rehabilitering*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Håndtering av spenningen mellom behovet for et bredt spekter av tilbud hvor ulike aktører bidrar og behovet for en ryddig ansvarsdeling mellom aktørene krever balanserte tilnærminger med vekt på samarbeid og koordinering. Utstrakt innsats fra flere aktører kan gi et bredt spekter av tilbud, men samtidig være uoversiktlig og ikke samfunnsøkonomisk optimalt. Ensidig fokus på ansvarsgrenser kan imidlertid resultere i for skarpe skillelinjer mellom henholdsvis *arbeidstiltak* og *helsetiltak* med fare for at aktørene trekker seg tilbake og det oppstår uønskede mangler i virkemiddelapparatet. Erfaringer kan tyde på at tilbud ensidig forankret på helsesiden ikke ivaretar arbeidsretting i tilstrekkelig grad. Utfordringen er å sette sammen tilbud hvor både arbeidsrettede elementer og helseelementer inngår, og organisere dette på hensiktsmessige måter. Det kan tenkes flere modeller.

Behovet for å styrke arbeidsrettingen i tilbudene kan på den ene siden tenkes ivare tatt i en integrert modell, der tiltaksarrangør integrerer helsemessige og arbeidsrettede elementer i tilbudet. En annen tilnærming er en bredere samarbeidsmodell hvor tilbudet til brukerne settes sammen av flere aktører gjennom samarbeid. Som påpekt ovenfor praktiseres ulike modeller og tilnærminger på feltet. Variasjonen og kompleksiteten når det gjelder brukerbehov og lokale rammebetingelser kan også tale for at en bør kombinere flere tilnærminger. Ordningen Raskere tilbake evalueres av IRIS, der sluttrapport etter planen skal foreligge høsten 2012. Evalueringen har til hensikt å gi et bedre grunnlag for å vurdere fremtidig innretning av ordningen.

*Utvalget mener* generelt at det utvilsomt er behov for arenaer der en kan jobbe integrert med helse- og arbeidslivsdimensjonen, og dermed unngå sekvensielle og/eller parallelle løp. Den enkelte bruker er ikke oppdelt – han eller hun kan ha en rekke bistandsbehov, ofte til samme tid, og hvor det arbeidsrettede og det medisinske må gå hånd i hånd.

Slike tilbud bør peke mot arbeid og deltagelse, de bør ha en geografisk spredning som gjør dem tilgjengelige på alle kanter av landet, og det må være lett og direkte tilgang til tjenestene. Men for å kunne utvikle kvalitetstjenester over tid på dette området, ser utvalget samtidig et behov for en grundigere gjennomgang og vurdering av gråsoner og ansvarsdeling, både mellom Arbeids- og velferdsetaten og helseforetakene og mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene.

## 14.6 Oppsummering og konklusjoner

### 14.6.1 Roller og ansvarsdeling

Utvalget har drøftet hvilken plass forhåndsgodkjente virksomheter og andre tjenesteleverandører skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget mener at Arbeids- og velferdsetaten skal ha det overordnede ansvaret for tjenester til personer med nedsatt arbeidsevne, men at etaten ikke har mulighet til å utføre dette arbeidet uten samarbeid med andre aktører og gjennom kjøp av eksterne tjenester. De politiske føringene som ligger til grunn for NAV-reformen innebærer at de nye NAV-kontorene skal ha en sentral rolle knyttet til avklaring, veiledning, oppfølging og formidlingsbistand som kan gi overgang til arbeid.

NAV-kontorene har så langt ikke vært i stand til å ivareta denne oppgaven på en tilfredsstillende måte. Det har vært et for stort fokus på inntekts-sikring fremfor veiledning og arbeidsretting. Mange av arbeidsoppgavene som var tiltenkt de nye NAV-kontorene er satt ut til tiltaksbedriftene og andre eksterne tiltaksleverandører.

Utvalgets medlemmer viser til at det er ulikt syn i utvalget på hvordan rollefordelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksbedriftene bør utvikles. Utvalget er enig om at Arbeids- og velferdsetaten skal yte avklarings- og oppfølgingstjenester overfor brukere med moderat bistandsbehov. *Noen medlemmer mener* at Arbeids- og velferdsetaten bør ha en rolle som bestiller av tiltak og som oppfølger overfor tiltaksarrangørene, men ikke selv produsere tjenester rettet mot brukere med store og sammensatte behov. *Andre medlemmer mener* at etaten bør yte avklarings- og oppfølgingstjenester overfor denne gruppen i større grad enn i dag.

Utvalgets medlemmer vil begrunne nærmere fordeler og ulempen ved valg av framtidig modell i kapittel 17.

Det er i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2012 vedtatt at det skal vurderes å iverksette et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad tilbyr avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører. Regjeringen ønsker å prøve ut og vurdere nærmere om deler av de tjenestene som nå kjøpes eksternt, kan leveres rimeligere og mer effektivt om de utføres av etaten selv. Arbeidsdepartementet kan i 2012 omdisponere inntil 40 mill.

kroner fra tiltaksbevilgningen<sup>34</sup> til driftsbudsjettet<sup>35</sup>, for å gjennomføre forsøket. Det legges til grunn at etaten gjennom omdisponeringen gir avklarings- og oppfølgingstjenester til minst like mange personer som det omdisponerte beløpet ville gitt av tiltaksplasser.

Utvalget er delt i synet på hvorvidt denne typen forsøk bør gjennomføres. Dette er reflektert i de ulike modellene i kapittel 17.

#### 14.6.2 Kjøp av arbeidsmarkedstjenester

Utvalget har drøftet fordeler og ulemper med ulike anskaffelsesregimer. Utvalget er delt i sitt syn på hvilket system som gir de beste tjenester.

Noen medlemmer mener at det vil være hensiktsmessig at det legges til rette for et bredere spekter av tilbydere for oppfølgingsfunksjoner inn mot det ordinære arbeidslivet og at dette vil kunne bidra til en større valgfrihet og nytenkning. Det følger av dette at det bør åpnes helt eller delvis for kjøp av slike tjenester i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. I følge disse medlemmene vil hensynet til leverandørenes forutsigbarhet og deres kompetanseoppbygging kunne ivaretas gjennom prekvalifisering og langvarige kontrakter.

Andre medlemmer mener at den største gevinsten kan høstes ved å mobilisere den kompetansen som finnes i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og gjennom den tette relasjonen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene som vil være mulig i et system med forhåndsgodkjente aktører.

Utvalget mener at både når det gjelder forhåndsgodkjente virksomheter og anbudsbaserte virksomheter vil det være viktig at hensynet til lønns- og arbeidsvilkår ivaretas.

#### 14.6.3 Krav og vilkår for forhåndsgodkjenning

Gjennomgangen av gjeldende krav og vilkår for forhåndsgodkjenning av skjermede virksomheter, har vist at det er usikkerhet knyttet til hvor stor betydning vilkårene for forhåndsgodkjenning har for kvalitet og for å nå målene for de ulike tiltakene.

Noen av vilkårene er krevende å følge opp for Arbeids- og velferdsetaten, blant annet måling av primærvirksomhet og overskuddsdisponering.

*Utvalget mener* at det er viktig at kravene er klare og operasjonaliserbare, slik at de er mulige for Arbeids- og velferdsetaten å kontrollere og sanksjonere. Det er videre av betydning at kontroll med at vilkårene blir oppfylt ikke blir uforholdsmessig ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten.

Noen av kravene har betydning for anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket, jf. gjennomgangen og drøftingen av øvrige vilkår i kapittel 11. Andre har betydning for vurderingen av skatteunntaket i skatteloven § 2-32.

Det må gjøres en nærmere juridisk vurdering av vilkår og krav, basert på en konkret modell for hvordan de arbeidsrettede tiltakene skal utformes og organiseres. Med en modell som blant annet baserer seg på leveranser fra forhåndsgodkjente virksomheter, *mener utvalget* at gjeldende vilkår bør legges til grunn. Utvalget er delt i sitt syn på hvor stor andel av tiltaksapparatet og hvilke typer tiltak som skal være forebeholdt denne typen virksomheter. Det vises her til behandlingen av modellene i kapittel 17.

#### 14.6.4 Koordinering av tjenester

##### *Utdanningsmyndighetene*

Det er for tiden stor oppmerksomhet rettet mot å øke gjennomføringen i videregående opplæring, og å følge opp ungdom som ikke er i arbeid eller utdanning. Utdanningsmyndighetene har også, blant annet gjennom oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, stort fokus på viktigheten av å tilby tilpassede opplæringsløp for ungdom som ikke mestrer et standardisert opplæringsløp i videregående skole. Lære kandidatordningen og forsøksordningen med praksisbrev kan være alternativer for ungdom med behov for et planlagt kompetansemål på et lavere nivå enn fagbrevet. Denne kompetansen kan eventuelt utvides til fullt fagbrev.

I den grad eksterne tiltaksleverandører skal bidra overfor denne gruppen, vil det være mest aktuelt i form av en kombinasjon av tilrettelagt opplæring og tiltak, for ungdom som ikke har fullført videregående opplæring. Tilrettelagt opplæring i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak bør i størst mulig grad gjennomføres i det ordinære arbeidslivet, men det bør også være muligheter for å gjennomføre opplæringen internt i en tiltaksbedrift.

<sup>34</sup> Statsbudsjettets kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak, post 76 Tiltak for arbeidssøkere.

<sup>35</sup> Statsbudsjettets kap. 605 Arbeids- og velferdsetaten, post 01 Driftsutgifter.

### Helsemyndighetene

Utvalget har ikke hatt forutsetninger for å gå gjennom de utfordringene og problemstillingene som er skissert i gråsonen mellom arbeid og helse. Utvalget ser imidlertid at utfordringene knyttet til ansvarsforankring og samarbeid på dette området tegner til å bli en av de mest sentrale utfordringene framover. Det bør derfor tas grep om dette for blant annet å kunne sikre en profesjonell og enhetlig fagutvikling på området, og ikke minst for å kunne sikre helhetlige og effektive brukeløp som favner både helse- og arbeidsdimensjonene.

Utvalget vil derfor anbefale en helhetlig gjennomgang og vurdering av samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene. Dette bør skje i kjølvannet av evalueringen av ordningen Raskere tilbake, og ved starten på implementeringen av Samhandlingsreformen.

## 14.7 Merknader fra utvalgets mindretall

Medlemmene Brørby, Gogstad, Norman, Oen og Paulsen vil i tilknytning til kapittel 14 uttale:

Det kommer ikke klart nok fram de utfordringer og forbedringspotensiale som ligger i NAV i samspill med tiltaksbedriftene i forhold til at en skal lykkes i arbeidsinkluderingspolitikken. Selv om variasjonene er store også mellom de ulike NAV-kontorene, er det fremdeles slik at NAV sliter betydelig med å produsere gode arbeidsevnevurderinger og har et stort utviklingspotensiale på dette området. Gode arbeidsevnevurderinger er en nøkkelfaktor for god inngang i eventuelle arbeidsrettede tiltak; jf. Probas rapport. Presise og gode arbeidsevnevurderinger vil redusere behovet for unødvendig bruk av avklarings tiltak og bidra til kortere gjennomløpningstid i tiltak ved at riktig bistand gis. Dette innebærer at NAV primært må fokusere på dette området, samt å bygge opp kompetanse for å bli bedre til å utfordre og følge opp tiltaksbedriftene og deres jobb med brukere som har sammensatte og krevende bistandsbehov. Dette gjelder både faglig kvalitet og resultater. Det er store muligheter for å oppnå betydelig bedre resultater på området med et tett og godt samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangørene i alle faser – fra bestilling til oppnådde resultater.

For å utvide sitt arbeidsområde utover gode arbeidsevnevurderinger og oppfølging av brukere

med sammensatte og store bistandsbehov som beskrevet over, bør NAV se muligheter til å drive fram formidling og kvalifisering av ordinære arbeidssøkere og arbeidssøkere med enklere bistandsbehov og sikre samhandling med andre aktører som for eksempel skole og helse.

De fylker i NAV som sammen med tiltaksarrangørene etter års erfaring har kommet opp på dette nivå, kan brukes for å skape bedre resultater på landsplan. I slike fylker har man også hatt stor innovasjonsevne, noe som også skyldes tett samhandling med krevende partnere i NAV og gode tiltaksbedrifter. I slike fylker har man også maktet å redusere kjøpet av tjenester i de tiltaksbedrifter som ikke leverer godt nok.

Arbeids- og velferdsetaten sentralt burde sørge for at arbeidsmetoder og praksis som gir gode resultater i enkeltområder, blir kopiert og tatt i bruk andre steder (best-practice læring).

De samme medlemmer, med unntak av Norman, vil i tillegg bemerke:

Bruk av samfunnsbedrifter som har utføring og ikke bedriftsøkonomisk optimalisering som formål, maksimerer god inntjening for samfunnet. Det vises her også til at de anbudsutsatte tiltakene Avklaring og Oppfølging for personer med moderate bistandsbehov er vesentlig dyrere enn de ekvivalerende tiltakene Avklaring og Arbeid med bistand for personer med nedsatt arbeidsevne. SNS studie «Konkurrensens konsekvenser Vad händer med svensk velferd (2011)» viser at private aktører og konkurranse verken har ført til lavere priser eller bedre kvalitet. I tillegg sier Proba i sin rapport «Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester (2011)» at slik anbudskonkurranser praktiseres innenfor denne sektoren i dag, er det grunn til å anta at priser vil øke på grunn av administrasjonskostnader ved anbud og på grunn av mindre forutsigbarhet for tiltaksarrangørene. I tillegg svekkes incitamentene til tiltaksarrangørene for å bygge opp kompetanse hos egne ansatte, noe som kan føre til dårlig kvalitet.

I tilknytning til fremstillingen i kapittel 14.4.2 vil medlemmene Brørby, Gogstad, Norman, Oen, Paulsen og Sannes fremheve:

Kommunen har førstelinjeansvar overfor alle innbyggere. De kommunale tjenestene er i stor grad fokusert på innbyggere fra 0–19 år og 67 år og eldre. Innbyggere mellom 20–67 år forutsettes i stor grad å kunne klare seg selv. Det finnes en del unntak fra dette:

- Akutt og kortvarig behov for medisinsk hjelp – legetjenesten
- Psykisk funksjonshemmede – vernepleietjenesten

- Fysisk funksjonshemmede – ulike tjenester i kommunen etter behov
- Psykiatri – legetjenesten/psykiatritjenesten
- Rusproblemer – sosialkontoret (del av kommunalt NAV-kontor)
- Mangler sted å bo av ulike grunner – sosialkontoret (del av kommunalt NAV-kontor)
- Inntektsbortfall av ulike grunner – kommunalt NAV-kontor (inkl. sosialkontoret)
- Uten arbeid – kommunalt NAV-kontor

Det kommunale NAV-kontoret blir styrt av et partnerskap mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten (fylkesleddet).

Det kommunale tjenesteapparatet har i stor grad tilgang på en eller annen form for 2. linje tjeneste for å kunne løse utfordringer som krever kompetanse på et spesialisert nivå.

Reglene for individuell plan og ansvarsgrupper viser tydelig kommunens helhets- og koordineringsansvar for innbyggere/brukere med sammensatte behov.

Innbyggere/brukere med sammensatte behov har ofte behov for skreddersydde tiltak og tett oppfølging der både tiltak og oppfølging er godt koordinert. Dette kan være lettere å få til når tiltaksarrangør er kommunalt eid. Den faglige kompetansen og tverrfaglige tenkningen som kommunene kan bidra med som eiere, er en styrke i forhold til å bygge bedriftene som attføringsaktører.

Disse medlemmene mener at kommunalt eierskap er positivt og fortsatt bør vektlegges ved forhåndsgodkjenning av leverandører som skal levere attføringstjenester til NAV.

Kommunalt eierskap representerer en stabilitet og en langsiktighet for attføringsbedriften. Stabilitet og langsiktighet er viktig for at bedriftene skal kunne satse på og bygge kompetanse.

Kommunen leverer velferdstjenester til sine innbyggere gjennom et helt livsløp, og personer med nedsatt arbeidsevne har gjerne sammensatte behov der kommunen sine tjenester er avgjørende for å få til gode løsninger.

Helhetstenking overfor brukeren er viktig i et attføringsløp. Her representerer kommunen som eier en faglig kompetanse i form av at eier-representanter har engasjement innenfor helse og omsorg, enten på administrativt eller på politisk nivå. Helhetsperspektivet overfor brukeren krever også et godt samarbeid mellom attføringsbedrift, kommune og NAV.

Sett i et lokalsamfunnsperspektiv er arbeid og jobbtilknytning svært viktig både for individet og familien rundt. Det er derfor viktig at leverandører av attføringstjenester i tillegg til å levere en att-

føringstjeneste også ser brukeren i et lokalsamfunnsperspektiv og kan tenke langsiktighet overfor brukeren.

Kommunen som eier representerer i helhetsperspektivet langsiktighet, stabilitet, lokal tilhørighet og ansvarlighet ovenfor bedriftene. Den faglige kompetansen og tverrfaglige tenkningen som kommunene kan bidra med som eiere er en styrke i forhold til å bygge bedriftene som attføringsaktører.

Kommunalt eierskap er også med på å sikre et geografisk likeverdig tilbud til brukere i distriktene.

Det er en forutsetning for utvikling av gode tjenester at kommunale eiere er aktive i sitt eierskap.

Utvalgsmedlemmene Gogstad, Brørby, Norman, Oen og Paulsen vil i tilknytning til kapittel 14.5.1 vise til at mens tiltaksdeltakerne under attføring i skjermet sektor tidligere i stor grad var voksne menn som kom fra arbeidsforhold, er det nå flere kvinner enn menn som både lever på arbeidsavklaringspenger og som er registrert som personer med nedsatt arbeidsevne. Av de litt over 216 000 personene med nedsatt arbeidsevne i november 2011 er det fremdeles slik at det er langt flere i 30, 40 og 50 – årene hver for seg enn ungdom under 30 år. Ungdom under 30 teller i overkant av 39 000 mens tallene for de tre andre gruppene er 51 150 for personer mellom 30 og 40 år, 63 478 mellom 40 og 50 år mens antallet mellom 50 og 60 år er i underkant av 50 000.

Det kan likevel hevdes at innslaget av ungdom på attføring er en større og viktigere gruppe i dag sammenliknet med tidligere tider. Dette er ofte personer som ikke har noen sammenhengende arbeidsforhold å vise til, og hvor man må benytte større ressurser og tettere oppfølging for å lykkes. På den andre siden har man mye å vinne både for å unngå menneskelig lidelse gjennom resten av livet og for samfunnsøkonomien ved å satse ekstra på ungdomsgruppen. Selv om man ikke behøver å gå så langt som i regjeringens jobbstrategi for funksjonshemmede hvor tiltak i overgangen mellom utdanning og arbeid for ungdom under 30 år skal prioriteres framfor andre, må det også for personer med nedsatt arbeidsevne settes høyt fokus på de unge.

I ansvarsdelingen mellom NAV, tiltaksbedriftene, skoleverket og andre er det en del forhold som tilsier at tiltaksbedriftene i fremtiden bør bruke mer av innsatsen sin på yngre og få en noe tyngre rolle overfor disse enn i dag. For det første møter NAV mange yngre under 30 år som er umotiverte for jobb og uten selvtilit etter mange



skole- og jobbnederlag. Disse trenger da særskilt oppfølging i første fase, hvor man også kan snu dette til mestring over tid. Her har mange tiltaksbedrifter mye kompetanse og gode resultater å vise til. Undersøkelser fra attføringsbedriftene tilsier videre at jo yngre tiltaksdeltakeren i attføringsbedriftene er, jo større er sjansene for at du scorer lavt på rettskriving, lesehastighet, leseforståelse, ordforråd og matematikk. Her har også

attføringsbransjen kompetanse til å utvikle attføringsløp med arbeidstrening og kvalifisering og hvor man kan kople dette til målrettet hjelp for lese og skrivevanskene sine. Slik praktisk arbeidstrening og oppfølging har formodningen med seg i motsetning til å sette disse ungdommene på tradisjonelle utdanningstiltak hvor vedkommende bare har tapsopplevelser fra skoletiden sin.

## Kapittel 15

# Kvalitet i arbeidsrettede tiltak

### 15.1 Innledning

I henhold til mandatet skal utvalget «kartlegge og vurdere erfaringene med utviklings- og kvalitetssikringsarbeidet til de skjermede virksomhetene samt erfaringene med Arbeids- og velferdsetatens rolle som bestiller, oppfølger og kontrollør av tjenester fra skjermede virksomheter. Utvalget bes bl.a. komme med forslag til hvordan kvaliteten på arbeidet best skal kunne måles.»

I dette kapitlet blir Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid knyttet til arbeidsrettede tiltak gjennomgått, og det blir sett på kvalitetssikringsarbeidet til de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. Det er gjennomført en undersøkelse hvor det bl.a. er sett nærmere på kvalitetsarbeidet i barnevernssektoren, en sektor som har hatt særlig kvalitetsfokus de siste årene.<sup>1</sup> Hvilken kunnskap kan Arbeids- og velferdsetaten hente fra kvalitetsutviklingsarbeidet i denne sektoren? Deretter diskuteres kvalitet i anskaffelse av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Ulike måter å måle kvalitet på gjennomgås. Til slutt diskuteres forskjellige tilnærminger til strukturering av kvalitetsarbeidet og hvilke områder etaten er tjent med økt målingsfokus på. Kapitlet avgrenses til arbeidsrettede tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente leverandører av arbeidsrettede tiltak med mindre annet er spesifisert.

Det er behov for en bred tilnærming i kvalitetsarbeidet. Kvalitetshensyn ved arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne som er forbeholdt forhåndsgodkjente virksomheter inkluderer hele tiltaksprosessen. Den strekker seg fra kvalitetssikring ved krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør, til kvalitet i anskaffelse, kvalitet ved bestilling av tiltak<sup>2</sup>, kvalitet ved

gjennomføring og oppfølging og resultat kvalitet. Tilstrekkelig god kvalitet vil være en avgjørende faktor for å lykkes med arbeidsrettede tiltak. Samtidig er tjenestekvalitet en krevende størrelse å definere og måle.

En utfordring ved å kvalitetsvurdere arbeidsrettede tiltak er at tiltakene har ulike og til dels motstridende formål. Hovedformålet med å ta i bruk arbeidsmarkedstiltak er å øke sannsynligheten for overgang til jobb. Men for noen brukere vil formålet være avklaring og utprøving av arbeidsevne i forbindelse med bl.a. søknad om uførepensjon. For andre brukere vil hensikten med å komme inn på et tiltak være faglig og sosial utvikling og en meningsfull tilværelse. Tiltaksdeltakelse er for denne siste gruppen av brukere et selvstendig mål og ikke et virkemiddel for å realisere andre mål. Disse ulike målene med tiltaksbruk er ikke nødvendigvis forenlige med hverandre, men kvaliteten i tiltaket bør hele tiden vurderes opp mot hva som er målet med tiltaket. Målsetningene, som for den enkelte bruker kan endre seg over tid, vil således være styrende for hva man legger vekt på i kvalitetsvurderingen av tiltakene.

### 15.2 Kvalitet i tjenesteproduksjon

Innen faglitteraturen finnes det flere ulike tilnærminger til spørsmålet om kvalitet, kvalitetskontroll og til hvordan man best skal kunne måle kvalitet i tjenester. Gjennomgangen av litteraturen taler for en helhetlig tilnærming til kvalitet og kvalitetskontroll.<sup>3</sup> Denne helheten kommer til uttrykk ved at kvalitetsarbeidet inkluderer hele tjenesteytingsprosessen, og omhandler kvalitet i flere faser.

<sup>1</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>2</sup> Kvalitet i bestilling av tiltak innebærer valg av tiltakstype for den enkelte bruker og valg av leverandør.

<sup>3</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

I dette delkapitlet ses det på hovedfunn fra faglitteraturen om kvalitet som kan gi lærdom for forståelse av kvalitet i arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

#### *Hva er kvalitet?*

Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO har stor betydning for definering av kvalitet generelt og i forhold til offentlige tjenester. En betegnelse av kvalitet basert på ISO er «i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav (eller behov).» En annen definisjon av kvalitet basert på ISO er at kvalitet utgjør en «helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt/tjeneste har, som vedrører dets evne til å tilfredsstillende fastsatte krav eller behov som er antydning.»<sup>4</sup> Definisjonen bygger på at alt som imøtekommer brukernes forventninger eller behov, er kvalitet. Imidlertid finnes det mange ulike oppfatninger om hva som er godt eller meningsfylt. Det kan derfor være en utfordring å enes om hva kvalitet er. En merknad til ISOs definisjon når det gjelder arbeidsrettede tiltak er at også bestiller av tjenesten, her Arbeids- og velferdsetaten, har behov som skal dekkes eller mål som søkes oppnådd, og som er bakgrunn for bestillingen av tjenesten. Brukers og Arbeid- og velferdsetatens mål med arbeidsrettede tiltak går ikke nødvendigvis i samme retning. Dette kompliserer kvalitetsbegrepet ytterligere.

Kvalitetsfaget har bakgrunn i vareproduksjon, som er svært forskjellig fra tjenesteproduksjon. Vare står for en fysisk gjenstand og/eller dokument. Tjeneste kan på den andre siden defineres som «arbeid utført for andre, eksternt eller internt i bedriften.»<sup>5</sup> Tjenestebegrepet er ikke entydig, og samme tjeneste kan også utføres på mange ulike måter. Tjenestene har ofte flere egenskaper: For det første er tjenester immaterielle eller abstrakte. Disse egenskapene innebærer at tjenestene er aktiviteter som skapes her og nå og som forbrukes her og nå. For det andre er tjenester kjenetegnet ved en samtidig produksjon, leveranse og

konsumering. Derfor er det viktig at prosessen og planleggingen som finner sted i forkant av tjenesten er kvalitetssikret på en slik måte at de senere fasene i tjenesten kan gjennomføres så kontrollert som mulig. I tillegg skaper også brukeren deler av tjenesten gjennom å utføre aktiviteter på egen hånd, og er delaktig som medprodusent. Om ikke brukeren klarer å utføre tjenestens aktiviteter, vil ikke tjenesten materialiseres som planlagt. En viktig del av kvalitetssikringsarbeidet vil derfor være at tiltaksarrangørene tenker igjennom hvilken kompetanse, veiledning av ansatte og rutiner som er nødvendig for å håndtere situasjoner som dette. Siden brukeren deltar som medprodusent gjennom sine delvis unike krav og oppførsel vil dette også påvirke prosessen og resultatene. Dette gjør det vanskelig å standardisere og styre tjenesteprosessen og dermed resultatet, se diskusjon om standardisering under.

#### *Hovedresultater fra litteraturgjennomgang om kvalitet*

I forbindelse med kunnskapsinnhenting til utvalgets arbeid har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) gjennomført et prosjekt om kvalitet i skjermet sektor.<sup>6</sup> I rapporten gir AFI en oversikt over fag- og forskningslitteratur om kvalitet med hovedvekt på offentlig sektor. Ut fra litteraturen kan kvalitet og kvalitetskontroll deles inn i tre hovedfaser:<sup>7</sup>

- Strukturkvalitet: Denne delen av kvalitetskjeden definerer formelle krav til leverandør i form av økonomiske, juridiske, materielle og kompetansemessige rammevilkår. Det omhandler orden i økonomien, orden i materiellstruktur, at medarbeiderne hver for seg og til sammen har den formelle kompetansen som kreves, og at man har systemer for å følge opp at strukturen til enhver tid holder mål.
- Prosesskvalitet: Det vil si kvaliteten i det arbeidet som legges inn i tjenesteleveransen og hva slags oppfølging som gis til den enkelte bruker i de ulike stadier i brukerens prosess.
- Resultatkvalitet: Det vil si om resultatet av tjenesteleveransen svarer til mål og forventning.

Det er særlige utfordringer knyttet til kvalitetsstyring av tjenester, herunder kvalitetsstyring av tje-

<sup>4</sup> Aune, A. (2008), *Kvalitetsdrevet ledelse – kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>5</sup> Aune, A. (2008), *Kvalitetsdrevet ledelse – kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>6</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>7</sup> Denne inndelingen blir nærmere diskutert mer omfattende i kapittel 15.8 om måling av kvalitet ved ulike faser i kvalitetsarbeidet.

nestene som forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter leverer til Arbeid- og velferdsetaten. Tjenestenes manglende *standardisering* er en av de største utfordringene. Fraværet av standardisering av hva som gjør en tjenesteleveranse god, gjør det vanskelig å formulere krav som er konkrete nok til at de kan måles på entydige måter. Fraværet av standardisering skyldes både trekk ved tjenesters karakter og at tjenester leveres i samspill med brukerens forutsetninger og deltakelse. Bruk av standardisering i kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innen tjenesteyting har derfor i stor grad fokusert på de strukturelle rammebetingelsene for tjenesteutøvelsen/produksjonen, snarere enn på prosessene hvor tjenestene skapes som sådan.

Mer standardiserte tjenester gir imidlertid mindre rom for å tilpasse tjenestene til brukerne. Brukerne er ulike og har ulike forventninger og ønsker til hvordan tjenesten skal utføres. Ved *arbeidsrettede tiltak* står man ovenfor avveiningen mellom å benytte standardisering versus at for sterk standardisering kan hindre en fleksibilitet i organisasjonen som er nødvendig for å tilpasse tiltakene på en god måte til det enkelte individ og vedkommendes behov. Sterkere grad av standardisering av tjenesten med klare kvalitetsmål vil kunne gjøre det enklere å sikre og kontrollere kvalitet i tjenesten. Det vil også kunne gjøre det tydeligere både for Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene hva som hhv. skal bestilles og hva som skal leveres. Dersom denne standardiseringen imidlertid går på bekostning av muligheter for tilpasning til tiltaksdeltakernes individuelle behov, vil standardisering gi uheldige konsekvenser.

*Brukerundersøkelser* vil kunne være en måte å måle både prosess- og resultat kvalitet i tjenester, og vil inngå som en del av mange dimensjoner knyttet til forståelse av kvalitet. Dette forutsetter at brukeren selv er i stand til å vurdere hva som er god eller dårlig kvalitet. I tjenesteleveranser hvor brukeren ikke selv definerer sine forventninger til kvalitet, vil dermed brukerundersøkelser være lite egnet som kvalitetsmål. Eksempelvis kan arbeidsrettede tiltak oppleves positivt av brukeren, uten at de bidrar til å bringe brukeren nærmere arbeidslivet eller de målene som kravspesifikasjonene setter for tiltaket.<sup>8</sup> Ved arbeidsrettede tiltak skal tiltaksarrangøren være Arbeids- og velferdsetatens «advokat». Arbeids- og velferdsetaten

har på vegne av brukerne bestilt en tjeneste hos tiltaksarrangøren, og målet for arrangøren vil være å tilfredsstille de mål Arbeids- og velferdsetaten har satt for tiltaket. Kvalitet knyttet til mål er styrt av bestiller, og hensikten med arbeidsrettede tiltak for Arbeids- og velferdsetaten er å få personer i arbeid.

Generelle diskusjoner av måling av kvalitet i tjenester i offentlig sektor viser ofte til indikatorer som ikke måler konkrete resultater for måloppnåelse av leveransen, men generelle egenskaper, som pålitelighet, fleksibilitet eller tillitskapende evner. *Kravspesifikasjoner* er slik sett også lite egnet som grunnlag for å kontrollere kvalitet på gjennomføring og resultat av tjenester i offentlig sektor generelt og arbeidsrettede tiltak spesielt. Oppnådde resultater eller fravær av oppnådde resultater kan i prinsippet skyldes flere forhold som ikke har å gjøre med selve leveransen. Hvilken behandling og måter å følge opp brukeren som egner seg for å levere en god tjeneste, vil variere med hva slags særskilt situasjon og unike behov brukeren har samt brukerens vilje og evne til å samarbeide. Det er kun når det gjelder strukturkvalitet at det finnes en grad av standardisering som gjør det mulig å måle kvalitet mot kravspesifikasjoner. I hvilken grad kvalitet på strukturen rundt leveransen av tjenesten sier mye om kvaliteten på tjenesteleveransen som sådan, kommer imidlertid an på hvor tett koplet gjennomføringen er til strukturvariable. Innen høyt spesialisert og kompetansekrevede tjenesteutøvelse som det finnes eksempler på innen helsevesenet, vil for eksempel formell kompetanse og antatt utføring av tjenesten korrelere høyt. Arbeidsrettede tiltak er tjenester som erfaringsmessig stiller mindre krav til spesiell profesjonskompetanse og til virksomhetenes organisering og struktur. Her vil kontroll med strukturkvalitet spille mindre rolle for kontroll med kvaliteten på gjennomføringen og resultatene av tjenesteleveransen.<sup>9</sup> Ved arbeidsrettede tiltak fokuseres det mest på kvalitet gjennom sikring av kvalitet i forkant av tiltaket (strukturkvalitet).<sup>10</sup> Det kan synes som om man ved arbeidsrettede tiltak i mindre grad har vektlagt betydningen av det faglige grunnlaget for utføring av tjenestene og konkrete avklaringer av hvordan kvaliteten på *gjennomføringen* kan ivaretas sammenliknet med helsevesenet.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>9</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>10</sup> Krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen mv.

Måling av kvalitet vil bli diskutert nærmere under delkapitlet om kvalitetsstyring og kvalitetsmålinger av resultat. Der ses det blant annet mer på kvalitetsindikatorer, benchmarking og brukerundersøkelser.

### 15.3 Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag

Krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør med kravspesifikasjoner er alle dokumenter som i hovedsak redegjør for hva Arbeids- og velferdsetaten ønsker av tiltaksarrangøren i *forkant* av tiltaket. Det foreligger derfor en antakelse om at kravene og avtalene skal sikre en tilfredsstillende standard/kvalitet på tiltaket. Arbeids- og velferdsetaten velger tiltakstype for den enkelte bruker og leverandør ideelt sett i samråd med bruker. Deretter står tiltaksleverandøren for selve gjennomføringen av tiltaket. Ved arbeidsrettede tiltak vil oppfølging av kvalitet *underveis* i tiltaket kunne være underveiskontroll, eksempelvis oppfølging av at tiltaksdeltakeren er i hensiktsmessig tiltak, at innholdet i tiltaket er tilpasset den enkeltes behov og kontroll av kvalitet i gjennomføringen av tiltaket. Resultatkvalitet, dvs. kontroll av kvalitet i *etterkant* av gjennomført tiltak, er det resultat tiltaket har for brukeren sett opp mot mål for tiltaket, eksempelvis overgang til jobb, sosial trening eller meningsfull tilværelse i en arbeidssituasjon.<sup>12</sup> Sluttrapporten fra tiltaksarrangør til Arbeids- og velferdsetaten er en kilde til å måle resultat kvaliteten.

I henhold til mandatet skal utvalget kartlegge og vurdere «erfaringene med Arbeids- og velferdsetatens rolle som bestiller, oppfølger og kon-

trollør av tjenester fra skjermede virksomheter.» Kvalitet i tjenestene fra Arbeids- og velferdsetaten kan avgrensnes til følgende særlig viktige hovedområder:<sup>13</sup>

- Bestillingen av tjenesten

Bestilling av tjenesten regnes som særlig avgjørende for kvaliteten i arbeidsrettede tiltak. NAV-veileder skal avklare behov for arbeidsrettede tiltak i samråd med bruker. Ved tildeling av tiltak velger Arbeids- og velferdsetaten tiltakstype for den enkelte bruker og deretter leverandør, ideelt sett i samråd med bruker.

En rekke andre forhold påvirker imidlertid inntaksprosedyrene, noe som kan være med på å redusere kvaliteten på tjenesten. Dette kan være at bestillingene fra Arbeids- og velferdsetaten til tiltaksarrangørene er mangelfulle, og at NAV-veilederne ikke kjenner godt nok til tiltakene.<sup>14</sup> Det kan også være at en bruker har behov for et spesielt tiltak, for eksempel et avklaringstiltak, men at tiltaksarrangøren kun har ledig kapasitet på et helt annet tiltak, for eksempel et oppfølgingstiltak, og at brukeren derfor ikke får det tiltaket som det er behov for. Når en rekke andre forhold enn faglige hensyn kan påvirke tiltaksutplasseringen, fører det til at tiltakene brukes på andre måter enn det som er hensikten.

For å sikre at tiltak brukes til formål i henhold til kravspesifikasjonen kreves det gode bestillinger til arrangørene, dvs. klare, konkrete og målrettede bestillinger med god kommunikasjon før, underveis og etter tiltaket mellom Arbeids- og velferdsetaten og arrangør.

- Gjennomføring av tiltak (innhold, rutiner, varighet)

Gjennomføring av tiltak omfatter innhold og rutiner i tiltakene underveis i tiltaksperioden og varighet/gjennomstrømning i tiltakene. Det er behov for at tiltakene har en viss varig-

<sup>11</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>12</sup> I avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør med kravspesifikasjoner ligger det også inne oppfølging av kvalitet i tiltaket og resultatkrav. Dette diskuteres nærmere under delkapitlet kvalitet i anskaffelsen.

<sup>13</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>14</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkeditiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.



Figur 15.1 Illustrasjon av dagens kjede i kvalitetsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten

het, samtidig som lengre tid i tiltakene enn nødvendig bidrar til å holde deltakerne utenfor arbeidslivet (innlåsningseffekt). Optimal varighet i tiltak vil avhenge både av tiltakets art og deltakernes individuelle behov. God gjennomføring av tiltak fordrer at både innholdet i tjenestene og gjennomstrømningen i tiltakene er tilpasset den enkeltes behov. Tiltakene kan imidlertid anvendes på andre måter enn det som er de opprinnelige formålene med tiltakene, og det er også andre forhold enn deltakernes individuelle behov som påvirker varighet i tiltak.<sup>15</sup> Hvor lenge man deltar i et tiltak kan blant annet påvirkes av situasjonen på arbeidsmarkedet, insentiver hos tiltaksarrangøren til å skrive ut brukere av tiltak og kapasiteten i Arbeids- og velferdsetaten til å følge opp brukerne. Andre forhold som påvirker tiltakenes varighet er diagnose (personer med sosiale diagnoser kan ha behov for lengre tilvenningstid enn fysiske diagnoser, og psykiske lidelser har for eksempel gjennomsnittlig kortere tid i tiltak enn somatiske diagnoser<sup>16</sup>), karriere i trygdesystemet (lengre karriere i trygd gir lenger varighet i tiltak), forhold ved bedriften som eksempelvis kompetanse (tiltaksvarighet varierer fra bedrift til bedrift) mv. Kvalitet på gjennomføringsevne vil være tett knyttet til kompetanse.

– Sluttrapportering fra leverandør til NAV-lokal

I henhold til kravspesifikasjonen skal det utarbeides rapporter om den enkelte deltaker, både underveis og etter tiltaket er avsluttet. Det utarbeides ofte halvårslige og årlige rapporter i tillegg til en sluttrapport for hver enkelt deltaker. Sluttrapporten skal besvare bestillingen, og innholdet i den avhenger av tiltakstype. NAV-veiledere mener kvaliteten på sluttrapportene varierer, og at de ikke alltid har nytte av rapportene.<sup>17</sup> For å sikre kvalitet i sluttrapporteringen bør rapporten bygge på innspill knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderingen ved NAV-kontoret og brukes aktivt av etaten.

– Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av tiltaksarrangør – kommunikasjon

I henhold til avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangører, skal det

avholdes møter for oppfølging av avtalen mellom partene minst én gang i året. Selv om møtevirksomheten mellom partene flere steder forekommer hyppigere enn årlig, er det verken fra tiltaksarrangørene eller Arbeids- og velferdsetatens side tilfredsstillende kommunikasjon og dialog mellom partene.<sup>18</sup> Denne dialogen vil være viktig for kvaliteten i tjenestene. En av årsakene til at dialogen mellom partene ikke er tilfredsstillende kan være at Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med etablering av NAV-reformen har hatt fokus på interne forhold.

– Formidling til arbeid

Et sentralt aspekt ved ethvert arbeidsmarkedstiltak er hvorvidt tiltaket bidrar til at deltakerne får ordinært arbeid, enten via praksis, kvalifikasjoner eller direkte formidlingsbistand. Krav og vektlegging av formidling varierer fra tiltak til tiltak. Noen fylker har lagt krav til formidling inn i avtalen med arrangørene. Kvalitet knyttes av mange i Arbeids- og velferdsetaten til høy grad av formidling av deltakere ut i ordinært arbeid. Målsettingen om formidling ser imidlertid ikke ut til å være like høyt prioritert, verken hos tiltaksarrangørene eller i Arbeids- og velferdsetaten.<sup>19</sup> Selv om formidling ikke er aktuelt for alle etatens brukere, er det likevel et overordnet mål i etaten at flest mulig skal kunne få og beholde et arbeid.

En første konklusjon av gjennomgangen av Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag er at kvaliteten i stor grad er ivaretatt i *forkant* av tiltak.<sup>20</sup> Det er ikke like tett kvalitetsoppfølging *underveis* i tiltaket eller kontroll av kvalitet i *etterkant* av gjennomført tiltak (resultater).<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

<sup>16</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

<sup>17</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

<sup>18</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

<sup>19</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

<sup>20</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>21</sup> Kontrollerne på lokalt nivå og fylkesleddene i NAV holder oversikt over anvendelse av tiltaksplasser og tiltak, slik at plasser blir benyttet i størst mulig grad. Det ser ikke ut til at det foretas like systematisk oppfølging eller vurderinger når det gjelder hva tiltakene faktisk inneholder i praksis, eller om utfallet overensstemmer med målene, jf. Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

For det andre ser det ut til at NAV-ansatte har ulike *forventninger* til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltakenes rolle i den samlede virkemiddelbruken. Kvalitet er tett koblet til formålet med tiltakene forbeholdt forhåndsgodkjente virksomheter. Det er uklare oppfatninger om hva tiltakene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter skal bidra til. Ulike forventninger til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i Arbeids- og velferdsetaten, fører igjen til at personer i etaten tenker ulikt med hensyn til hva de forventer av kvalitet ved tjenestene.

En tredje konklusjon er at kravspesifikasjon og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør gir gode operasjonaliseringer av kvalitet, men det er mange andre forhold som påvirker *kvaliteten i praksis*. Det er ulike bestillingsprosedyrer som påvirker inntak, det er for lav gjennomstrømming på tiltakene, og tiltakene har i praksis andre formål enn det som er hensikten i henhold til kravspesifikasjon. Det er mange steder uregelmessig og uklar dialog mellom bedriftene og Arbeids- og velferdsetaten, og etaten har varierende utbytte av sluttrapportene fra tiltakene.

Analysen viser at kvalitetsarbeidet og -kontrollen knyttet til bestilling, oppfølging og resultat av tjenestene i dag ikke er nok til å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester.<sup>22</sup>

#### 15.4 EQUASS og erfaringene med kvalitetssikringsarbeidet til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

I henhold til mandatet skal utvalget «kartlegge og vurdere erfaringene med utviklings- og kvalitetssikringsarbeidet til de skjermede virksomhetene.» Arbeids- og velferdsetaten har stilt krav om at alle forhåndsgodkjente tiltaksleverandører må innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor.<sup>23</sup> Etaten har ikke satt krav om hvilket kvalitetssikringssystem som skal benyttes. European Quality in Social Services (EQUASS) dekker myndighetenes krav til kvalitetssikring, og har blitt valgt av både attføringsbedrifter og vekstbedrifter.<sup>24</sup> European Platform for Rehabilitation (EPR)

står bak utviklingen av EQUASS. EQUASS er et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester. Organisasjonen begrunner opprettelsen av systemet blant annet med at det på politisk nivå i Europa har vært et økende fokus på kvalitet i velferdstjenester.

En sentral problemstilling i kvalitetssikringsarbeidet til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er på hvilken måte og i hvilken grad EQUASS kan forbedre kvaliteten i tiltakene og/eller tiltaksgjennomføringen. Et godkjent kvalitetssikringssystem, for eksempel EQUASS, er ett av kravene som stilles for å bli godkjent som leverandør av tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksleverandører.

De forhåndsgodkjente virksomhetene er i gang med sertifisering, og skal være sertifisert innen utgangen av 2011. Det innebærer at det ennå er for tidlig å gjøre helhetlige vurderinger av hvordan kvalitetssikringssystemet har fungert. Vurderingene under er gjort på det foreliggende grunnlag, og før alle tiltaksarrangørene har innført systemet. Pr. 1. oktober 2011 var 185 bedrifter EQUASS Assurance-sertifisert, og det er lagt en tidsplan for at øvrige om lag 140 tiltaksarrangører skal ha gjennomført sertifisering innen årsskiftet.<sup>25</sup>

EQUASS beskrives som et totalovergripende system som skal omfatte alt fra spørsmål på individnivå til tverrsektorielt samarbeid på systemnivå. Sertifiseringen innebærer at tiltaksarrangørene må svare bekreftende på til sammen 100 spørsmål. Spørsmålene er fordelt på flere overordnede tema: Lederskap, rettigheter, etikk, partnerskap, deltakelse, personfokus, helhetstanke, resultatorientering og kontinuerlig forbedring. Tiltaksarrangørene må beskrive hva de skal gjøre,

<sup>22</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>23</sup> Kravet fra Arbeids- og velferdsetaten omfatter ikke tiltaksarrangører som arrangerer tiltak som Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Lønnstilskudd eller utdanningsinstitusjoner som arrangerer Utdanning som tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

<sup>24</sup> Arbeids- og velferdsetaten er pr. utgangen av oktober 2011 kjent med at et lite antall tiltaksarrangører har valgt et annet kvalitetssikringssystem enn EQUASS. Dette er virksomheter med kommunalt eierskap som har valgt kvalitetssikring i henhold til et allerede etablert kommunalt kvalitetssikringssystem.

Bakgrunnen for kravet om et kvalitetssikringssystem var ifølge EQUASS Assurance Norge at Arbeidsdirektoratet og Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i 2006 etablerte en arbeidsgruppe i Norge som vurderte kvalitetssikring i tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. Gruppen anbefaler at det innføres et kvalitetssikringssystem i attføringsbedrifter i Norge iht. de ni prinsipper i EQUASS Assurance. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene inngikk deretter en avtale med EPR på implementering og sertifisering i henhold til EQUASS Assurance i Norge.

EQUASS Assurance omtales i teksten over som EQUASS.

<sup>25</sup> EQUASS Assurance er et grunnleggende nivå for levering av velferdstjenester, og kvalitetssikker tjenestetilbudet ved å bekrefte at bedriften arbeider i overensstemmelse med de krav som EQUASS Assurance setter. En organisasjon som møter EQUASS Assurance kriteriene er sertifisert for en periode på to år.

og dokumentere hva de har gjort. Selve sertifiseringen foregår ved at en ekstern revisor besøker virksomheten i to dager for å kontrollere at hvert av de 100 punktene er tilfredsstillende ivaretatt slik at man kan si at kravene er oppfylt. Tiltaksarrangørene sertifiseres for to år, og må deretter resertifiseres. Den første sertifiseringen omhandler hva tiltaksarrangøren skal gjøre, og gjennomføring må også dokumenteres. I resertifiseringen, hvor revisor kan fokusere på hvordan systemet har fungert i toårsperioden, må virksomheten igjen dokumentere at de gjort det de skulle gjøre, at iverksatte rutiner ble fulgt, og dokumentering skjer i henhold til krav.

Den eksterne revisoren skal i tillegg til å gjennomgå tilgjengelig informasjon, intervjuere ledere og andre ansatte om ulike sider ved virksomheten. Dette stiller krav til at hver ansatt kjenner til forhold som inngår i kvalitetssikringssystemet. EQUASS stiller også krav til at brukere og kunder skal ha kanaler inn til tjenestene for å komme med tilbakemelding: NAV-ansatte blir intervjuet i forbindelse med virksomhetenes sertifisering. Også tiltaksdeltakere intervjues. Det er ikke krav om at tiltaksdeltakere skal kjenne innholdet i EQUASS. Ved å samtale med brukerne om hvordan de opplever perioden i tiltaket, kan revisor danne seg en mening om brukernes opplevelser av bistanden er den samme som ansatte i bedriften mener brukeren har fått. Dersom det er et gap vil revisor påpeke det og be virksomheten vurdere nødvendige tiltak for forbedring.

EQUASS framstår som et verktøy som skal bidra til at tiltaksarrangørene får et mer aktivt forhold til hvordan man jobber.<sup>26</sup> EQUASS kan utfordre virksomheten til å finne best mulig løsninger for seg selv. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse finner i sin rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester at det er stor enighet både blant informanter i Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter om at godkjenningsordningen og sertifiseringen via EQUASS har vært positivt for kvaliteten i leveransene. Selv om systemene oppleves som store og omfattende av virksomhetene, ser man at sertifiseringen har bidratt til større bevissthet om egen organisasjon og de tjenestene/tiltakene de leverer.<sup>27</sup>

AFI peker på en del utfordringer forbundet med EQUASS.<sup>28</sup> Rapporten tar opp problemstillinger knyttet til kompetanse når det gjelder aktørene på feltet, tjenestetilbudet samt spørsmålet om å avgrense og definere attføringsvirksomheten:

For det første krever sertifiseringen at revisor må ha *kompetanse* både når det gjelder ord og uttrykk innenfor sertifiseringsfaget, og innen det spesifikke fagfelt for å kunne vurdere om grepene som gjøres i EQUASS vil føre til bedre kvalitet i tjenestene. Ingen ekstern revisor skal være tilknyttet en attføringsbedrift eller en vekstbedrift. Dette er et krav i EQUASS. AFI mener det er grunn til å rette oppmerksomheten mot hvilken kompetanse revisoren skal og bør ha innenfor dette spesifikke fagfeltet for å godkjenne løsningene til tiltaksarrangørene. Et eksempel gjelder hvilke aktører tiltaksarrangørene bør samarbeide med. Er formidling et viktig formål, bør arbeidsgivere, Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidslivstjenesten og øvrig nettverk i næringslivet være sentrale samarbeidspartnere, og kanskje også en forutsetning for å få til formidling. Å vurdere samarbeidspartneres hensiktsmessighet for å få til bedre tjenester stiller derfor krav til revisoren om spesifikk kunnskap om feltet.

Også når det gjelder *tjenestetilbudet* kan det være utfordrende å avdekke uintenderte konsekvenser og uhenksomme prosesser, hvis man ikke kjenner feltet.<sup>29</sup> Når det gjelder spørsmålet: «Gjennomføres det årlig en evaluering av helheten og sammenhengen i tjenestetilbudet» er tiltakskjedning nevnt som et eksempel på et viktig virkemiddel. Tiltakskjedning er imidlertid en løsning som for enkelte brukere kan ha en negativ effekt. AFI peker på at det kan virke hensiktsmessig for en ekstern revisor at tiltaksarrangørene etterstreber tiltakskjedning innenfor den samme bedriften, men for mange brukere kan slik kjedning føre til innelåsing. Det er usikkert hvordan en ekstern revisor vurderer slike attføringsfaglige sammenhenger knyttet til tjenestetilbudet.

En tredje problemstilling er knyttet til at det er opp til virksomhetene å *avgrense og definere* sin attføringsvirksomhet. Når det gjelder innovasjon, dvs. at arrangøren utvikler nye tilbud, gir arrangø-

<sup>26</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>27</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

<sup>28</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>29</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.



rene ofte respons på nye tiltak som kommer fra Arbeids- og velferdsetaten eller departementet. For eksempel da «Grønt arbeid» og «Raskere tilbake» ble etablert, var det mange attføringsbedrifter og vekstbedrifter som leverte tilbud.<sup>30</sup> Dette var idéer om tiltak som arrangørene ikke selv hadde utviklet. På den andre siden er arrangørenes forhold til Arbeids- og velferdsetaten at de skal være kreativ innen etatens rammer. AFI viser til at det er utfordringer knyttet til å ha oversikt over fag- og politikktutviklingen på feltet for å kunne vurdere hva som er innovativt. Tilsvarende eksempler finnes på andre områder innen EQUASS.

Det spesielle for attføringsbedrifter og vekstbedrifter er at de må tilfredsstille kravene fra Arbeids- og velferdsetaten. EQUASS må dermed samkjøres med kravene fra Arbeids- og velferdsetaten. Virksomhetene har en krevende oppgave med å vurdere dokumenter, prosesser og arenaer for å sikre at kriteriene oppfylles. Arbeids- og velferdsetaten har gjennom avtalen tilgang til leverandørenes sertifisering, men systemet stiller også krav til NAV-ansatte om god kunnskap om attføringsprosesser og feltet, for å avgjøre om tiltaksarrangørens løsninger og prosesser fører til bedre kvalitet.

Rapporten om kvalitet i skjermet sektor peker på utfordringer knyttet til implementeringen av systemet.<sup>31</sup> Under innfasingen av EQUASS legges det til grunn at den enkelte bedrift finner frem til hvordan systemet skal fases inn i bedriften og tilpasse systemet i bedriftens interne virksomhet. Tiltaksarrangørens *formål* med virksomheten vil være avgjørende, da kvalitet i EQUASS skal sikres i forhold til overordnet formål. En attføringsbedrift eller en vekstbedrift kan bli sertifisert selv om den ikke har resultater å vise til. Et eksempel på dette kan være formidling. Har virksomheten klare formidlingsmål, bør rutiner og prosesser hos tiltaksarrangøren støtte opp under de overordnede målsettingene.

Det er likevel for tidlig å vurdere implementeringen av EQUASS, om kriteriene fungerer på en hensiktsmessig måte og om de oppsatte målene knyttet til kriteriene i systemet nås. Det er da også for tidlig å vurdere om EQUASS kan forbedre kvaliteten i tiltakene.

<sup>30</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø: Telemarkforskning.

<sup>31</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

## 15.5 Kvalitet i anskaffelsen

I dette delkapitlet drøftes kvalitet i anskaffelsen av arbeidsrettede tjenester. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester viser ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, og pris og kvalitet.<sup>32</sup> Rapporten viser også at anskaffelsesform legger få begrensninger på mulighetene for individuell tilpassing og innovasjon. Det som betyr mest er selve utformingen av *avtalen* som ligger i bunn i tillegg til konkurransesituasjonen i den enkelte anbudsprosessen.<sup>33</sup> Rapporten viser at mange leverandører deltar i anbudskonkurransene, og at NAV Fylke i de fleste tilfellene har relativt mange leverandører å velge mellom. Private virksomheter er viktige leverandører av AMO-kurs, men forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også aktive på anbudsmarkedet. Econ Pöyry mener at anbud har bidratt til å utvide kompetansen blant forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>34</sup> Det vises til kapittel 8 for mer detaljert beskrivelse av resultatene i Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester.

### *Utfordringer ved å sikre kvalitet i anskaffelser av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*

Markedet for arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne levert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er et spesielt marked uten

<sup>32</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo. AMO-kurs har blitt kjøpt i anbudsmarkedet i en rekke år. De siste årene er det opprettet flere nye tjenester som anskaffes via anbud; Avklaring for ordinære arbeidssøkere, Oppfølging for ordinære arbeidssøkere i tillegg til Raskere tilbake-tiltakene (Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering for sykemeldte). I rapporten fra Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse blir anskaffelse av disse arbeidsmarkedstjenestene i anbudsmarkedet sammenliknet med anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester fra forhåndsgodkjente leverandører.

<sup>33</sup> Både avtalene som inngås med de forhåndsgodkjente leverandørene og de utlyste anbudsprosessene følger i utgangspunktet et standardisert opplegg, og det benyttes standardiserte dokumenter. Ved kjøp fra forhåndsgodkjente leverandører er avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og leverandør med vedlegg (godkjenningsdokumentet for leverandøren, kravspesifikasjon og beskrivelse av de enkelte tiltakene som omfattes av avtalen) standard dokumenter. Ved anskaffelse via anbud er standard utformet konkurransegrunnlag og kontrakt med vedlegg, hvor blant annet kravspesifikasjonen inngår, standard dokumenter. Kontrakten og bilagene blir, sammen med leverandørens løsningsspesifikasjon, dokumentene som regulerer kontraktsforholdet mellom NAV fylke og leverandøren ved anskaffelse i anbudsmarkedet.

de tradisjonelle markedsmekanismene som preger et frikonkurransemarked. Dette gjør det utfordrende å opprettholde konkurranse og markedsdynamikk i tillegg til å sikre leverandørmangfold over tid. Systemet med forhåndsgodkjente leverandører av tiltak er forbeholdt skjermede virksomheter, og avgrenser leverandørene til de som oppfyller gitte formalkrav omtalt i kapittel 14. Systemet gir mulighet for konkurranse på kvalitet mellom godkjente leverandører, der pris er gitt gjennom faste satser fastlagt av myndighetene. En slik form for konkurranse kan oppstå i sentrale strøk, der det gjerne er flere leverandører. Som et resultat av geografi vil det erfaringsvis ofte være færre forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i mindre sentrumsnære områder, noe som kan føre til monopolisering. Tendensen til monopolisering forsterkes av at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter danner konserner. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

Ved anbud som anskaffelsesform er det også utfordringer knyttet til å sikre reell konkurranse. Også her vil det kunne være en fare for monopolisering eller begrensning av konkurranse. Det kan ha sammenheng med hvordan konkurransegrunnlag og avtaler utformes, og hvordan inngåtte avtaler praktiseres. Langsiktige rammeavtaler kan resultere i at en del potensielle tilbydere som ikke oppnår avtaler svekkes økonomisk eller kompetansemessig, eller faller fra. På den andre siden kan også kortsiktige avtaler og manglende forutsigbarhet for leverandører føre til svekket interesse og frafall, og dermed færre leverandører over tid. Det er ikke opplagt at de som står igjen med avtale da nødvendigvis er de som leverer best kvalitet. Monopolisering vil på sikt kunne gi uheldige effekter på pris- og kvalitet på leveransene.

Arbeids- og velferdsetaten er i stor grad *eneste kjøper* av arbeidsrettede tiltak. Anskaffelsesansvaret er delegert til regionalt/fylkesnivå i etaten, slik at det i praksis er flere innkjøpere. Likevel er etaten i betydelig utstrekning *eneste kjøper* av tjenestene. I utgangspunktet innebærer dette stor markedsmakt for kjøper i en situasjon med mange leverandører. I en situasjon med få leverandører øker den gjensidige avhengigheten og makten utjevnes mer mellom kjøper og leverandør. Det kan tenkes at ulike markedssituasjoner vil påvirke kvaliteten forskjellig (én kjøper – mange tilbydere, én kjøper – få tilbydere, én kjøper – én tilbyder). Gitt at det er arbeidsmarkedspolitisk ønske-

lig å sikre nødvendig omfang og kvalitetsutvikling av ulike typer tilbud for personer med nedsatt arbeidsevne, har etaten ansvar for å ta langsiktige hensyn til utviklingen i leverandørmarkedet i utformingen og praktiseringen av anskaffelser. Samtidig behøver etaten en viss grad av fleksibilitet for å kunne tilpasse etterspørselen av tiltak til varierende behov og ressurser.

En rekke forhold, som kan reguleres uavhengig av anskaffelsesform, påvirker kvalitet og bruk av ressurser. Samme anskaffelsesform vil derfor kunne gi svært ulike resultater med bakgrunn i hvordan anskaffelsen er *innrettet*. Eksempel på innretning av anskaffelse er hvordan konkurransen utformes, hvordan kvaliteten på tjenesten defineres, hvilke krav som stilles i konkurransen, hvordan etatens oppfølging av anskaffelsen og av kvalitet i tjenesten er i tillegg til grad av resultatmål og oppfølging av disse. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse har sett nærmere på oppfølging av kvalitet i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører og gjennom anbud.<sup>35</sup>

Ved *forhåndsgodkjente leverandører* regulerer avtaledokumentene rutiner for møter og rapportering, og er således viktige kanaler for oppfølging av kvalitet. Det er noe variasjon i og mellom fylkene i hvilke møter og avholdes og frekvensen på disse. Oppfølging av deltakere er en del av tjenesteleveransen. Det varierer noe mellom fylkene i hvilken grad oppfølging av deltakeren spesifiseres i avtalen utover det som står i den enkelte kravspesifikasjon for tiltaket. Et mindre antall av fylkene spesifiserer for eksempel krav til brukerundersøkelser, medarbeidersamtaler eller evalueringer eksplisitt i avtalene. Når det gjelder dialog med Arbeids- og velferdsetaten er noen virksomheter fornøyd, mens andre etterlyser større involvering fra etaten. Avtalene setter krav om å definere resultatmål for tiltakene, for eksempel prosent formidling. Også her er det varierende operasjonisering.

Ved *anskaffelser gjennom anbud* er Arbeids- og velferdsetatens oppfølging regulert i den enkelte avtale som er inngått. Også for anbudskontraktene reguleres krav til møter og rapportering i kravspesifikasjonene til leveransene. I hovedsak skjer oppfølgingen via rapportering ved oppstart, underveis og ved avslutning av deltakelse. Det er noe variasjon mellom fylkene i etatens tilpasninger til standardkravene i kravspesifikasjonene. Econ Pöyry og Proba Samfunnsanalyse får inntrykk av at det settes få resultatkrav til overgang

<sup>34</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

<sup>35</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

til arbeid, bestått kurs og liknende. Det ser ut til at det er svært liten dialog mellom leverandør og NAV Fylke så lenge rapporteringen fra leverandøren til etaten oppfylder kravene gitt i avtalen.<sup>36</sup> Resultatene fra undersøkelsen viser variasjon i oppfølging av kvalitet i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører og oppfølging av kvalitet i avtaler på tjenester som anskaffes på anbud.<sup>37</sup>

En modell for kjøp av arbeidsrettede tiltak som sikrer god arbeidsinkludering, både av hensyn til den enkelte og for samfunnet i sin helhet, er det overordnede målet. Nøkkelen til bedre anskaffelser synes «først og fremst å ligge i ytterligere forbedringer av begge anskaffelsesformene og læring på tvers av formene, heller enn en avveining av om den ene anskaffelsesformen gir bedre tjenesteleveranser enn den andre».<sup>38</sup>

## 15.6 Kvalitetstilnærming i barnevernssektoren og sammenlikning med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

I rapporten om kvalitet i skjermet sektor har AFI sett nærmere på barnevernets anskaffelse av tjenester, og hvordan denne sektoren arbeider med å sikre kvalitet.<sup>39</sup> Barnevernet er en relevant sektor å hente kunnskap fra for Arbeids- og velferdsetatens arbeid med arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. For det første har organiseringen av anskaffelser av tjenester fra barnevernsinstitusjoner flere likhetstrekk med anskaffelser av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne fra forhåndsgodkjente leverandører. For det andre har barnevernet noe lengre erfaring med å tenke kvalitet og utforme kvalitetskriterier. Blant annet ble det nedsatt en arbeidsgruppe av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i 2009/2010, med mandat å se på kvalitetsindikatorer i barnevernet.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> En grunn til lite samhandling kan være frykten for å gi eksisterende leverandører fordeler i neste anbudskonkurranse.

<sup>37</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

<sup>38</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

<sup>39</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>40</sup> En arbeidsgruppe bestående av representanter for Bufetats regioner, Oslo kommune, samt Bufdir, har laget rapporten.

Gjennomgangen av kvalitet i barnevernet understreker betydningen av en bred tilnærming til kvalitet. I barnevernet er det en tendens til at kvalitetsindikatorerne ofte knyttes til noen overordnede forhold, og gjerne til systemer og rutiner, mens aspekt knyttet til innhold, gjennomføring og resultater av tjenestene, har fått mindre oppmerksomhet i kvalitetsmålinger. Slike systemindikatorer kan dreie oppmerksomheten og tjenestene i retninger som kan skape negative uintenderte konsekvenser knyttet til kvalitet i gjennomføring og resultat.

### *Om barnevernsinstitusjoner og sammenlikning mot Arbeids- og velferdsetaten*

Barnevernet består av både offentlige og private leverandører. De private tjenesteleverandørene var i starten i hovedsak ideelle og frivillige organisasjoner. Etter hvert har det kommet et økende antall private aktører, og flere institusjoner har underveis endret organisasjonsform, fra stiftelser til aksjeselskap.<sup>41</sup> De private institusjonene ble ansett som mer fleksible enn de offentlige, blant annet fordi de ofte har hatt raskere beslutningsprosesser.

I 2004 ble det innført en forvaltningsreform som blir beskrevet som et «nytt kontrollregime» i barnevernet. Det vokste fram et omfattende byråkratisk system for å regulere private aktørers adgang og deltakelse. Systemet er et svar på at det er vanskelig å måle resultater/effekter av sammensatte tjenester som barnevernsinstitusjoner. Fram til 1. januar 2004 var det fylkeskommunene som hadde ansvar for driften av offentlige barnevernsinstitusjoner, og som kjøpte plasser av de private institusjonene. Selv om avtalene mellom fylkene og institusjonene så ut til å dekke fylkeskommunens behov, var ikke de statlige myndigheter fornøyde med måten fylkene driftet anskaffelsene på. Dels fordi det ble oppfattet som en dyr ordning, og dels fordi institusjonene fikk en for sterk markedsposisjon. Når det i realiteten ikke var andre å kjøpe plasser av, oppsto det et avhengighetsforhold, der institusjonene kunne kreve høye priser, spesielt i akutte kriser.

Forvaltningsreformen fra 2004 medførte en statlig overtakelse av ansvaret for de fylkeskommunale institusjonene. Det innebar også overta-

<sup>41</sup> Nordstoga, S. og Støkken, A. M. (2009), *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo: Universitetsforlaget. Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

kelse av ansvaret for å inngå avtaler med de private institusjonene. Statlige regionskontor fikk ansvaret for anskaffelser av tjenester, og det ble opprettet et sentralt direktorat. I tillegg til misnøye med måten fylkeskommunen hadde forvaltet institusjonene på, lå det også bak reformen et ønske om en sterkere kontroll med institusjonene, både når det gjaldt kvaliteten på tilbudene og kostnader. Det var i økende grad stilt spørsmål om kvaliteten på de private institusjonene var god nok.

Med reformen fra 2004 og overføringen til statlig ansvar for anskaffelsene, ble det tatt nye grep for å sikre god kvalitet ved barnevernsinstitusjonene. Det ble innført en *godkjenningsordning*<sup>42</sup> for private og kommunale institusjoner.<sup>43</sup> Samtidig kom også en *kvalitetsforskrift*<sup>44</sup> som både private og offentlige institusjoner skulle vurderes etter. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ønsket i tillegg mer kunnskap om *resultater*, de ønsket bedre styring med kvaliteten på tjenestene og de ønsket bedre styring med økonomien. Det lå også et ønske om at institusjonene *faglig sett* måtte bli bedre, og synliggjøre hvilken metodikk som vektlegges overfor målgruppene. Det ble stilt nye krav til dokumentasjon, og samtidig utviklet nye indikatorer for kvalitet.

Det ble dermed innført to nye prosesser med reformen; en *kvalitetsvurdering* av både private og offentlige institusjoner og en *godkjenning* av de private og offentlige institusjonene. Godkjenningen gir de private institusjonene anledning til å være med å konkurrere om å levere tjenester. Først skjer det altså en forhåndsgodkjenning av leverandørene, og så deltar de forhåndsgodkjente institusjonene i en anbudskonkurranse om hvem som skal levere tjenester. Denne to-trinnsordningen representerer dermed en annen modell for kjøp av tjenester enn modellen som brukes ved kjøp av arbeidsrettede tiltak. Det går et viktig skille mellom godkjenningsordningen til Arbeids- og velferdsetaten for de forhåndsgodkjente tiltaksleverandørene og Bufetats godkjenningsordning. Selv om attføringsbedriftene og vekstbedriftene ikke automatisk får tildelt plasser fra Arbeids- og

velferdsetaten ved å ha en godkjenning, skjer tildeleging av tiltaksplasser på bakgrunn av oppnådd godkjenning uten anbudskonkurranse eller annen form for systematisk vurdering av leverandørens tilbud. For barnevernsinstitusjonene er en godkjenning avgjørende for å være med å konkurrere om å levere tjenester.

*Hvilken kunnskap kan Arbeids- og velferdsetaten hente fra barnevernet?*

Det er en rekke likhetstrekk mellom hvordan Bufetat anskaffer tjenester fra leverandører av barnevernstjenester og hvordan Arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstjenester fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I begge sektorer er det offentlige aktører som kjøper tjenester av leverandører på vegne av brukere. Leverandørene i barnevernet er i stor grad private aksjeselskap, mens forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er aksjeselskap med hovedsaklig kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet.

Studier fra barnevernet har pekt på at et for stort fokus på forhold ved rutiner og systemene kan føre til at man blir så opptatt av å følge reglene at man glemmer å bruke faglig skjønn og sunn fornuft. Mange kontrollmålinger og systemkrav kan frata ansatte muligheten til å ta situasjonsbestemte valg. Etter å ha innført godkjenningsordninger og kvalitetsforskrifter, har barnevernet hatt behov for å fokusere mer på resultater.<sup>45</sup> Det blir også viktig for Arbeids- og velferdsetaten å fokusere på god kvalitet på gjennomføring og resultater av tiltakene sett opp mot ulike formål.

Kvalitet handler både om organisering og systemer, og å legge til rette for personlig endring og utvikling hos brukerne. Bufetat har valgt å la det være opp til institusjonene å dokumentere teori, metodikk og kompetanse og legitimere hvordan dette virker overfor spesifikke målgrupper. Også ved arbeidsrettede tiltak i dag ligger dette hos leverandørene. Det er viktig at metodikk ligger hos leverandøren både for å sikre autonomi og for at leverandørene skal få benytte kompetansen sin og ha tiltro til den faglige tilnærmingen.

Barnevernet har en godkjenningsordning for å få levere anbud, og leverandørene godkjennes for ett år av gangen. Arbeids- og velferdsetaten har en godkjenningsordning for å levere tiltaksplasser og attføringstjenester som er forbeholdt forhånds-

<sup>42</sup> Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner, Barne- og familiedepartementet 27.10.2003

<sup>43</sup> NOU (2000: 12), *Barnevernet i Norge. Tiltaksvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Oslo: Barne- og familiedepartementet. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>44</sup> Forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Barne- og familiedepartementet 27.10.2003

<sup>45</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

godkjente virksomheter uten at dette er kombinert med en form for åpen konkurranse mellom godkjente tilbyderne. På den andre siden finnes det ingen forhåndsgodkjenning for å levere anbud. I Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyser rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester pekes det på behov for å forenkle leverandørenes arbeid med anbud slik at mer tid kan brukes på det innholdsmessige knyttet til de arbeidsrettede tiltakene.<sup>46</sup> En forhåndsgodkjenning for å levere anbud kan være et innspill til Arbeids- og velferdsetaten for sikring av kvalitet og mulig forenkling ved anbudsprosesser. Sammenliknet med barnevernet kan man innenfor tiltaksområdet derfor både tenke seg en mer systematisk og omfattende forhåndsgodkjenning av leverandører og en mer åpen og reell konkurranse mellom godkjente tilbydere. Som leverandør av tiltaksplasser og utføringstjenester skal man både kunne oppfylle formelle krav og vise at man kan levere tjenester som er konkurransedyktige på pris og kvalitet.

## 15.7 Nærmere om kvalitetsstyring og kvalitetsmålinger av resultat

I dette delkapitlet ses det nærmere på kvalitetsmålinger da det er særlig relevant for utvalgets mandat. I arbeidet med å styrke resultater kan ulike virkemidler benyttes. Under beskrives kvalitetslitteraturens tilnærming til måling av kvalitet og utvikling av ulike kvalitetsindikatorer. Deretter beskrives bruk av ulike virkemidler som skal stimulere til økt resultatoppnåelse, herunder benchmarking og finansieringsordninger. Det ses nærmere på brukerbasert kvalitet før det pekes på noen utfordringer som andre sektorer og land har møtt ved bruk av disse virkemidlene, og som kan være til nytte i arbeidet med å styrke kvalitetsstyringen av de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne. Evidensbasert/kunnskapsbasert praksis som en tilnærming til kvalitet diskuteres til slutt.

Resultatet av tiltakene viser om man når målene for den enkelte bruker. Målene med tiltakene kan eksempelvis være avklaring, overgang til jobb, sosial trening eller meningsfull tilværelse i en arbeidssituasjon. Målene settes av Arbeids- og velferdsetaten og kommer fram av tiltaket den enkelte deltar på. For å oppnå best effekt av tiltaket er det hensiktsmessig at insentivene til Arbeids- og velferdsetaten og leverandørene går i

samme retning.<sup>47</sup> Resultat og resultatmåling har man vært opptatt av i lengre tid, men fokuset har blitt påvirket av styringsidealene til New Public Management som i stor grad vektlegger mål- og resultatstyring som virkemiddel. Dette overordnede perspektivet preger tilnærmingene til kvalitetskontroll på tvers av land og sektorer.<sup>48</sup>

### Måling av kvalitet/kvalitetsindikatorer

*Kvalitetsindikatorer* er målbare variabler som gir informasjon om kvalitet innen et område som vanligvis ikke lett lar seg måle direkte. Kvalitetsindikatorer kan ha flere formål, herunder støtte til politisk styring, virksomhetsstyring, og intern kvalitetsforbedring. De kan også benyttes av brukere for å sammenlikne tjenestenes standard ved valg av tjenesteyter eller tjenestested.

Økt brukerfokus i tjenestene er en viktig bakgrunn for det generelle fokuset på måling av kvalitet og utvikling av kvalitetsindikatorer. Å betrakte kvalitet som opplevelser hos brukeren, har ført til en økt vekt på kartlegging av hvilke aspekter ved tjenesten som brukeren opplever påvirker kvaliteten. Dette har igjen gitt opphav til kravspesifikasjoner, der et antall kvalitetspåvirkende faktorer eller kvalitetskriterier beskrives. I prinsippet skal kravspesifikasjonen være generell /universell og kunne gjelde alle leveranser av en gitt tjeneste. Samtidig vil det også være spesielle forhold i ulike typer tjenester, og de enkelte kvalitetsdimensjoner kan ha større betydning enn andre i ulike typer tjenester.

Utviklingen av kvalitetsindikatorer som skal måle tjenestekvalitet kom særlig på 1990-tallet og har siden vært fulgt av omfattende studier av hvilke faktorer som påvirker kvalitetsopplevelser på positive og negative måter. Kvalitet kan innde-

<sup>47</sup> Insentiv som benchmarking og finansieringsordninger omtales senere i delkapitlet.

<sup>48</sup> Styringen av kvalitet i offentlig sektor i de senere årene har vært preget av styringsidealene fra New Public Management. Prinsippene skulle bidra til å modernisere og effektivisere offentlig sektor. Til tross for forskjeller er vanlige virkemidler i New Public Management strategisk planlegging og desentralisering, mål- og resultatstyring, kundeorientering og brukerundersøkelser, privatisering og konkurranseutsetting, fristilling og bestiller-utførerorganisering, kvalitetsstyring og bruk av serviceerklæring samt ledelse og myndiggjøring. I tillegg benyttes også ofte dokumentasjonssystemer, ulike typer kvalitetssystemer og finansieringssystemer i styringsøyemed, jf. Nordstoga, S. og A. M. Støkken (2009), *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo: Universitetsforlaget. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>46</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

### Boks 15.1 Kvalitetsindikatorer – Eksempel fra helsetjenesten i Norge

Kunnskapssenteret har særlig sett på bruk av kvalitetsindikatorer for å måle kvalitet for helse-tjenesten. En rapport fra Kunnskapssenteret, med forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsindikatorsystem for helsetjenesten, viser at det har vært en relativt stor diskusjon om bruk av kvalitetsindikatorer for å måle kvalitet. I helsetjenesten har det blitt framsatt kritikk av det nåværende kvalitetsindikatorsystemet om at det er for fragmentarisk, at systemet mangler en overordnet helhetsstenkning og har en varierende grad av transparens når det gjelder prioriteringer og valg. Siden kvalitetsindikatorer kan få stor betydning, har man internasjonalt vært opptatt av å lage et tydelig rammeverk med helsepolitisk og faglige føringer for det konkrete indikatorarbeidet. Kunnskapssenteret mener at man i Norge, til tross for utvikling av mange målingsformer for kvalitet i helsetjenestene de siste årene og innsatser for å sikre en helsetjeneste av god kvalitet, fortsatt mangler sammenliknbare data om kvaliteten for store deler av helsetjenesten i Norge i dag, slik at det er behov for et rammeverk for nasjonalt kvalitetsindikatorsystem.

På denne bakgrunn er man nå i ferd med å utvikle et rammeverk for kvalitetsindikatorsystem med klart definerte mål og stor grad av transparens når det gjelder helsepolitiske og faglige prioriteringer og valg, slik man også har vært opptatt av innenfor Helsedirektoratet i den siste tiden. I rammeverket legges det til grunn en kvalitetsdefinisjon for kvalitetsindikatorarbeidet som lyder «Med kvalitet forstås i hvilken grad helsetjenestens aktiviteter og tiltak øker sannsynligheten for at enkeltpersoner og grupper i befolkningen får en ønsket helserelatert velferd, og tjenestene utøves i samsvar med dagens profesjonelle kunnskap». Denne definisjonen skiller seg fra de tidlige kvalitetsdefinisjonene basert på ISO, og inkluderer i større grad profesjonell kunnskap.

I prosjektet gis en beskrivelse av hvordan man skal gå frem for å utvikle kvalitetsindikatorene. Det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet skal fokusere på nøkkelementer som effekt, sikkerhet, brukerorientering og tilgjengelighet. Dette skal vurderes i forhold til brukeres behov for helsetjenester i et livstidsperspektiv.

Kilde: Rygh mfl. (2010), Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsindikatorsystem for helsetjenesten, Rapport nr. 16–2010. Oslo: Kunnskapssenteret. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

les i ulike dimensjoner, hvorav noen kan ha betydning for offentlige tjenester og de arbeidsrettede tiltakene: Ytelse, tilleggsytelser, pålitelighet, overensstemmelse, for eksempel med forhåndsdefinerte standarder og spesifikasjoner, varighet / levetid, servicevennlighet, estetikk, og opplevd kvalitet hos brukeren om produktkvaliteten.<sup>49</sup>

*Bruk av insentiv: benchmarking og finansieringsordninger*

#### *Benchmarking*

For å stimulere tjenestene til økt resultatoppnåelse har man blant annet i helsesektoren i Norge

og på jobbcentrene i Danmark innført bruk av benchmarking som virkemiddel.

*Benchmarking* er en prosess der den ene virksomheten/organisasjonen sammenlikner og måler sine målsettinger, praksiser, og ytelser mot de beste organisasjonene innenfor feltet for øvrig. Benchmarking innebærer å identifisere de beste virksomhetene på et område ved å sammenlikne prosesser og resultater, og på den måten lære mer om hva man bør gjøre for å forbedre egen resultatoppnåelse. Benchlearning er læring ved hjelp av måling hvor man bruker benchmarking til forbedring.

I styrings- og administrasjonsøyemed benytter man ofte «best practice benchmarking» for å evaluere ulike aspekter ved sin virksomhet gjennom en sammenlikning med andre tilsvarende virksomheter. På denne bakgrunn lager man planer for videre kvalitetsutvikling. En slik benchmarking kan være en enkeltstående hendelse eller en kontinuerlig prosess som skal stimulere til forbedring.

<sup>49</sup> Aune, A. (2008), *Kvalitetsdrevet ledelse – kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag. Utdypet av Beggerud, R. (2010), *Kvalitetsstyring: teori og praksis*. Tondheim: Tapir akademiske forlag. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

### Boks 15.2 Kvalitetsindikatorer – Eksempel fra arbeidsrettede tiltak i Danmark

En spesiell utfordring i målinger av kvalitet og resultatinnsett ved de arbeidsrettede tiltakene er at målgruppene og tiltakene er svært heterogene. Dette kan gjøre det vanskelig å finne gode kvalitetsmål eller kvalitetsindikatorer som gjenspeiler de ulike tiltakene og brukernes behov og ønsker. I Danmark har man forsøkt å løse dette ved at man måler kvalitet i forhold til statistikk som viser hvor mange som er kommet i etterfølgende ordinært arbeid/utdannelse etter aktivering i intervaller som 13, 26 og 52 uker. Dette oppføres som målinger på selvforsørgelsesgrader. I tillegg måler man om brukere har byttet matchkategori. Arbeidsledige inndeles i tre matchkategorier, hvor match 1 er brukere som er umiddelbart jobbklare, match 2 er innsatsklare – dvs. de skal ha et arbeidsrettet tiltak for å bli klar til å få jobb og endelig match 3, som er brukere som venter på behandling av søknaden om førtidspensjon, langvarige syke mv. Det har samtidig vært kritikk av at slike målinger ikke sier noe om kvaliteten på innsatsen. Man har derfor blitt forskningsmessig opptatt av hvordan man på best mulig måte skal kunne måle innsatsen.

Resultatkvalitet er nært knyttet opp mot spørsmålet om funksjonen til forhåndsgodkjente

Kilde: Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

tiltaksbedrifter. Dette forhold gjenspeiles også i den danske debatten hvor man på den ene siden vektlegger at de skjermede verkstedene skal utgjøre et varig og begrenset tilbud til personer med eksempelvis utviklingshemming, og hvor målsettingen i størst grad er rettet mot livskvalitet og arbeidsdeltakelse. På den andre siden har den attføringsfaglige debatten også ført til spørsmål om arrangørene i større grad skal måles i forhold til overgang til ordinært arbeid. Det har vært økt oppmerksomhet mot dette målet innenfor de skjermede verkstedene de senere årene, og økt fokus i verkstedene på arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Kommunens målsettinger er imidlertid mindre ambisiøse. Flere bidrag peker på at det er viktig å forhindre at personer blir «parkert» i skjermet sektor uten å få mulighet til å gå over i arbeid på ordinær arbeidsplass på grunn av manglende ressursorienterte målsettinger eller økonomiske insitamenter. Dette kan medvirke til at de skjermede verkstedene ikke forsøker tilstrekkelig aktivt å få den enkelte bruker over i ordinært arbeid.

dring. Benchmarking innebærer en sammenlikning av *måltall* for kvalitet som skal bidra til kvalitetsforbedring gjennom at det settes i gang målrettede prosesser i den enkelte virksomhet. For å legge grunnlag for en slik benchmarking, utvikler man gjerne noen spesifikke indikatorer for å sammenlikne virksomhetene. Dette kan være indikatorer for kostnader, produktivitet, tidsbruk eller andre kvalitetsindikatorer som er egnet for å fange opp de særskilte kvalitetsdimensjonene ved virksomheten, jf. diskusjon over om kvalitetsindikatorer.

Innenfor helsetjenesten har man utviklet ulike kvalitetsindikatorer som benyttes til benchmarking.<sup>50</sup> I tillegg benyttes også nasjonale databaser basert på registerdata for sammenlikning av tilbud på landsnivå, eksempelvis KOSTRA i kommu-

ner og SAMDATA for spesialisthelsetjeneste og kommune.

I Danmark ble det i 2007 innført en systematisk oppfølging av resultater og effekter av innsatsen for de enkelte jobcentrene. Disse resultatene inngår i en benchmarking av jobcentrenes innsats via en enkel resultatoppfølgingsmodell i [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk). Her kan man også sammenligne effektene av de enkelte aktørers innsats og derved måle og sammenligne andre aktører på en ensartet måte. Mer konkret innebærer dette opplysninger om:

- andel ledige i forløp hos tiltaksarrangøren, og omfang av aktivering i forløpet
- antall ledige som ikke får jobbsamtaler og/eller aktiveringstilbud til tiden hos tiltaksarrangør
- hvilke typer aktivering de ledige er i hos tiltaksarrangøren
- antall og prosent av de lediges forløp som har utløst bonus til tiltaksarrangøren

<sup>50</sup> [www.kunnskapssenteret.no](http://www.kunnskapssenteret.no)

Selv om man har begynt å bygge opp databasen er det fortsatt ikke mulig pr. i dag å foreta en direkte sammenlikning av resultatene til tiltaksarrangørene og jobcentrene i [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk).<sup>51</sup>

I Norge ble det i 2010 nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide og etablere gode kvalitetsmål for tjenester som utføres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Arbeidsgruppen har bestått av medlemmer fra bransjeorganisasjonene Attføringsbedriftene og ASVL, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Oslo.

Arbeidsgruppens mandat har vært å utarbeide forslag til kvalitetsmål og indikatorer både for tiltak som har formidling som mål og for tiltak hvor formidling ikke er det primære målet. Rapport forelå sommeren 2011.

I arbeidsgruppens rapport foreslås det konkrete kvalitetsindikatorer for de arbeidsrettede tiltakene Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeid med bistand, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet.

Bakgrunnen for de foreslåtte indikatorene er:

- Erfaringer fra [www.indikator.no](http://www.indikator.no)<sup>52</sup>
- En undersøkelse gjennomført i attføringsbedrifter i mars/april 2010
- Forskrift for arbeidsrettede tiltak, kravspesifikasjoner, avtaler og gjeldende praksis for de arbeidsrettede tiltakene

Det er foreslått noen felles indikatorer for alle de aktuelle tiltakene samt noen indikatorer for de enkelte tiltaksvariantene. De foreslåtte kvalitetsindikatorene kan brukes sammen i et målekort for hvert av enkelttiltakene det her dreier seg om.

I rapporten foreslås det at det jevnlig gjennomføres tre undersøkelser for de aktuelle tiltakene:

- En kundetilfredshetsundersøkelse (rettet mot Arbeids- og velferdsetaten)
- En brukertilfredshetsundersøkelse (rettet mot tiltaksdeltakerne)

<sup>51</sup> Bredgaard, T. mfl. (2011), *Dansk arbeidsmarkedspolitik*, København: Jurist- og Økonomforbundet forlag. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>52</sup> Indikator.no er en tjeneste i regi av bransjeorganisasjonen Attføringsbedriftene som har som målsetting å drifte gode kvalitetsindikatorer som er målbare og felles for attføringsbedriftene i Norge. Med indikator menes nøkkelresultat som i en sammenheng vil kunne si noe om bedriftens utvikling og dens evne til å levere gode attføringstjenester. Disse indikatorene gjør det mulig å sammenligne bedriftene for å finne "best practice" og gjennomføre "benchmarking" og "benchlearning".

- En selvtilfredshetsundersøkelse (rettet mot ansatte hos tiltaksarrangørene)

Disse tre parallelle undersøkelsene kan være et interessant utgangspunkt for samarbeidsmøter og dialog mellom NAV lokalt og bedriftene. Ved at tilnærmet de samme spørsmålene stilles til de tre aktørgruppene som er mest involvert i tiltaksgjennomføringen gis bedriftene og Arbeids- og velferdsetaten et tilrettelagt materiale for å vurdere kvaliteten av tiltakene, utover benchmarking/learning-aspektet som ligger i dette. I tillegg til disse tre spørreundersøkelsene kan det rapporteres på kompetanseutvikling, forbedring og avviksnivå for alle de aktuelle tiltakene.

De tiltaksspesifikke indikatorene er utarbeidet på bakgrunn av forskrift om arbeidsrettede tiltak, kravspesifikasjoner og gjeldende praksis. Det er her lagt vekt på intensjonen med og essensen i den enkelte tiltaksvarianten. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil vurdere hvordan arbeidsgruppens rapport skal følges opp.

### *Finansieringsordninger*

For å stimulere til økt resultatoppnåelse er det også innført ulike finansieringsordninger innenfor ulike sektorer i ulike land. Slike ordninger kan øke fokuset på å oppnå målene for tiltakene. På den andre siden kan de skape uheldige sideeffekter, jf. kapittel 16 om finansiering. I Danmark har man ved arbeidsrettede tiltak benyttet resultatavhengig avlønning og bonusordninger i kombinasjon med skjerpet tilsyn og benchmarking i mål- og resultatstyring. Bonusordningen skal bidra til at de private aktørene arbeider mer aktivt for å få vedkommende over på ordinært arbeid, utdanning, lærlingpraksis eller på lønnstilskudd.

I Danmark lanseres også spørsmålet om man bør innføre resultatavhengig avlønning i de skjermede verkstedene som insitament for å nå målsettingen om overgang til ordinært arbeidsliv.<sup>53</sup> De skjermede verkstedene er skeptiske til dette, og viser til at mange av brukerne har så alvorlige funksjonshemninger at det kan være vanskelig å finne en god match med de krav som stilles innenfor ordinære virksomheter. Videre mener verkstedene at slike insitamentordninger kan bidra til at man i for stor grad får en for kortsiktig virkning i tilbudet. Mange av disse brukerne har såpass

<sup>53</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.



alvorlige problemer at de vil bli stresset av å preses ut i ordinært arbeidsliv gjennom en slik ordning. Videre vil lønnstilskudd ha for kortvarig effekt, man bygger ikke inn et tilstrekkelig sikkerhetsnett eller stabilitet i tilbudet som er viktig for de svakeste gruppene som kommer dårligst ut på arbeidsmarkedet. Foreløpig har dermed bonusordningene vært forbeholdt arbeidsmarkedstiltakene som tilbys av jobcentrene.

#### *Brukerbasert kvalitet*

I litteraturen om kvalitetsmåling defineres ofte kvalitet som produkttegenskaper i forhold til brukernes behov, krav og forventninger, og det fremheves at kvalitet er noe i produktet som til slutt bare måles av den enkelte bruker.<sup>54</sup> En kvalitetsegenskap er dermed noe som bidrar til brukertilfredsstillelse. Kjennskap til brukeren og tilbakemeldinger fra brukeren blir slik helt sentralt for kvalitetsstyring, og fremmer behov for data om brukeren og analyse av dennes behov og ønsker. Retningen har derfor opparbeidet en rekke verktøy for klager, tilbakemelding og garantier slik at man kan korrigere sine handlinger i relasjonen med brukerne.

Samtidig kan det være usikkerhet knyttet til å vurdere brukernes ønsker og behov. Selv når produsenten er klar over brukerens ønsker, kan det være økonomiske eller teknologiske begrensninger som gjør at disse ønskene ikke kan oppfylles fullt ut. Det vil derfor alltid være en avveining mellom det ønskelige og det mulige. Denne avveiningsprosessen skjer ofte gjennom en utviklingsfase hvor behovsspesifikasjonen omsettes til en funksjonsspesifikasjon. Funksjonsspesifikasjonen definerer den planlagte kvaliteten, dvs. det kvalitetsnivå som produsenten ønsker å legge seg på i forhold til den aktuelle brukergruppens ønsker og krav.

Brukermedvirkning har i det senere tiåret i økende grad inngått i offentlige styring og blitt nedfelt i lovverket. Man ser en økende bruk av brukermedvirkning i alle offentlige tjenester. Det er også utarbeidet litteratur som tar for seg innholdet i begrepet brukermedvirkning, og som blant annet forsøker å beskrive både praktiske og prinsipielle retningslinjer for god brukermedvirkning innenfor offentlig forvaltning.<sup>55</sup> Erfaringene

<sup>54</sup> Aune, A. (2008), *Kvalitetsdrevet ledelse – kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

med implementering av brukermedvirkning som en del av styringsprosessene er imidlertid så langt beskjedne, ikke minst når det gjelder konkrete effekter på kvalitet og tjenesteutvikling. Tilbakemeldinger fra både forvaltningen og brukermiljøene kan tyde på at brukermedvirkning på systemnivå så langt er implementert på noe overfladisk vis, og uten tydelig forankring i organisasjonen.

Det foreligger i dag flere diskusjoner om bruk av brukerundersøkelser i kvalitetsøyemed. Disse omhandler både spørsmål om undersøkelsene måler det man har til hensikt å måle, og om dette er undersøkelser som er hensiktsmessig å bruke for å måle kvalitet på tjenestene. Blant annet finnes det et omfattende litteraturtilfang om brukerundersøkelser i offentlig sektor som omfatter flere ulike debatter. En debatt er om tilfredshetsundersøkelser kan benyttes som indikator for å si noe om offentlige tjenesters omfang og kvalitet. Skeptikere mener at det finnes flere studier som reiser spørsmål om borgerne har den nødvendige kunnskapen om hvem som har ansvaret for leveranse av ulike offentlige tjenester, og det er påvist inkonsistens mellom objektive mål på tjenestens kvalitet og omfang, og borgernes tilfredshet.

Flere studier, både innen offentlig og privat tjenesteyting viser at survey/spørreskjemaundersøkelser har en tendens til å score for høyt på tilfredshet når man sammenlikner med scoringen med informasjon som fremkommer i kvalitative intervjuer eller casestudier.<sup>56</sup> Tilfredshetsmålene er ikke egnet til å fange opp misnøye. Surveyforskningen er også kritisert for å undervurdere den sosiale konteksten for tilfredshetsmålingene. Videre er det ofte et problem med å få de svakeste brukerne til å besvare denne type undersøkelser, flere kan være uvante med eller ha problemer med skriftelige tilbakemeldingsformer. Dette innebærer at man må utforme design som er egnet til å fange opp disse gruppene.

Det er også usikkert om tilfredshetsundersøkelser er egnet som måleinstrument for resultat av tjenestene. Et aspekt i forbindelse med arbeidsrettede tiltak er for eksempel at de har et kontroll-

<sup>55</sup> Andreassen, T.A. (2009), *Brukermedvirkning i NAV*. Oslo: Gyldendal, og Andreassen, T. A. (2005) *Brukermedvirkning i helsetjenesten*. Oslo: Gyldendal.

<sup>56</sup> Møller, G. og K.G. Sanda (2003), *Brukerperspektivet i offentlig sektor: begreper, metoder og utfordringer*. Bø: Telemarksforskning, og Hansen, H. T. (2009), *NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse*. Tidsskrift for velferdsforskning 3:207–227. Bergen: Fagbokforlaget. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

aspekt. Flere av tiltakene som gis av spesielt atffø-  
ringsbedriftene er rettet mot avklaring, også knyt-  
tet til uføretrygd.<sup>57</sup> Mange brukere ønsker at til-  
taksdeltakelsen skal ende med at de får innvilget  
sin søknad om uføretrygd. I slike situasjoner er  
det vanskelig å benytte brukertilfredshet som  
mål.

De arbeidsrettede tiltakene er ikke bare rettet  
mot å imøtekomme brukernes behov, men repre-  
senterer også en samfunnsmessig kontrollfunk-  
sjon. Hvordan man skal tenke brukerundersøkel-  
ser som redskap i kvalitetsutvikling, kvalitetsmå-  
ling og kvalitetskontroll av arbeidsmarkedstila-  
kene blir dermed en kompleks vurdering som må  
innlemme flere ulike aspekter. Ved arbeidsrettede  
tiltak reises spørsmål om i hvilken grad brukerne  
kan bestemme eller påvirke kvalitet på tjenesten.  
Videre omhandler det spørsmålet om ulike former  
for å inkludere brukernes perspektiver direkte i  
tjenesteutformingen.

#### *Noen utfordringer i kvalitetsstyringsarbeidet i andre sektorer og land*

I litteraturen foreligger ulike oppfatninger om per-  
spektivene som legges til grunn for kvalitetsstyr-  
ings- og kvalitetskontrollarbeidet. Videre er det  
diskusjon om virkemidlenes hensiktsmessighet  
og måloppnåelse.

#### *Spenningen mellom styringsformene i New Public Management og faglig tjenesteutøvelse*

Resultatfokus og resultatmåling er ikke noe nytt,  
men både innenfor helsetjenesten, barnevernet  
og de arbeidsrettede tiltakene i Danmark har inn-  
føringen av styringsidealene fra New Public  
Management ført til spenninger mellom adminis-  
trative styringsformer og profesjonelle fagutøvere  
samt øvrige tjenesteutøvere som møter brukerne i  
daglig praksis. En gjennomgang av den danske  
styringspolitikken de senere årene kan oppsum-  
meres med at kvalitetskontrollen har vært sterkt  
statlig drevet.<sup>58</sup> Virkemidlene er vurdert delvis

effektive. Det påpekes likevel at styringsformene  
som i pleie- og omsorgstjenestene i kommunene  
har ført til omkostninger gjennom motstand og  
kritikk fra tjenesteyterne om at faglig arbeid og  
individuell tilpasning er blitt vanskeliggjort og  
overskygget av standardisert statlig kontroll. I til-  
legg er det fremkommet kritikk av den tiltakende  
byråkratiseringen som har fulgt denne type kvali-  
tetskontroll. Det er nå iverksatt en handlingsplan  
for avbyråkratisering av kvalitetskontrollsysteme-  
ne fra regjeringens side, men mange mener  
det er behov for mer av dette. Disse erfaringene  
fra andre sektorer og andre land kan tyde på at  
det vil være viktig å vurdere i hvilken grad og på  
hvilken måte man kan utforme metoder for kvali-  
tetsstyring av arbeidsmarkedstiltakene for perso-  
ner med nedsatt arbeidsevne. Disse må ivareta  
behov for kvalitetskontroll og samtidig inkludere  
tjenesteyternes erfaringer på en god måte for å  
sikre faglig kvalitet i tjenesteutøvelsen.

#### *Evidensbasert/kunnskapsbasert praksis*

Det er de siste årene påpekt et behov for å styrke  
kunnskapsgrunnlaget både for politikktutforming  
og praksisutvikling innen offentlig forvaltning og  
tjenesteutøvelse innen flere sektorer. Å utvikle *evidensbasert/kunnskapsbasert praksis* innen ulike  
områder for tjenesteutøvelse er et av svarene på  
dette behovet. Å utøve evidens/kunnskapsbasert  
praksis er å ta faglige avgjørelser basert på erfa-  
ring og systematisk innhentet forskningsbasert  
kunnskap.

En syntese mellom forskning og praksis er  
nødvendig. Ved utviklingen av evidensbasert  
praksis bør det metodisk sett benyttes flere og  
ulike tilnærminger. Randomiserte forsøk, anven-  
delse av registerdata og kvalitative tilnærminger  
vil kunne nyansere hverandre. Også kunnskap fra  
ulike forskningsprosjekter om samme tema bør  
sammenholdes og ses i lys av praksis.

I tillegg til bred metodisk tilnærming er det  
sentralt at det innen arbeids- og velferdsområdet i  
større grad jobbes med å frembringe forsknings-  
basert kunnskap som kan danne grunnlag for tje-  
nesteutvikling og tjenesteutøvelse. Innenfor vel-  
ferdstjenestene forutsetter evidensbasert praksis  
lærende organisasjoner, som evner å justere og  
endre praksis på grunnlag av ny kunnskap. I  
Arbeids- og velferdsetatens tilfelle innebærer  
dette å gjøre nødvendig kunnskap tilgjengelig,  
legge til rette for aktiv læring, bruke kunnskapen i  
utvikling av tjenester og jobbe for at praksisfeltet  
skal ta kunnskapen i bruk. Utvikling av ny kunn-

<sup>57</sup> Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmar-  
kedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport 253/2009. Bø:  
Telemarkforskning. Gjengitt i Skarpaas, I. og R. Norvoll  
(2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og  
kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*.  
AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>58</sup> Bredgaard, T. mfl. (2011), *Dansk arbeidsmarkedspolitik*,  
København: Jurist- og Økonomforbundet forlag. Gjengitt i  
Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor.  
Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer  
med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeids-  
forskningsinstituttet.

### Boks 15.3 Friskgårdenes arbeid med kvalitetssikring

Friskgårdene leverer tjenester rettet mot privatpersoner, arbeidstakere og arbeidsgivere, og er en privat leverandør. Enkelte er i risiko for å bli sykmeldt, andre er sykmeldt, i en attføringssituasjon, eller har av ulike årsaker ikke har klart å kvalifisere seg for et arbeidsliv. Friskgården jobber med lærings- og mestringsprogram for personer/miljøer med behov for dette. Den første Friskgården ble etablert i 1994.

Friskgårdene har to hovedelementer i sin kvalitetstilnærming: Individkartlegging/statistikk og samarbeid med forskningsinstitusjoner, og utdanningsløp for fagpersonell.

#### 1. Individkartlegging/statistikk og samarbeid med forskningsinstitusjoner

Siden Friskgårdenes start har arbeid med forskning, dokumentasjon og kunnskapsutvikling vært en sentral del av kvalitetsarbeidet. Friskgårdene har systematisk kartlagt individ og arbeidsmiljø siden 2003. Kartleggingsverktøyet består av 135 spørsmål. Spørsmålene inneholder variabler knyttet til demografi, livssituasjon, helse, funksjon, mestring, livsstil, arbeidsmiljø, jobbtilfredshet og jobbengasjement. Porteføljen av variabler er blitt valgt i et samarbeid med forskningsmiljøer ved NTNU.

Friskgårdene har statistikk som viser oppnådde resultater på individnivå og registerdata som kan måle endring i arbeidsevne. Deres måleinstrument gjennomføres som «før-og-etter-kartlegging». Dette er en metode for å måle endringer hos enkeltindivider i tilknytning til en intervensjon eller et tiltak, eksempelvis arbeidsrettet rehabilitering. Måleinstrumentet er sensitivt for endringer og er på den måten godt egnet. Friskgården vurderer at måleinstrumentet, sammen med andre metoder som observasjon og samtale, vil styrke kvalitet og pålitelighet på intervensjonen.

Frisk-Data (registerdata) er en samling av alle variabler fra kartlegging gjennomført på alle

deltakere på Friskgården. Hensikten med et slikt register er å systematisere opplysninger som i neste omgang kan bidra til forskning og ny kunnskap om problemstillinger man ikke har tilfredsstillende kunnskap om i dag. Databanken har konsesjon fra Datatilsynet.

Friskgårdens registerdata sikrer muligheten for oppfølgingsstudier samt at det for spesielle forskningsprosjekter kan være aktuelt å sammenstille frisk-data med andre offentlige registre, for eksempel ved Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå (SSB). Dette kan gjelde data om befolkning, utdanning, inntekt, offentlige ytelser, yrkesdeltakelse og andre forhold som kan ha betydning for helse og velferd.

Friskgårdens registerdata er også benyttet i forskningsprosjekter. Det er gjennomført og gjennomføres flere forskningsprosjekter, doktorgradsprosjekter og masterprosjekter. Friskgården har samarbeidsavtale med Senter for Helsefremmende forskning ved NTNU.

Gjennom ny kunnskap framkommet gjennom egen og andres forskning utvikler Friskgården tilbudene. Det sikrer at etablerte tilbud fornyes i tråd med ny kunnskap og metodikk samtidig som nye tilbud mot nye målgrupper utvikles.

#### 2. Utdanningsløp for fagpersonell

Friskgården tilbyr et studie i spesialistutdanning i arbeidshelse. Studiet er utviklet på grunnlag av en Partnerskapsavtale mellom Høgskolen i Nord-Trøndelag og Friskgården, og utdanningen består av tre moduler: Grunnkurs i arbeidshelse, Frisktrener og Flokeløser i arbeidshelse.

Utdanningen vektlegger en helsefremmende tilnærming til arbeidshelse, og gir innsikt, ferdighet og kunnskap om teoretisk og praktisk og pedagogisk øvelse i relevante tema for å styrke voksnes arbeidshelse. Det er et krav om at alle fagpersoner som jobber med utgangspunkt i Friskgården skal ha denne utdanningen.

skap fordrer deretter evaluerbar utprøving av nye arbeidsmetoder og forsøk.

Arbeidsdepartementet inngikk sommeren 2011 en avtale med Frischsenteret om evaluering av tiltak for å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne til å komme i arbeid. Evalueringen er en flereårig satsning der det målet er å få «bistand til å framskaffe evalueringer med høy kvalitet og relevans

av tiltak og virkemidler for å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne å komme i arbeid eller å holde på et arbeidsforhold.»<sup>59</sup> Formålet er å få et forskningsbasert grunnlag for å forbedre innhold

<sup>59</sup> Tekst fra kravspesifikasjonen til oppdraget *Evaluering av tiltak for å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne til å komme i arbeid*. Utlyst av Arbeidsdepartementet.

### Boks 15.4 Kvalitetsutvikling av kommunale tjenester

Kommunenettverkene for fornyelse og effektivisering, *Effektiviseringsnettverkene*, har i regi av KS siden 2002 drevet utviklingsarbeid med til sammen 320 kommuner og 8000 kommunale ledere og medarbeidere. Metoden er systematiske sammenligninger, analyser av data som grunnlag for beslutninger, og prosesser for læring og kopiering av andre kommuner, samtidig som forskningsresultater formidles til kommunene.

I effektiviseringsnettverkene tilstrebes det at alle nivåer i kommunen har felles forståelse av situasjonen i tjenesten, slik at beslutninger om endringer fører til reell utvikling av produktivitet og kvalitet i tjenestene. Dette gjøres gjennom å:

- framskaffe relevant styringsdata for ressursinnsats og kvalitet, som drøftes og sammenlignes
- utveksle kunnskap og erfaringer som kan føre til forbedret tjenesteproduksjon
- utvikle ny kunnskap som gir praktiske konsekvenser for den enkelte kommune

Et effektiviseringsnettverk gjennomføres som regel innenfor ett tjenesteområde, enten som et «basisnettverk» eller som et «utviklingsnettverk». *Basisnettverk* konsentrerer seg primært om å få god styringsinformasjon for beslutningsprosessene. *Utviklingsnettverk* har fokus på å utvikle god praksis for å øke kvaliteten på tjenestene, i henhold til statlige krav og ønsker fra befolkningen. De fleste kommuner søker å gjennomføre begge typer nettverk.

Nettverkene gir kommunene en kombinasjon av ny kunnskap og faktagrunnlag slik at de

kan analysere sin egen virksomhet som kan brukes direkte i deres systematiske forbedringsarbeid. Grunnlagsdokumentasjonen hentes bl.a. fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), GSI (grunnskoledata), fagsystemer og brukerundersøkelser. Dialogen mellom fagledelse, administrativ ledelse og politisk nivå blir styrket, fordi det dannes et felles «språk». Tjenesteprofilen vurderes opp mot tidligere resultater, sammenliknbare kommuner og gjennomsnittstall. Kommuner får en selvstendig innsikt, slik at de også i dialog med fylkesmann eller tilsyn kjenner sitt eget ståsted.

I utviklingsnettverkene ligger hovedfokus på utviklingen av tjenesten gjennom økt struktur, prosess, og/eller resultat kvalitet. Manglende indikatorer på resultat kvalitet for de fleste tjenester gjør det nødvendig å samle flere indikatorer i tillegg til brukertilfredshet, slik at de til sammen gir en indikasjon om kvaliteten tjenesten har. Brukerundersøkelsene i «bedrekommune.no», som de fleste kommuner benytter, gjør det mulig å sammenlikne seg både over tid og i forhold til andre kommuner. Verdien i undersøkelsene ligger videre i at svarene benyttes i dialogmøter innad i tjenesten eller sammen med brukerne for å reflektere over betydningen av innholdet i dem.

KS jobber i tillegg sammen med en del nettverkskommuner om utarbeidelse av kvalitetsindikatorer på ulike fagområder, eksempelvis på område helsestasjon, barnevern og pleie og omsorg.

i, organisering av og prioritering mellom tiltak. I denne satsningen skal det også legges vekt på å avdekke hva i tiltakene som virker for ulike målgrupper. Hovedtemaet skal være individuelle effekter, men også virkninger for statsbudsjettet og samfunnsmessige effekter er relevante. Avtalen gjelder analyser som i hovedsak bruker administrative registre som datakilder. Ved siden av registeranalyser legges det opp til å gjennomføre randomiserte forsøk og benytte kvalitative metoder. Prosjektet kan bidra til en mer evidensbasert praksis på tiltaksområdet.

I utviklingen av FoU-strategi legger Arbeids- og velferdsdirektoratet også opp til en generell

dreining av aktivitetene i retning av å etablere et mer evidenssikkert kunnskapsgrunnlag for tiltak og tjenester i og rundt Arbeids- og velferdsetaten.

### 15.8 Måling av kvalitet ved ulike faser i kvalitetsarbeidet

I henhold til mandatet bes utvalget «bl.a. komme med forslag til hvordan kvaliteten på arbeidet best skal kunne måles.» Under beskrives to mulige struktureringer av kvalitetsarbeidet. De to tilnærmingene danner basis for hvor vurderinger av hvor i kvalitetskjeden målingsfokuset bør rettes.

### Struktur, prosess- og resultat kvalitet

En tilnærming til kvalitetskjeden i arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne kan identifiseres som struktur-, prosess- og resultat-kvalitet. Dette er en standardisert måte å omtale og identifisere kvalitet på, og er blant annet brukt i utdanningssektoren<sup>60</sup> og i styringssystemet KOSTRA. Inndelingen har vært referert til tidligere i kapitlet under hovedresultater fra litteraturgjennomgang om kvalitet.

Egenskapene ved struktur-, prosess- og resultat-kvalitet utgjør tiltakenes samlede kvalitet. Resultatet av tiltaket avhenger av strukturkvalitet og prosesskvalitet.

- **Strukturkvalitet** (sikring av kvalitet i *forkant* av tiltaket) beskriver leverandørenes ytre forutsetninger i bred forstand. Dette er for eksempel dokumentene som definerer, styrer og danner grunnlaget for organiseringen av leverandørene som lov, regelverk og planverk, personalets formelle kompetanse, personaltetthet, brukersammensetning, fysiske rammer og lokaler samt andre rammevilkår og økonomi. Ved arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, som er forbeholdt forhåndsgodkjente leverandører, sikres kvalitet også gjennom krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, i godkjenningen av leverandørene som foretas i Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved avtalen mellom etaten og den enkelte leverandøren i tillegg til kvalitetssikringssystem hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, som EQUASS.<sup>61</sup>
- **Prosesskvalitet** (oppfølging av kvalitet *underveis* i gjennomføringen av tiltaket) handler om virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med oppfølging av tjenesten. Det vil være kvaliteten på relasjoner og prosesser i virksomheten, som eksempelvis hvordan personalet for-

holder seg til sitt arbeid, personalets samspill med brukerne og deres samspill seg i mellom samt virksomhetens samspill med arbeids- og næringsliv. Prosesskvalitet består også av tiltakenes innhold, metodiske tilnærming, personalets anvendelse av sin egen kompetanse og muligheter til utvikling av denne i arbeidet samt læringsmiljøet. Ved arbeidsrettede tiltak vil prosesskvalitet også omfatte hvilken oppfølging som gis til den enkelte bruker i de ulike stadier i brukerens prosess. Oppfølging av kvaliteten kan være underveiskontroll av gjennomføringen av tiltaket, eksempelvis oppfølging av at tiltaksdeltakeren er på hensiktsmessig tiltak, og at innholdet i tiltaket er tilpasset den enkeltes behov.

- **Resultatkvalitet** (kvalitet og kontroll av kvalitet i *etterkant* av gjennomført tiltak) defineres gjerne ved den behovsdekningen som er oppnådd ved hjelp av tjenesten/produktet, og om forventning/målsetting er nådd. For å stimulere til økt resultatoppnåelse kan benchmarking brukes som virkemiddel. Brukerundersøkelser gir informasjon om resultat: Hvordan har tiltaksdeltakeren opplevd tiltakets nytteverdi sett opp mot forventning? Kvalitetskontroll er også etatens kontroll av oppnådde resultater i etterkant av tiltaket, jf. krav til slutt-rapport: Hvilken effekt har tiltaket hatt sett opp mot mål for tiltaket? Målene ved de ulike tiltakene kan strekke seg fra overgang til jobb, opplæring, arbeidstrening eller meningsfull arbeidsaktivitet.

Utover kvalitetskjeden beskrevet ovenfor, følger Arbeids- og velferdsetaten opp avtalen mellom etaten og den enkelte leverandøren. I gjennomgangen over *er det* i hovedsak fokusert på Arbeids- og velferdsetatens arbeid i kvalitetskjeden. Tiltaksarrangørene har også egne prosesser for kvalitetsarbeidet, blant annet følger arrangørene opp at tiltaket er tilpasset den enkelte, og mange gjennomfører egne brukerundersøkelser underveis og/eller i etterkant av gjennomført tiltak.

<sup>60</sup> NOU (2002: 10), *Førsteklasses fra første klasse*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

<sup>61</sup> Ved anskaffelse av arbeidsrettede tiltak som ikke er forbeholdt forhåndsgodkjente leverandører vil sikring finne sted via konkurransegrunnlag og kontrakt med bilag.



Figur 15.2 Illustrasjon av kvalitetskjeden

#### Fire tilnærminger til kvalitet i arbeidsrettede tiltak

AFI presenterer i rapporten om kvalitet i skjermet sektor fire tilnærminger til arbeid med kvalitet som kan tjene som utgangspunkt for det videre arbeidet med utvikling av kvalitet og kvalitetskontroll for personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>62</sup>

- *Mål – resultattenkning*: Tilnærmingen er en enkel modell der resultatene av tjenesteproduksjonen vurderes opp mot oppsatte mål. Tilnærmingen forutsetter at det settes konkrete mål for tjenestene. Med bakgrunn i målsettingen utledes ett eller flere parametere som kan måle eller beskrive resultatoppnåelsen til tjenesten. Modellen forutsetter at virksomhetene rapporterer på oppnådde resultater knyttet til tjenestene de har utført. Vurderingen av kvalitet er i denne modellen knyttet til vurdering av oppnådde resultater.
- *System/revisjon/tilsynstilnærming*: Innføring av systemer som skal sikre at prosedyrer, standarder og rutiner er innført og overholdes. EQU-ASS representerer en systemtilnærming til kvalitetssikring. Gjennom sertifiseringen skal virksomhetene dokumentere at de har systemer, rutiner og prosesser som tilfredsstiller krav og kriterier som anses som sentrale for tjenesteproduksjon. Kvalitet, operasjonalisert og kontrollert gjennom organisatoriske forhold ved leverandøren, er en vanlig operasjonalisering av kvalitet. Flere studier har påpekt at man ved å fokusere på ytre rammer og forhold, kan overse hva som faktisk foregår i tjenestene. Mens systemtilnærmingen ofte stiller like krav til alle leverandører (eksempelvis om organisering og dokumentasjon), er det innholdet og metodikken som legges til grunn som gjør tilbudene forskjellige.
- *Faglig tilnærming*: Dette er selve innholdet i tiltakene. Den faglige eller metodiske tilnærmingen som har til hensikt å utvikle og motivere brukerne. Ved arbeidsrettede tiltak har det gjennom de siste to tiår blitt gjennomført prosess- og effektevalueringer samt følgeforskningsprosjekter av tiltaksvirksomhet, hvor både organisatoriske forhold, metodikk og resultater er belyst. Dette er kunnskap som faller inn under en faglig tilnærming til kvalitet.

- *Brukertilnærming*: Brukerundersøkelser er ofte tilfredsundersøkelser, dvs. de skal måle hvor fornøyde brukere er med en tjeneste. Tilfredshet er ikke uproblematisk når det gjelder arbeidsrettede tiltak. Det er en tendens til at hovedvekten av informantene er godt/ meget godt med tjenesten. Det er bl.a. usikkert om denne tilfredsheten kan tilskrives at man er tildelt en tiltaksplass, eller om man er fornøyd med selve tjenesten. En viktig side ved brukerundersøkelser er imidlertid at de også kan si noe om innhold og resultat av tjenestene. Dette kan foregå ved at NAV-veileder spør deltakerne om de faktisk har fått det tilbudet arrangøren har forpliktet seg til gjennom avtalen. Brukertilnærming ser altså ikke bare på hvor tilfreds brukerne er.

Det kan være nyttig med en kombinasjon bestående av alle de ulike tilnærmingene over på kvalitetsvurderingsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten. Ved å ta utgangspunkt i disse fire tilnærmingene til kvalitet, kan man tenke seg en oppfølging av de arbeidsrettede tiltakene utført på fire ulike måter: For det første i form av en resultattilnærming, for det andre i form av en systemtilnærming. For det tredje kan oppfølgingen skje gjennom en faglig og metodisk tilnærming hvor man jevnlig gjennomfører tiltaksevalueringer og ulike forskningsprosjekt knyttet til tiltaksvirksomhet, og for det fjerde kan man ta i bruk ulike former for brukerundersøkelser. Disse fire tilnærmingene i oppfølgingen av tiltak, kan således fungere som et *supplement* til kravspesifikasjon, avtalen og sluttrapportene.

#### Veien mot forbedret måling av kvalitet – hvor bør målingsfokuset rettes?

I Arbeids- og velferdsetaten bygger kvalitetsregimet ved arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i dag i hovedsak på sikring av kvalitet i forkant av tiltaket via krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør.

Når leverandørene først er forhåndsgodkjent, antas det at tiltakene de leverer holder en tilfredsstillende kvalitet. Det er imidlertid ikke åpenbart at kravene i forskriften til virksomhetene faktisk bidrar til tilstrekkelig kvalitet på tjenestene og tiltakene. Et regime basert på forhåndsgodkjenning kan lett bli en sovepute for kvalitetssikringsarbeidet. Man tar det for gitt at virksomheter som oppfyller kravene i godkjenningsordningen også leve-

<sup>62</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Tilnærmingene er munnet ut av det teoretiske og empiriske materialet Arbeidsforskningsinstituttet har gått gjennom i forbindelse med utarbeidelse av rapporten.

rer kvalitativt gode tjenester. Gode kontrollrutiner forutsetter også oppfølging av gjennomføringen av tiltakene og gjennomgang av oppnådde resultater etter at tjenesten er levert.

Å støtte seg for mye til kvalitetssikring i forkant via godkjenning og for lite fokus på kvalitet i senere ledd kan gi for stort fokus på systemet, og for lite fokus på innhold i og gjennomføring av tiltakene. Et økt fokus på kvalitet i gjennomføring av tiltakene og resultater vil bidra til forbedret måling av kvalitet sammenliknet med dagens system.

## 15.9 Oppsummering

Gjennomgangen av Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag viser at kvaliteten i stor grad er ivaretatt i forkant av tiltak. Det er ikke like tett kvalitetsoppfølging underveis i tiltaket eller kontroll av kvalitet i etterkant av gjennomført tiltak (resultater). Gjennomgangen viser også at NAV-ansatte har ulike *forventninger* til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltakenes rolle i den samlede virkemiddelbruken. Ulike forventninger til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i Arbeids- og velferdsetaten, fører igjen til at personer i etaten tenker ulikt med hensyn til hva de forventer av kvalitet ved tjenestene. Til slutt retter gjennomgangen fokus på at kravspesifikasjon og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør gir gode operasjonaliseringer av kvalitet, men det er mange andre forhold som påvirker *kvaliteten i praksis*. Det er ulike bestillingsprosedyrer som påvirker inntak, det kan være for lav gjennomstrømning på tiltakene, eller tiltakene kan over tid ha utviklet et innhold og et formål som ikke lenger er i tråd med de krav Arbeids- og velferdsetaten stiller til tjenesten. Oppsummert viser analysen av etatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag at kvalitetsarbeidet og -kontrollen knyttet til bestilling, oppfølging og resultat av tjenestene ikke er nok til å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester.

AFIs vurdering av EQUASS peker på fordeler og ulemper med systemet.<sup>63</sup> EQUASS framstår som et verktøy som bevisstgjør tiltaksarrangørene i forhold til arbeidet sitt, og at arrangørene får et mer aktivt forhold til hvordan man jobber.

<sup>63</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Imidlertid er det utfordringer knyttet til blant annet den kompetansen som er nødvendig for å bedømme tjenestetilbud, faglige valg mv. Det vil også by på problemer å avdekke uintenderte og uhensiktsmessige prosesser, som innelåsning og uheldig tiltakskjeding. I og med at EQUASS verken er ferdig implementert eller har fått virke i tilstrekkelig tid etter implementering, er det for tidlig å vurdere om EQUASS kan forbedre kvaliteten i tiltakene.

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester viser ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, og pris og kvalitet.<sup>64</sup> Rapporten viser også at anskaffelsesform legger få begrensninger på mulighetene for individuell tilpassing og innovasjon. Størst betydning har *avtalen* som ligger i bunn i tillegg til konkurransesituasjonen i den enkelte anbudsprosessen. En rekke forhold, som kan reguleres uavhengig av anskaffelsesform, påvirker kvalitet og bruk av ressurser. Samme anskaffelsesform vil derfor kunne gi svært ulike resultater med bakgrunn i hvordan anskaffelsen er *innrettet*. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse peker på at både anskaffelser fra forhåndsgodkjente leverandører og anskaffelser via anbud har forbedringspotensiale.

Barnevernet har en godkjenningsordning for å få levere anbud, og leverandørene godkjennes for ett år av gangen. Arbeids- og velferdsetaten har en godkjenningsordning for å levere tiltak som er beholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Det finnes ingen forhåndsgodkjenning for å levere anbud. En forhåndsgodkjenning for å levere anbud kan være et innspill til Arbeids- og velferdsetaten for sikring av kvalitet og mulig forenkling ved anbudsprosesser samtidig som det kan være behov for å bringe inn mer konkurranse mellom godkjente tiltaksleverandører. En kombinasjon, som i barnevernet, av først en runde med forhåndsgodkjenning av leverandører og deretter anbudskonkurranse mellom forhåndsgodkjente tilbydere, kan være en mulig modell for kjøp av arbeidsrettede tjenester til personer med nedsatt arbeidsevne.

Ulike virkemidler har som hensikt å stimulere til økt resultatoppnåelse, som benchmarking og ulike finansieringsordninger. Brukerbasert kvalitet og kjennskap til brukeren og tilbakemelding fra bruker er også sentralt for kvalitetsstyring. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på begrensninger ved tilfredshetsundersøkelser. Evi-

<sup>64</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo.

densbasert/Kunnskapsbasert praksis er en tilnærming til kvalitet og kvalitetskontroll som tar utgangspunkt i at det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget for praksisutvikling.

Det finnes alternative måter å strukturere kvalitetsarbeidet på, herunder «struktur-, prosess- og resultat kvalitet» og «fire tilnærminger til kvalitet», slik AFI skisserer dem i sin rapport.<sup>65</sup> Som pekt på under gjennomgangen av etatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak, bygger kvalitetsregimet ved arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i hovedsak på sikring av kvalitet i forkant av tiltaket via krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør. Å støtte seg for mye til kvalitetssikring i forkant via godkjenning og for lite fokus på kvalitet i senere ledd kan gi for stort fokus på systemet, og for lite fokus på innhold i og gjennomføring av tiltakene. Dette er også erfaringen fra barnevernet.

Dette kapitlet understreker behov for en helhetlig tilnærming til kvalitet. Bredden kommer til uttrykk ved at kvalitetsarbeidet inkluderer hele tjenesteytingsprosessen og omhandler kvalitet i flere faser. En annen hovedkonklusjon er behov for økt fokus på kvalitet i gjennomføring av tiltakene og resultater, for forbedret måling av kvalitet sammenliknet med dagens system.

## 15.10 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er viktig å sikre kvaliteten i tiltakene. Kvalitetssikring inngår i krav til skjermede virksomheter i forskrift om arbeidsrettede tiltak, i godkjenningsordningen av leverandørene foretatt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved avtalen mellom etaten og den enkelte leverandør i tillegg til kvalitetssikringssystem hos de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene, som EQUASS. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har nylig innført EQUASS. De fleste virksomheter er nysertifisert, eller kan bli det i 2011. Siden dette er relativt nytt vil det først når tiltaksarrangørene skal resertifiseres, to år etter sertifiseringen, være mulig å vurdere om systemet har ført til kvalitetsforbedringer i virksomhetene i perioden. Betydningen EQUASS har hatt kan derfor først vurderes etter utgangen av 2013.

<sup>65</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Generell kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll for komplekse tjenester er betydelig mer krevende enn for vareproduksjon, først og fremst fordi generell kvalitetsutvikling og -kontroll forutsetter kvalitetskrav som leveransen kan måles mot. Tjenester som blir produsert i samspill med brukeren gjør det vanskelig å standardisere prosessen hvor tjenesten produseres. Dermed er det også vanskelig å lage fungerende *standarder* for prosessinnhold som kan tjene som grunnlag for kvalitetskontroll av selve utøvelsen av tjenesten. Dette forklarer at mye av kvalitetsarbeidet for tjenesteyting har handlet om å sikre strukturkvalitet, dvs. sikring av kvalitet før tjenesten produseres og leveres. Dette vil imidlertid være langt fra tilstrekkelig for å sikre god kvalitet på tjenestene. Eksempler fra barnevernet belyser at slike systemindikatorer kan dreie oppmerksomheten og tjenestene i retninger som i verste fall reduserer kvaliteten. Prosess- og resultat kvalitet er krevende å kontrollere og måle enkelt og på entydige måter. Utvalget mener likevel det er behov for å styrke Arbeids- og velferdsetatens kvalitetskontroll av både tiltakenes innhold, måten tiltakene gjennomføres på samt sluttresultat. Målet med all bruk av arbeidsrettet bistand er å øke mulighetene for selvforførselse gjennom inntektsgivende arbeid og å fremme den enkeltes utvikling både sosialt og faglig. Dette er mål som en framtidig kvalitetskontroll må bygge på.

Det er vanskelig å tenke seg profesjonalisering innen Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarbeidet uten forskningsmessig basis for praksis. Utvalget er av den oppfatning av at *evidensbasert/kunnskapsbasert praksis* må legges større vekt framover for å kunne gi økt kunnskap og deretter bedre resultater knyttet til arbeidsrettede tiltak. Utvalget anbefaler at det bevilges midler til forskning på dette området tilsvarende en andel av tiltaksbudsjettet.

Utvalget trekker fram at benchmarking og benchlearning kan være nyttig for å lære mer om hva arrangørene bør gjøre for kvalitet i prosess og resultat, jf. arbeidsgruppen som har arbeidet for å etablere gode kvalitetsmål for tjenester som utføres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.<sup>66</sup> Benchmarking fordrer gode kvalitetsindikatorer.

I sin rapport om kvalitet i skjermet sektor oppfordrer AFI Arbeids- og velferdsetaten til å foreta en intern gjennomgang av hva etaten selv anser er

<sup>66</sup> Arbeidsgruppen har bestått av medlemmer fra bransjeorganisasjonene Attføringsbedriftene og ASVL, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Oslo, og er omtalt under delkapittel 15.7 om kvalitetsstyring og kvalitetsmålinger av resultat.



de viktigste forholdene å ta tak i når det gjelder kvalitetsvurderinger, og dette må gjøres for alle nivå i etaten.<sup>67</sup> Utvalget mener at etaten selv trenger å styrke sin kompetanse med hensyn til hva den definerer som kvalitet i arbeidsrettede tiltak og når og hvordan kvaliteten skal styres for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne bli en tydeligere bestiller, oppfølger og kontrollør. I tillegg er det viktig for Arbeids- og velferdsetaten å utvikle en kvalitetstenkning i etaten som springer ut av eget behov. Utvalget mener det er behov for at Arbeids- og velferdsetaten setter i gang et større arbeid for å bevisstgjøre etaten i kvalitetsarbeidet. Det vil her kunne være fruktbart å knytte til seg aktører i andre miljøer med kunnskap om kvalitet.

Utvalget har registrert at viktige grep har vært gjort de senere år for å forbedre kvaliteten angående resultater, faglighet og brukertilfredshet innen dette feltet. Grep som har blitt tatt i tett samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Vekstbedriftene og bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO. Et slikt nært samarbeid er viktig for å sikre god kvalitet i arbeidsrettede tiltak og at det kombineres med uavhengige evalueringer fra forskningsinstitusjoner.

Medlemmene Paulsen, Gogstad, Brørby, Oen og Norman vil bemerke at det bør igangsettes et utviklingsprosjekt for å identifisere og utvikle kvalitetsindikatorer for attføringsarbeid, og at det bør igangsettes nettverksarbeid der det jobbes systematisk med benchmarking. Medlemmene anbefaler at erfaringer fra denne type arbeid hentes fra kommunal sektor. Deltakelse i slike erfaringsnettverk kan være en del av den enkelte bedrift sitt kontinuerlige forbedringsarbeid, samtidig bidrar det til innovasjon og nytenking på tvers av bedrifter og fylker. Videre vil arbeidet i nettverkene gi Arbeids- og velferdsetaten verdifull styringsinformasjon.

Medlemmene Gogstad, Norman, Brørby, Oen og Paulsen vil bemerke at kvalitetssikring innen velferdssektoren innebærer en annen tilnærming til kvalitet enn kvalitetssikring innen tradisjonell vareproduksjonsvirksomhet. Mens kvalitetssikring innenfor tradisjonell vareproduksjonsvirksomhet handler om å sikre at vareproduksjon skjer i henhold til en forhåndsdefinert standard (eller prosess) (for eksempel ISO 9000) handler kvalitetssikring innenfor velferdssektoren om å definere og gjennomføre en prosess gitt en fore-

liggende utfordring. Det vil si ha kompetanse, rutiner og støttesystemer på plass for å innfri krav som stilles fra ulike interesseparter (i dette tilfellet, NAV, bruker og støttesystem rundt bruker), og velge de riktige elementer utfra problemstillingen (for eksempel EQUASS Assurance). Kvalitetssikring i velferdssektoren handler altså om å sikre at forutsetninger er tilstede for å etablere en riktig prosess heller enn å følge en forhåndsdefinert prosedyre.

Disse medlemmene mener teksten i kap. 15 Kvalitet i arbeidsrettede tiltak inneholder en rekke feil eller misforståelser rundt kvalitetsarbeid i velferdssektoren og implementeringen av EQUASS Assurance som bør korrigeres. Medlemmene vil derfor påpeke følgende:

Det påstås at man som bedrift kan bli sertifisert i EQUASS Assurance uten å ha «resultater å vise». Dette er feil. I en revisjon sjekker revisor at bedriften har rutiner og støttesystemer på plass, og at bedriften kan dokumentere at disse følges.

For å kunne søke sertifisering må bedriftene vise at de driver i henhold til ni overordnede kvalitetsprinsipper. Disse prinsippene fokuserer på: Lederskap, rettigheter, etikk, partnerskap, deltakelse, individfokus, helhetstanke, resultatorientering og kontinuerlig forbedring. For hvert prinsipp er det satt opp konkrete krav som må innfris. Det er videre satt opp til sammen 100 indikatorer som blir sjekket ut av revisor for å kontrollere at man jobber iht kravene. Revisor sjekker i revisjonen dette gjennom dokumentasjon og intervjuer på alle ledd i organisasjonen, med brukere og interesseparter.

Det hevdes at tjenestenes mangel på standardisering gjør det vanskelig å formulere krav som er konkrete nok til at de kan måles entydig. Det er ikke standardisering som gir kvalitet og resultat når behovet er et individrettet tilbud, men at den prosess som etableres er god og gir ønsket resultat. I kvalitetssikringssystem som EQUASS Assurance er det imidlertid prosessene som leder fram til sluttproduktet som måles. Standardiseringsfokus på produktet er mer typisk for kvalitetssikring av varer (ISO – 9000). Når det er vanskelig å stille konkrete krav til entydig resultatmåling, må kvalitetsstyringen skje på annen måte, for eksempel ved at NAV ved samarbeid sikrer at kompetanse og elementer i prosessen er riktig.

Det stilles i rapporten spørsmålsteget ved hvilken kompetanse revisor bør ha innenfor attføringsfaget for å godkjenne løsningene til tiltaksarrangørene. Her ligger også en misforståelse. Revisor enten det er i EQUASS eller ISO skal god-

<sup>67</sup> Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011), *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

kjenne systemene i kvalitetssikring og ikke de faglige resultatene.

Utvalget baserer flere av konklusjonene sine på en bestillingsrapport fra AFI (rapport 3/2011). Samtidig unnlates det å vise til andre forskningsrapporter departementet selv har bestilt som viser at EQUASS Assurance har ledet til økt innovasjonsaktivitet, høyere kvalitet på leveransene til NAV og høyere bevissthet om kvalitet hos tiltaksarrangører (ECON/Proba – rapporten «Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester» fra 2010, Nordlandsforskningsrapporten «Vanskelig å snakke om – Arbeidsmiljø og rettssikkerhet for utviklingshemmede i skjermede virksomheter» fra 2009).

Nordlandsforskningsrapporten «Vanskelig å snakke om – Arbeidsmiljø og rettssikkerhet for utviklingshemmede i skjermede virksomheter» fra 2009, utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet som undersøkte bl.a. bedrifter som var i ferd med å sertifisere seg i EQUASS Assurance konkluderte med:

«Når det gjelder HMS – arbeidet, er det en økende bevissthet hos lederne i Vekstbedriftene i forhold til å utarbeide rutiner og systematisere denne innsatsen. Mye av æren for dette kan knyttes til at det nå jobbes med å implementere EQUASS, et kvalitetssikringssystem tilpasset velferdssektoren.»

ECON/Proba – rapporten «Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester» fra 2010, utarbeidet på oppdrag fra Arbeidsdepartementet sier bl.a.:

Det er stor enighet både blant informantene i NAV og virksomhetene at godkjenningsordningen og sertifiseringen via EQUASS har vært positiv for kvaliteten i leveransene.

For noen bedrifter har sertifiseringen gitt betydelige utfordringer og krevd omfattende arbeid. Det skyldes ikke minst at mange har vært nødt til å dokumentere rutiner og praksis som tid-

ligere ikke har vært nedfelt skriftlig. Det er også eksempler på bedrifter (som regel små) som manglet formelle ansettelseskontrakter for deltakere, HMS – rutiner og liknende.

Spesielt to faktorer har bidratt til økt innovasjonsaktivitet i skjermet sektor; deltakelse i anbudskonkurranser og EQUASS.

I løpet av 2012 vil om lag 100 bedrifter ha vært gjennom resertifisering minst en gang. Det bør være et meget godt grunnlag til at Arbeidsdepartementet iverksetter en grundig evaluering av EQUASS Assurance. Det er ingen grunn til å skulle vente til etter utgangen av 2013 som foreslås av utvalget.

Avslutningsvis ønsker utvalgsmedlemmene å påpeke viktige faktorer for forbedret kvalitetsoppfølging. Det er i de senere år etablert både ny godkjenningsordning for tiltaksarrangører og innført ny årlig avtale mellom NAV og tiltaksarrangør. I tillegg til innføring av kvalitetssystem hos alle tiltaksarrangører er systemene for å sikre kvalitet på plass.

De største forbedringspotensialer oppleves å ligge i å forbedre resultat kvalitet ved at de samme resultatmål stilles til tiltaksarrangører som til lokale NAV kontorer, slik at disse jobber med de samme målsetninger og at målsetninger som er satt faktisk følges opp. I dette påpeker AFI i sin rapport «Kvalitet og kvalitetskontroll i arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne (2011) at NAV innledningsvis bør gjøre et eget husarbeid for å definere og operasjonalisere hva kvalitet er for NAV før den kan måles, og at dette blir et konsensusarbeid på tvers av nivå.

I tillegg sikre prosesskvalitet gjennom et tett samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør for å sikre at individrettete tilbud utvikles i riktig retning for bruker og innenfor NAVs ønsker og rammer.

## Kapittel 16

# Finansiering av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

### 16.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å gjennomgå dagens støtte- og tilskuddsordninger, herunder bedriftenes mulighet for skattefritak, og vurdere om dagens finansieringssystemer er tilstrekkelige og hensiktsmessige for ulike grupper. Tilskuddsordningene skal særskilt vurderes i forhold til reglene for statsstøtte, offentlige anskaffelser, og eventuelt annet relevant regelverk.

Hovedformålet med dette kapitlet er å gjennomgå dagens støtte- og tilskuddsordninger til tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, vurdere hvorvidt støtte- og tilskuddsordningene er tilstrekkelig og hensiktsmessig samt vurdere mulige endringer av dagens finansieringssystem. I kapitlet vurderes også støtte- og tilskuddsordningene i forhold til reglene for statsstøtte og offentlige anskaffelser. Juridiske forhold omkring dagens støtte- og tilskuddsordninger er for øvrig omtalt nærmere i kapittel 11. Det er flere problemstillinger som er aktuelle å drøfte i forhold til dagens støtte- og tilskuddsordninger.

En problemstilling er om det er hensiktsmessig å forenkle støtte- og tilskuddssystemet slik at det blir mer oversiktlig og målrettet. I dag finnes en rekke ulike varianter av tilskudds- og støtteordninger knyttet til ulike tiltak, noe som har bakgrunn i at ulike ordninger med forskjellige former for finansiering har kommet til på ulike tidspunkt.

En annen problemstilling er om dagens tiltak er riktig priset i forhold til de aktivitetene som tiltaket inneholder. Prisfastsettingen av dagens tiltak er langt på vei basert på sedvane og tradisjoner. Det vil si at tilskuddene baserer seg på historiske beregninger av tiltakenes antatte kostnader som prisjusteres årlig. I kapitlet redegjøres det for to alternative måter å prisfastsette tiltakene på. Den ene tar utgangspunkt i en kostnadsberegningsmodell og den andre en modell basert på markedspriser. I kapitlet vurderes fordelene og ulempene med disse to formene for prisfastsetting.

En tredje problemstilling er om tiltakene bør finansieres med utgangspunkt i en forpliktende eller uforpliktende rammeavtale. I dag er det slik at det for noen tiltak inngås rammeavtale der Arbeids- og velferdsetaten forplikter seg til å betale for en bestemt mengde tiltak uavhengig av om plassene benyttes eller ikke. For andre tiltak inngår Arbeids- og velferdsetaten avtaler der de kun betaler for faktisk benyttede plasser.

En fjerde problemstilling er om støtte- og tilskuddssystemet i større grad bør være resultatbasert slik at det påvirker arrangørene til økt måloppnåelse. I dag er tiltakene i all hovedsak knyttet til aktivitetsbasert finansiering. Internasjonalt finnes det imidlertid flere varianter av resultatbaserte finansieringssystemer. I de senere årene har Arbeids- og velferdsetaten også gjennomført forsøk med tilsvarende resultatbasert finansiering.

De enkelte problemstillingene må her vurderes i forhold til ulike hensyn, dilemmaer og forutsetninger. Som nevnt over, vil et enklest mulig finansieringssystem være et mål i seg selv. Samtidig vil finansieringssystemet ha intensjoner ut over det å dekke leverandørenes kostnader (og overskudd), blant annet resultatbasert finansiering som skal stimulere til økt måloppnåelse. Dette kan samtidig komme i konflikt med målsettingen om et enklest mulig finansieringssystem. Det er også et mål å etablere riktige priser på tiltakene. En løsning på dette kan være konkurranseutsetting med tanke på å etablere markedspriser. Samtidig forutsetter dette en reell konkurranse mellom flere leverandører, en forutsetning som ikke nødvendigvis er tilstede. Asymmetrisk informasjon kan også være en utfordring, dvs. at informasjonen om tjenesten er ulikt fordelt mellom den som kjøper og den som leverer. Vanligvis vil leverandøren av en tjeneste sitte med mer informasjon enn kjøperen, spesielt i monopolsituasjoner. Implikasjonene av dette, er at kjøperen av en tjeneste har vanskeligheter med å vurdere og sammenligne kvaliteten på ulike tilbud. Innovasjon og utvikling av tiltakene er også av sentral betydning

for tiltakenes effektivitet, noe som ikke nødvendigvis er forenlig med sterk priskonkurranse. I tillegg til de forholdene som er nevnt over, må finansieringen av tiltak også vurderes i forhold til om de er i tråd med statsstøtteregulverket og regelverket for offentlige anskaffelser.

## 16.2 Dagens tilskuddsordninger i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

### 16.2.1 Utforming av tilskuddsordningene

De ulike tiltakene finansieres i dag på ulike måter og etter ulike prinsipper. Tiltakene som er forbeholdt skjermede virksomheter er alle basert på en ordning med faste tilskuddssatser pr. tiltaksdeltaker eller tilrettelegger. Både satsen og måten tilskuddet er utformet på varierer mellom tiltakene.

Tiltaket Avklaring anskaffes både i form av faste avtaler med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og etter regler i henhold til loven om offentlige anskaffelser (anbud). I rammeavtalene som inngås med forhåndsgodkjente virksomheter, gis et driftstilskudd pr. avtalt eller godkjent tiltaksplass. I 2011 var driftstilskuddet fastsatt til 129 776 kroner pr. plass pr. år. Siden prisen er knyttet til den enkelte plassen og tiltaket som en hovedregel skal ha en varighet på fire uker (maksimalt 12 uker),

vil tilskuddet omfatte relativt mange tiltaksdeltakere. I dag betaler Arbeids- og velferdsetaten for avtalte plasser, og ikke faktisk benyttede plasser. I statsbudsjettet for 2012 er det vedtatt å endre denne betalingsordningen fra 1. juli 2012. Den nye ordningen innebærer at det bare betales for faktiske benyttede plasser og etterskuddsvis i etterkant av tiltaksgjennomføringen.

Tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet finansieres på bakgrunn av en forpliktende rammeavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I 2011 er satsene for Arbeidspraksis i skjermet virksomhet 13 485 kroner pr. måned pr. avtalt plass. Som for avklaringstiltaket innebærer betalingsordningen pr. i dag at Arbeids- og velferdsetaten betaler for alle avtalte plasser uansett om de benyttes eller ikke. En slik ordning gir dermed tiltaksarrangøren en viss forutsigbarhet i avtaleperioden. I statsbudsjettet for 2012 er også denne ordningen vedtatt endret på samme måte som for avklaringstiltaket. Deltakerne i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet vil ha livsoppholdsytelser i form av arbeidsavklaringspenger, individstønad eller utføretrygd.

Tiltakene Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift finansieres også med utgangspunkt i en rammeavtale. Til forskjell fra Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er imidler-

Tabell 16.1 Tilskuddssatser i 2011 for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, pr. tiltaksdeltaker/tilrettelegger

Tiltak	Avtale om betaling	Livsoppholdsytelse	Støtte til type utgift	Tidsenhet	Sats 2011
Avklaring i skjermet virksomhet	Avtalte plasser	AAP, individstønad, uføretrygd	driftsstøtte	pr. år	129 776
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	Avtalte plasser	AAP, individstønad, uføretrygd	driftsstøtte	pr. mnd	13 485
Arbeid med bistand	Avtalte tilretteleggere	AAP, individstønad, uføretrygd	lønn/driftsutg. til tilrettelegger	pr. mnd	51 630
Varig tilrettelagt arbeid	Avtalte plasser	Uføretrygd	driftsstøtte kommunalt tilskudd (minimum 25 %)	pr. år	128 344
Kvalifisering	Benyttede plasser	Ordinær lønn	driftsstøtte lønnstilskudd	pr. år pr. mnd	98 340 16 100
Tilrettelagt arbeid	Benyttede plasser	Ordinær lønn	driftsstøtte lønnstilskudd	pr. år pr. mnd	27 540 16 100

tid Arbeids- og velferdsetaten ikke forpliktet til å benytte disse plassene i avtaleperioden. Det er kun de plassene som faktisk benyttes som tiltaksarrangøren får finansiert. Formålet med rammeavtalen vil da være å gi bedriftene en viss pekepinn på omfanget av tiltaksplasser gjennom året. Dette gir således en mindre økonomisk forutsigbarhet for tiltaksarrangøren, men gir Arbeids- og velferdsetaten større frihet til å velge andre tiltaksalternativer. Deltakerne i Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift mottar for øvrig tariffestet lønn fra bedriften. Det betyr at tilskuddet til tiltaksarrangøren er todelt og består av en del lønnstilskudd til deltakerne og et fast årlig driftstilskudd som blant annet skal dekke utgifter til tilretteleggere. Tidligere var lønnstilskuddet utformet slik at det dekket 85 prosent av lønnsutgiftene for deltakerne i inntil 2 år og 65 prosent for de med lengre enn 2 års fartstid i tiltaket.

Tiltaket Arbeid med bistand er finansiert på en noe annen måte enn de øvrige tiltakene. Prinsippet her er at tilskuddet er rettet inn mot å dekke kostnadene for tilretteleggerne, ikke kostnader knyttet til tiltaksdeltakeren. Tilskuddet utgjør en fast sats pr. tilrettelegger som skal dekke både tilretteleggerens lønnsutgifter og andre driftsutgifter. I 2011 var denne satsen på 51 630 kroner pr. måned pr. tilrettelegger. Siden tilskuddet finansierer tilretteleggeren, finnes det også en veiledende norm på at hver tilrettelegger skal følge opp 12 deltakere. Dette kan imidlertid variere avhengig av tiltaksdeltakernes oppfølgingsbehov. Deltakerne i Arbeid med bistand vil som hovedregel ha livsopphold i form av arbeidsavklaringspenger, individstønad eller uføretrygd.

I tiltaket Varig tilrettelagt arbeid mottar tiltaksarrangøren et statlig driftstilskudd i form av en fast månedlig sats pr. godkjent tiltaksplass. I tillegg mottar tiltaksarrangøren et kommunalt tilskudd som skal utgjøre minst 25 prosent av det statlige driftstilskuddet. Til forskjell fra tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, som også er et tidsbegrenset tiltak, har deltakerne i varig tilrettelagt arbeid som regel uføretrygd som livsoppholdsytelse. Ut over dette kan deltakerne også motta bonuslønn.<sup>1</sup> Ved bonuslønn over 1 G (79 216 kr pr. 1. mai 2011) får deltakerne avkortet sin uføretrygd. På samme måte som for avklarings tiltaket og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, finansierer Arbeids- og velferdsetaten

Tabell 16.2 Prisjustering av satsene på tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

	Prosent prisøkning på tiltak fra året før	Prisendring i kommunal sektor fra året før
2007	5,7	4,4
2008	1,0	6,4
2009	6,8	3,9
2010	3,2	3,4
2011	3,1	-

avtalte plasser for dette tiltaket, ikke faktisk benyttede plasser. Denne ordningen er i statsbudsjettet for 2012 avviklet og erstattet med en ordning der det betales for faktisk benyttede plasser fra og med juli måned.

I henhold til avtalen som inngås mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, skal avtalene ha en varighet på ett år. Dette gjelder for alle tiltakene nevnt over. Samtidig er det også en gjensidig oppsigelsesfrist på seks måneder, noe som innebærer at Arbeids- og velferdsetaten kan si opp avtalene før det har gått ett år. Videre vil avtalene også opphøre og gjelde dersom tiltaksarrangøren mister sin godkjenning fra Arbeids- og velferdsetaten.

Satsene er som nevnt tidligere, basert på historiske fastsatte kostnadsberegninger som i løpet av årene er prisjustert. Den prosentvise prisøkningen har vært lik for alle tiltakene i perioden bortsett fra endringen fra 2006 til 2007.<sup>2</sup> Da hadde tiltaket Arbeid med bistand størst prisøkning på hele 17 prosent, mens tiltaket Tilrettelagt arbeid ikke hadde noen prisøkning. De øvrige tiltakene hadde en prisøkning på 3,8 prosent. Den samlede prisendringen på 5,7 prosent utgjør dermed en gjennomsnittlig prisøkning for alle tiltakene. Fra 2007 til 2011 har den prosentvise prisøkningen vært lik for alle tiltakene, men variert fra år til år. Fra 2007 til 2008 var prisøkningen på bare 1 prosent, mens den fra 2008 til 2009 var på hele 6,8 prosent. Økningen de påfølgende årene har vært på noe i overkant av 3 prosent.

I kolonnen til høyre har vi også tatt med deflatoren som benyttes av Det tekniske beregningsut-

<sup>1</sup> Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) og LO/fellesforbundet har kommet frem til en enighet om en minstesats for bonuslønn tilsvarende 13,75 kr pr. time, jf. VTA-overenskomsten for 2010-2012.

<sup>2</sup> Gjelder tiltakene Arbeid med bistand, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Opplæring og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og Varig tilrettelagt arbeid.

valget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Deflatoren er en veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før.<sup>3</sup> Bortsett fra i 2008, ser vi at denne ligger noe under prisøkningen på tiltak. Det er imidlertid rimelig å anta at den forholdsvis høye prisøkningen på tiltak fra 2008 til 2009, var en kompensasjon for den tilsvarende lave prisøkningen fra 2007 til 2008. Prisøkningen på tiltak fra 2009 til 2010 ser ut til å svare bedre med prisveksten i kommunesektoren.

### 16.2.2 Finansiering av andre tiltak

Flere av tiltakene som ikke er forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, kjøpes i all hovedsak inn etter regelverk fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser, noe som innebærer at tiltakene anskaffes gjennom anbudskonkurranser. Dette gjelder avklaringstiltaket, Arbeidsrettet rehabilitering, Oppfølging og Opplæring (ikke ordinær utdanning). I tillegg til disse finnes tiltak som finansieres i form av individuelle lønns- eller driftstilskudd til enkeltarbeidsgiver. Dette omfatter lønnstilskuddsordninger og Arbeidspraksis i ordinære virksomheter.

Tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet opererer med en lav sats for ordinære arbeidssøkere. I 2011 var denne satsen på 1 360 kroner pr. måned, men det kan også gis høy sats for personer med nedsatt arbeidsevne i inntil tre måneder. Høy sats er på 13 485 kroner pr. mnd for personer med nedsatt arbeidsevne, dvs. det samme som gis ved Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

Tiltaket Lønnstilskudd innebærer at lønnstilskuddet tilfaller arbeidsgiver, mens arbeidstaker mottar ordinær lønn. Tilskuddet gis i form av prosentvis lønnsrefusjon i en begrenset periode. Både varigheten på og størrelsen på lønnstilskuddet fastsettes individuelt og ut fra den enkeltes arbeidsevne og behov for oppfølging og tilrettelegging. Tilskuddet kan maksimalt utgjøre 50 prosent av lønnen i inntil ett år for ordinære arbeidssøkere og 60 prosent av lønnen inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne.

Det er også mulig å kombinere forskjellige tiltak. Det betyr at en og samme person kan motta støtte til flere tiltak samtidig eller i form av en kjede med ulike tiltak. I tiltaksforskriften er det bl.a. presisert at tiltaket Arbeid med bistand kan kombineres med andre tiltak. Det kan for eksem-

pel innebære at den enkelte tiltaksdeltaker støttes gjennom Arbeid med bistand, samtidig som en arbeidsgiver mottar lønnstilskudd for den samme personen. Tilsvarende kan en tiltaksarrangør av Arbeid med bistand og en tiltaksarrangør av et opplæringstiltak på en og samme tid motta støtte for samme person.

### 16.2.3 Sammenligning av tilskuddssatsene for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Opprinnelig har tilskuddssatsene blitt etablert på ulike tidspunkter og med ulike forutsetninger, noe som betyr at nivået på satsene ikke nødvendigvis er like godt harmonisert. Tiltakene Tilrettelagt arbeid og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift har sin opprinnelse i det som tidligere het AMB-tiltaket hvilket innebar at stønaden ble fastsatt under de forutsetninger at deltakerne skulle være ansatt i tiltaksbedriften. Dette er også bakgrunnen for at deltakerne her mottar ordinær lønn og stønadssystemet er delt inn i et lønnstilskudd og et driftstilskudd. Tiltaket Arbeid med bistand ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet, og med det formål at deltakerne skulle utplasseres i ordinære virksomheter. Tilskuddet til Arbeid med bistand ble knyttet til tilretteleggeren og ikke deltakerne. Tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet som erstattet tiltaket arbeidsforberedende trening, ble etablert i 2002. Tiltaket videreførte finansieringsformen som bestod i at tiltaksarrangøren mottok et driftstilskudd pr. plass. Tilskuddet baserte seg også på at hver arbeidsleder skulle ha ansvar for fem tiltaksdeltakere, noe som antyder at målgruppen her trengte mer tilrettelegging enn deltakerne i Arbeid med bistand. Arbeidstreningen foregikk dels i egne avdelinger ved de skjermede virksomhetene eller som hospitering i ordinære virksomheter.<sup>4</sup>

Dagens tilskuddssatser er enten oppgitt i årlige eller månedlige tilskudd. Tabell 4 viser tilskuddssatsene omregnet til både månedlige og årlige tilskudd pr. deltaker (satser for lønnstilskudd i kvalifiseringstiltaket og Tilrettelagt arbeid er ikke med i tabellen). Det fremgår av tabellen at det er forholdsvis store forskjeller i tilskuddene til de ulike tiltakene. For eksempel er satsene til Arbeidspraksis i skjermet virksomhet tre ganger høyere enn satsen til Arbeid med bistand (forutsetter 12 deltakere pr. tilrettelegger) og en god del høyere enn driftsstøtten til kvalifiseringstiltaket.

<sup>3</sup> I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader, produktinnsats og bruttoinvesteringer. Deflatoren benyttes av Finansdepartementet ved beregning av realvekst i kommunesektorenes inntekter.

<sup>4</sup> Andreassen, J. og T. Lorentzen (2002), *Vi går et stykke vei sammen med dem, ikke for dem*. Fafo-rapport nr 384.

Tabell 16.3 Driftstilskuddssatser for tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i kroner (2011)

	Sats 2011	Sats pr. deltaker pr. måned	Sats pr. deltaker pr. år
Avklaring i skjermet virksomhet <sup>1</sup>	129 775 (pr. år)	10 800	129 775
Arbeid med bistand <sup>2</sup>	51 630 (pr. mnd)	4 303	51 630
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	13 485 (pr. mnd)	13 485	161 820
Varig tilrettelagt arbeid <sup>3</sup>	128 344 (pr. år)	10 695	128 344
	+32 083 (pr. år)	+2 656	+32 083
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	98 340 (pr. år)	8 195	98 340
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	27 540 (pr. år)	2 295	27 540

<sup>1</sup> Forutsetter varighet på 4 uker for alle deltakere og 12 deltakere pr. år (48 uker).

<sup>2</sup> Forutsetter 12 deltakere pr. tilrettelegger.

<sup>3</sup> Kommunen gir i tillegg minst 25 prosent tilskudd i tillegg til den statlige satsen.

Noen av disse prisforskjellene vil rimeligvis reflektere forskjeller i arbeidsmengden overfor deltakerne i de ulike tiltakene. For eksempel vil oppfølgingen av en deltaker i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet være større enn for en deltaker i Arbeid med bistand. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved nivået på satsene og om arbeidsmengden kan berettigede de store forskjellene. Noen enkle beregninger viser at forskjellene ikke alene kan forklares av variasjon i arbeidsmengden.

Tabell 16.4 viser at dersom vi sammenligner tilskuddet til Arbeid med bistand og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, gitt forutsetningene om det opprinnelige tilretteleggingsbehovet (antall deltakere pr. tilrettelegger), finner vi at en tilrettelegger i Arbeid med bistand vil ha en årlig inntjening på 620 000 kroner (51 620 \* 12 mnd) og en tilrettelegger i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet 810 000 kroner (13 485 \* 12 mnd \* 5 deltakere). Dette forutsetter imidlertid full kapasitetsutnyttelse i henhold til normene for antall deltakere pr. tilrettelegger. Forutsetningen om full kapasitetsutnyttelse gjelder ikke for Arbeid med

bistand siden tilskuddet gis pr. tilrettelegger uavhengig av antall deltakere vedkommende følger opp. Kvalifiseringstiltaket er av en litt annen art siden dette er et tiltak hvor det kanskje er større behov for faglig oppfølging. Dersom vi likevel legger til grunn at hver tilrettelegger/arbeidsleder har kapasitet til å ta ansvar for 10 tiltaksdeltakere, får vi her en inntjening pr. tilrettelegger/arbeidsleder pr. år på 980 000 kroner.<sup>5</sup>

Selv om antall tilretteleggere i praksis vil variere fra tiltaksarrangør til tiltaksarrangør, er det likevel et relevant spørsmål hva som legitimerer prisforskjellene i tabellen over. Videre er spørsmålet hva som er et riktig prisnivå, og om enkelte tiltak er underfinansiert eller overfinansiert. Generelt vil det i utmåling av satser være viktig at prisene gjenspeiler bistandsbehovet til deltakerne og de faktiske kostnadene ved tiltakene. Dette for å

<sup>5</sup> Ifølge Attføringsbedriftenes egen statistikk fra 2007 er det i kvalifiseringstiltaket omtrent én attføringsfaglig stilling pr. 10 tiltaksdeltakere. Dersom vi også tar med gruppene av pedagogisk personale og formidlere får vi 1 attføringsfaglig stilling pr. 6,5 tiltaksdeltaker.

Tabell 16.4 Beregning av tiltaksleverandørens inntjening pr. år gitt ulik tilretteleggingsbehov i tiltakene.<sup>1</sup>

	Sats pr. deltaker pr. måned, A	Sats pr. deltaker pr. år, B= (A*12)	Deltakere pr. tilrettelegger, C	Inntjening pr. tilrettelegger pr. år, (B*C)
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	13 485	161 820	5	809 100
Arbeid med bistand	4 303	51 630	12	619 560
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	8 195	98 340	10	983 400

<sup>1</sup> Tallgrunnlaget for å beregne deltakere pr. tilrettelegger i tiltakene Tilrettelagt arbeid i skjermede virksomheter og Varig tilrettelagt arbeid er for usikkert, og disse er derfor ikke tatt med i tabellen.

oppnå god ressursutnyttelse og unngå såkalt fløteskumming eller kryssubsidiering av tiltak.

#### 16.2.4 Erfaring med dagens tilskuddssatser i skjermet sektor

I en undersøkelse av Econ Pöyry (2009) der bedriftene ble bedt om å svare på om de statlige tilskuddene bidrar til å sikre god kvalitet på tiltakene, svarer omtrent halvparten at tilskuddene er tilstrekkelige eller at de ikke har noen mening.<sup>6</sup> Den andre halvparten mener at tilskuddene ikke er tilstrekkelige. På et tilsvarende spørsmål om Arbeid med bistand, svarer 80 prosent av utførelsesbedriftene og nesten 70 prosent av vekstbedriftene at tilskuddet er for lavt. Disse svarene underbygger med andre ord beregningene over som viser at prisene på tiltakene varierer mer enn den faktiske arbeidsinnsatsen tilsier. Samtidig viser Econ Pöyrys rapport til at arrangørene mener Arbeid med bistand er underfinansiert som følge av at deltakerne har større behov for oppfølging. Blant annet har Arbeid med bistand i en del tilfeller blitt benyttet som avklaring, noe som krever en betydelige tettere oppfølging enn hva som ligger i rammene for ordningen.

En fare med såpass ulik finansiering av tiltakene er at arrangørene kryssubsidierer tiltakene, noe som i følge tiltaksforskriften ikke er tillatt. I rapporten til Econ Pöyry (2009) fremgår det også at Arbeid med bistand er avhengig av kryssubsidiering fra andre tiltak. En av årsakene som nevnes i rapporten, er at de innsøkende deltakerne står lengre fra arbeidsmarkedet enn hva som ligger i intensjonen med tiltaket. For å unngå denne typen utilsiktede effekter, er det med andre ord viktig at det er samsvar mellom finansieringen og rekruttering av tiltaksdeltakere.

I henhold til kravspesifikasjonene for tiltak i skjermet sektor, skal tiltaksarrangører som mottar tilskudd, rapportere årlig til Arbeids- og velferdsetaten om kostnader fordelt på ulike tiltak. Ifølge Econ Pöyry (2009) har dette imidlertid vært mangelfullt fulgt opp av Arbeids- og velferdsetaten og det har frem til 2010 ikke vært mulig å fremskaffe noe samlet oversikt over faktiske kostnader for de enkelte tiltakene. Av hensyn til behovet for å fastsette nivået på satsene, blant annet for å ivareta unntaksvilkårene i statsstøttereguleringen, kan det imidlertid være behov for å skjerpe disse rapporteringsrutinene.

For mange av tiltaksarrangørene oppleves kravet om rapportering av kostnader knyttet til enkelttiltak som rigid. Bakgrunnen for dette er hensynet til å bruke ressursene mest mulig effektivt internt i virksomheten (Econ Pöyry 2009). Blant annet har en rekke virksomheter valgt integrerte løsninger der for eksempel ansatte daglig bruker tid innenfor flere ulike tiltak og/eller ved at deltakere skifter mellom ulike tiltak uten at dette nødvendigvis er forankret formelt, verken i organisasjonen eller hos Arbeids- og velferdsetaten. Slike integrerte løsninger er blant annet valgt for å støtte opp om tiltakskjedning.

### 16.3 Finansiering basert på kostnadsberegnete satser

I kapittel 11 har utvalget pekt på at det vil være nødvendig med justering av dagens system for kjøp av bistand til personer med nedsatt arbeids-evne. Sett i forhold til statsstøttereguleringen er hovedutfordringen med dagens tilskuddssatser til forhåndsgodkjente virksomheter å utforme et støttesystem der man kan dokumentere at det ikke forekommer overkompensasjon av tiltaksbedriftene. Støtten må ikke overskride kostnadene ved å produsere tiltaket pluss en rimelig fortjeneste for tiltaksbedriften. Formålet med dette avsnittet er å redegjøre for beregningsmetoder som kan ivareta kravene i statsstøttereguleringen. Beregningsmetodene vil samtidig ha som formål å harmonisere satsene mellom ulike tiltak, jf. tidligere omtale.

#### 16.3.1 Statsstøttereguleringens krav til finansiering

Finansieringsformer som ikke faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser, må vurderes i forhold til begrensningene og mulighetene som ligger i statsstøttereguleringen (omtalt i kapittel 11). Hovedregelen i dette regelverket er at statsstøtte til næringslivet er forbudt. Dette forbudet retter seg mot offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer eller geografiske områder. Hvorvidt en tilskuddsordning er offentlig statsstøtte avhenger av om støtten gir økonomiske fordeler eller favoriserer enkelte foretak, om støtten stammer fra offentlige midler, om støtten bidrar til å vri konkurransen, samt om støttemottaker er et foretak som driver økonomisk aktivitet. Samtidig er det unntaksbestemmelser i regelverket, blant annet støtte til sysselsetting, til

<sup>6</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 064. Oslo.



opplæring og til tjenester av allmenn økonomisk betydning.

I en gjennomgang av støtten til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og forholdet til statsstøttereglene, konkluderer Kluge advokatfirma med at tilskudd til arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor må antas å innebære offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen art. 61(1). I utgangspunktet er dette forbudt, gitt at ikke støtten faller inn under en av følgende to aktuelle forordninger: Gruppeunntaksforordningen eller støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning. Ifølge rapporten er det imidlertid et problem at dagens tilskuddsordninger er utformet slik at de ikke kommer inn under noen av de mulige unntakene fra forbudet mot offentlig støtte. Inntil dette endres, vil finansieringen av tiltakene ikke kunne godkjennes som lovlig støtte av ESA.

Den mest aktuelle unntaksforordningen er støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning. Kompensasjon for slike tjenester anses ikke som støtte dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. Foretaket må være pålagt en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og disse forpliktelsene må være klart definert.
2. Kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomiktig måte.
3. Kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene når det er tatt hensyn til eventuelle andre inntekter og en rimelig fortjeneste.
4. Kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak.

Ifølge Kluge (jf. kapittel 11) er de to første vilkårene oppfylt, men ikke de to siste. Dette innebærer at det i dag ikke finnes noen ordning som sikrer at tiltaksarrangørene ikke overkompenseres gjennom de faste tilskuddene, enten i form av anbudskonkurranser eller forutgående effektivitetsanalyse. Begrepet effektivitetsanalyse må her forstås som en analyse av forholdet mellom tilskudd og faktiske kostnader.

### 16.3.2 Er det mulig å kostnadsberegne tilskuddssatsene?

På bakgrunn av Kluges gjennomgang er det rimelig å anta at det er mulig å utforme en finansieringsform som kan godkjennes som lovlig støtte etter unntaket for tjenester om allmenn økonomisk betydning.

I det følgende er det diskutert tre former for kostnadsberegnete tilskuddssatser. Den første vil måtte basere seg på foreliggende statistikk om tiltaksarrangørens driftsutgifter. Dette forutsetter tilgang til regnskapsdata fra bedriftene spesifisert på de ulike tiltakene. Som vi skal se nedenfor, er denne metoden også benyttet innen barnehage- og skolesektoren. Utfordringen med bruk av denne metoden i forhold til skjermede virksomheter er at virksomhetene er svært ulike både i forhold til produksjon og størrelse. Det spenner fra virksomheter som ikke har egenproduksjon til større virksomheter hvor inntektene fra attføring kun utgjør en liten del av virksomheten. De ulike virksomhetene vil derfor ha svært ulik kostnadsstruktur. En annen utfordring er som nevnt over, at det rent praktisk kan være vanskelig å skille ut kostnadene for de enkelte tiltakene (jf. Econ Pöyry 2009). Videre kan det også være vanskelig å skille produksjonskostnader fra kostnader ved attføringsvirksomheten. Dessuten viser Econ Pöyry også til at det å skulle operere med vannrette skott mellom tiltakene, kan hindre fleksibel utnyttelse av ressursene internt i virksomhetene. I tillegg vil denne typen kostnadsberegninger måtte basere seg på historiske data fra virksomhetene, noe som ikke nødvendigvis gir grunnlag for å beregne et rimelig kostnadsnivå.

Den andre metoden vil være å beregne driftsutgiftene i forhold til tilretteleggingsbehov. Dette vil således være en variant av dagens finansiering av Arbeid med bistand. Her beregnes et driftstilskudd pr. tilrettelegger samtidig som det eksisterer en norm for hvor mange deltakere hver tilrettelegger skal ha ansvar for. Et slikt system kan også gjøres om slik at det beregnes en driftsutgift pr. deltaker. For Arbeid med bistand, vil det med dagens satser og en norm på 12 deltakere pr. tilrettelegger utgjøre en pris på 4 300 kroner pr. deltaker pr. måned. For alle 12 deltakerne i et helt år, vil prisen utgjøre 620 000 kroner. Gitt at lønnsnivået for en tilrettelegger ligger på 400 000 kroner, gir det en overhead på om lag 35 prosent som skal dekke både indirekte lønnskostnader, administrative utgifter, investeringer og overskudd.<sup>7</sup> Et tilsvarende regnestykke kan beregnes for de øvrige tiltakene. For tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, vil vi med dagens sats på 13 485 kroner pr. deltaker pr. måned og en norm på 5 deltakere pr. tilrettelegger, få en årlig beregnet kostnad på 810 000 kroner. Med et tilsvarende lønnsnivå

<sup>7</sup> Telemarksforsking har gjort tilsvarende beregninger for familiebarnehager. I disse beregningene er det benyttet tariffønn.

som i Arbeid med bistand, får vi her en overhead på ca 50 prosent. De avgjørende faktorene som må vurderes i disse beregningene er lønnsnivået for tilrettelegger, hvor mange tiltaksdeltakere det er rimelig at hver tilrettelegger har ansvar for og hvor stor overhead det er rimelig at bedriften beregner.

En tredje innfallsvinkel ble foreslått av en arbeidsgruppe i Kommunal- og arbeidsdepartementets fra 1984.<sup>8</sup> Forslaget innebar i hovedsak en todelt finansiering basert på et lønnstilskudd og et attføringstilskudd. Det var således ikke ulikt den finansieringsordningen som kvalifiseringstilskuddet har i dag. I den foreslåtte modellen utgjorde imidlertid lønnstilskuddet en prosentvis andel av faktisk lønn, ikke en fast sats slik som i dag. I forslaget startet man med 95 prosent lønnsrefusjon det første året, mens de tre påfølgende årene skulle lønnsrefusjonen trappes ned med 10 prosentpoeng for hvert år inntil det fjerde året. I tillegg foreslo utvalget at attføringstilskuddet skulle være et fast nominelt beløp (fast sats) pr. tiltaksdeltaker. Fordelen med en slik ordning er at lønnsnivået – som da fastsettes av bedriften – danner grunnlaget for beregningen av tilskuddet. Pr. i dag vil dette egne seg kun for de tiltakene hvor deltakerne mottar ordinær lønn fra de skjermede virksomhetene, dvs. Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. For tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand vil en slik ordning være mer problematisk, dels fordi deltakerne her har andre livsoppholdsytelser og dels fordi deltakerne kan være utplassert i andre virksomheter. I så fall vil det innebære at tiltaksarrangørene mottar tilsvarende tilskudd for deltakerne i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand som i Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Tilskuddet blir således avhengig av lønnsystemet i den aktuelle skjermede virksomheten eller eventuelt i bedriften tiltaksdeltakeren er utplassert i. Det vil derfor være naturlig å ha et øvre tak på det lønnsnivået bedriftene opererer med. I forslaget lå det imidlertid ikke inne noen beregninger på attføringstilskuddet og faktiske kostnader.

### 16.3.3 Kostnadsberegninger i andre sektorer

Det statlige tilskuddet til private barnehager og private skoler blir kostnadsberegnet i henhold til

modeller som baserer seg på driftsutgifter ved offentlige barnehager/skoler.

Fra mai 2004 har kommunene hatt et delvis finansieringsansvar overfor private barnehager gjennom Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Fra januar 2011 har kommunene tatt over det hele og fulle finansieringsansvaret, bortsett fra investeringstilskudd og andre mindre tilskuddsordninger. Finansieringsmodellen tar utgangspunkt i at godkjente ikke-kommunale barnehager behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlig tilskudd. Avhengig av den enkelte private barnehages historiske kostnadsnivå, tildeles private barnehager i dag et tilskudd pr. plass som ligger mellom 88 prosent og 100 prosent av den offentlige finansieringen av kommunens egne barnehager. Minstetilskuddet er planlagt trappet opp frem mot 2014 slik at alle private barnehager da skal motta finansiering tilsvarende 100 prosent av kommunens finansiering av egne barnehager. Satsene er fordelt på barn over og under tre år, hvor barn under tre år er antatt å medføre 80 prosent høyere kostnader enn de store barna.

Kommuner som ikke har egne kommunale barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittsatser fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Kommunen kan redusere tilskuddet dersom den private barnehagen i forrige regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnsnivå sammenlignet med kommunale barnehager samtidig som eier tok ut urimelig høyt utbytte eller godtgjørelse til seg selv eller nærstående.

Modellen skiller mellom ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Familiebarnehagene er i all hovedsak drevet av private, så de fleste kommunene må bruke de nasjonale satsene for familiebarnehager. Fordi de kommunale familiebarnehagene er få, og fordi de gjennomgående har et sterkere pedagogisk tilbud enn det de private har, har man valgt en annen modell for disse. I stedet for å beregne de nasjonale tilskuddsatsene for private familiebarnehager ut i fra kommunale kostnader, har man brukt en delvis normativ modell. Lønnsutgiftene er beregnet ved å gange gjennomsnittlige antall årsverk i private familiebarnehager, fordelt på stillingstype, med tilhørende tariff lønn. Kapitalkostnadene dekkes med 1 000 kroner pr. barn pr. måned som tilsvarer satsen som gjelder for kommunale familiebarnehager.<sup>9</sup> Øvrige kostnader dekkes gjennom

<sup>8</sup> Rapport fra Kommunal- og arbeidsdepartementets arbeidsgruppe for vurdering av bedriftene for vernet arbeid.

<sup>9</sup> Særavtale SFS2201 Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager.

et påslag basert på historiske kostnader i private familiebarnehager og utgjør i gjennomsnitt om lag 12,5 prosent av totale kostnader. Privat uttak av midler fra familiebarnehager skjer normalt gjennom utbytte, lønn eller overfakturering av husleie. Det vurderes derfor som lite problematisk å bruke historiske data som grunnlag for øvrige kostnader.<sup>10</sup>

Et utvalg oppnevnt for å se på tilskuddssystemet for private skoler vurderte to modeller for beregning av satser for tilskudd til private grunnskoler.<sup>11</sup> De to modellene omtales som en teknisk modell og en statistisk modell. Den tekniske modellen beregnet tilskuddgrunnlaget på bakgrunn av gjennomsnittlige kostnader i offentlig skole, fordelt på en kostnadskomponent knyttet til klassen som enhet og en kostnadskomponent som øker proporsjonalt med antall elever. Den statistiske modellen fastsetter tilskuddsgrunnlaget som en sats pr. elev ut fra skolestørrelse, tilsvarende kostnadene pr. elevplass i sammenfallende skolestørrelse i offentlige grunnskoler. Utvalget konkluderer med at den statistiske modellen best ivaretar de overordnede målsettinger om etterprøvnbarhet, rettferdighet, forutsigbarhet og enkelhet, og anbefaler at den legges til grunn for beregning av tilskudd til private grunnskoler i framtiden. Det vises også til at denne modellen best ansporer til kostnadseffektivitet og god ressurtnyttelse.

Ifølge privatskoleloven benyttes i dag likevel den tekniske beregningsmodellen. Her heter det at godkjente skoler får statstilskudd til opplæring med 85 prosent av et tilskuddsgrunnlag pr. elev (resten finansieres som egenbetaling). Som grunnlag for beregning av satsene benyttes gjennomsnittlige driftsutgifter pr. elev i den offentlige skolen. Tilskuddsgrunnlaget blir videre beregnet særskilt for barnetrinnet, ungdomstrinnet og de ulike videregående utdanningsprogrammene. Dette betyr også at det kun er driftsutgiftene som danner grunnlaget for satsene, ikke kapitalutgifter.

Grunnlaget for beregning av satser både for private barnehager og private skoler baserer seg på informasjonsgrunnlag fra offentlig sektor. Siden vi ikke har en tilsvarende offentlig produksjon når det gjelder arbeidsrettede tiltak, vil det være vanskelig å benytte tilsvarende metode.

Det ville i så fall forutsette at Arbeids- og velferdsetaten selv utviklet interne tiltaksenheter tilsvarende det vi finner i skjermede virksomheter. Teoretisk ville kostnadsberegninger fra en slik virksomhet kunne danne grunnlag for å utarbeide satser for eksterne tiltaksarrangører. Dette forutsetter imidlertid at tiltakene til Arbeids- og velferdsetaten har en skjermet økonomi fra den øvrige virksomheten i etaten. Samtidig ville det forutsette at Arbeids- og velferdsetatens interne virksomhet rettet seg mot de samme målgruppene som eksterne virksomheter. Pr. i dag er en slik modell ikke realistisk.

Et alternativ vil derfor være å benytte tilsvarende modell som for familiebarnehager, dvs. at man baserer seg på en beregningsmodell som tar utgangspunkt i årsverk og lønnskostnader. I disse beregningene inngår imidlertid hele bemanningen i barnehagen, dvs. både fagpersoner og administrasjon. For tiltak i skjermede virksomheter vil det sannsynligvis være mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i lønnskostnader for tilretteleggerne pluss en overhead. Årsaken til dette er at tilretteleggingsbehovet varierer forholdsvis mye mellom tiltakene, og fordi det kan være vanskelig å skille mellom administrative driftsutgifter til utføringsevne og produksjon.

## 16.4 Forpliktende eller uforpliktende rammeavtaler?

Det er i dag to betalingsordninger for arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter. Den ene innebærer at Arbeids- og velferdsetaten betaler for et gitt antall avtalte plasser uavhengig av om plassene benyttes eller ikke. Her inngås det med andre ord en *forpliktende* avtale om betaling for avtalte plasser. Dette gjelder tiltakene Arbeidspraksis, Avklaring og Varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor.<sup>12</sup> Den andre ordningen innebærer at Arbeids- og velferdsetaten betaler for faktisk benyttede plasser, uavhengig av hva som er avtalt. Avtalen er med andre ord *uforpliktende* med hensyn til betaling for de plassene som angis i avtalen. Dette gjelder tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.<sup>13</sup>

I statsbudsjettet for 2012 vedtok Stortinget å endre ordningen med forhåndsbetaling for et gitt

<sup>10</sup> Lunder, T.E. og A. Aastvedt (2010): *Utgifter i barnehager – Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager*, Bø: Telemarksforskning, rapport 274.

<sup>11</sup> NOU (1997: 16), *Tilskuddssystemet for private skoler*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

<sup>12</sup> I tillegg har Arbeid med bistand en egen finansiering. Her gis det et månedlig tilskudd pr. tilrettelegger ikke tiltaksplasser. Dette tiltaket finansieres også på bakgrunn av avtalte plasser.

antall plasser og erstatte den med en betalingsordning for faktiske benyttede plasser. Dette innebærer at utbetalingen for gjennomførte tiltaksplasser skjer i etterkant av tiltaksgjennomføring. Begrunnelsen for denne endringen er erfaringene med at avtalte plasser ikke fylles opp og at en betalingsordning for faktisk benyttede plasser vil sikre en mer effektiv bruk av tiltaksmidlene.

Som det fremgår av Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet, vil bedre ressursutnyttelse være et sentralt argument for en ordning med uforpliktende avtaler. Det gir også Arbeids- og velferdsetaten større handlingsrom med hensyn til hvilke arrangører de kan benytte. En slik ordning innebærer også at mer av beslutningene om tiltaksvalg kan flyttes ned på lokalkontornivå i den forstand at det ikke nødvendigvis er et mål i seg selv å fylle opp plasser der man har inngått forpliktende avtaler.

På den andre siden vil slike avtaler gi skjermede virksomheter mindre forutsigbarhet når det gjelder oppdragsmengde. Økt uforutsigbarhet kan også tenkes å påvirke prisnivået. Siden tiltaksarrangørene kun får betalt for faktisk benyttede plasser, vil arrangøren bære en større risiko enn en ordning der det betales for avtalte plasser (uavhengig av om de benyttes eller ikke). Denne risikoen vil kunne slå ut i et høyere prisnivå.

Den gjensidige avhengigheten mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene tilsier at det er nødvendig å balansere hensynet til Arbeids- og velferdsetatens interesser for optimal ressursutnyttelse, og hensynet til tiltaksarrangørenes forutsigbarhet. Det vil være spesielt viktig i en sektor hvor det er et begrenset antall tiltaksarrangører og hvor arrangørene i stor grad vil være avhengig av oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten. Bruken av forpliktende versus uforpliktende kontrakter bør derfor ses i sammenheng med andre ordninger som påvirker maktforholdet mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør. Dette gjelder både kontraktens varighet og oppsigelsesfrister samt antall arrangører som konkurrerer om tiltaksdeltakere.

Spørsmålet om bruk av forpliktende eller uforpliktende avtaler bør for det første ses i sammenheng med avtalenes varighet eller oppsigelses-

frist. Tabellen viser at bruk av forpliktende/uforpliktende avtaler gir ulik risiko eller forutsigbarhet for tiltaksarrangøren avhengig av avtalens varighet. En forpliktende avtale kombinert med en langsiktig avtale, gir lav risiko for tiltaksarrangør. Tilsvarende vil dette være avtaler som gir Arbeids- og velferdsetaten lite handlingsrom i avtaleperioden. Motsatt vil uforpliktende avtaler med kort varighet eller kort oppsigelsesfrist gi tiltaksarrangørene høy risiko eller liten forutsigbarhet. Samtidig gir det Arbeids- og velferdsetaten stort handlingsrom i avtaleperioden.

Hvorvidt avtalen er forpliktende eller uforpliktende, vil langt på vei bestemme betydningen av avtalen/oppsigelsesfristens varighet. Dette fordi varigheten på kontrakten betyr mindre dersom kontrakten samtidig er uforpliktende. Den eneste tryggheten en uforpliktende avtale gir, vil da være Arbeids- og velferdsetatens *intensjon* om bruk av et gitt antall tiltaksplasser. Rent juridisk vil det imidlertid ikke være noe som binder Arbeids- og velferdsetaten til å benytte de intenderte plassene i den avtalte perioden. Vi kan derfor betrakte dette som en avtale med middels høy risiko for tiltaksarrangøren. Dersom avtalen derimot er forpliktende, vil kontraktens varighet få større betydning. Med en forpliktende avtale, vil en kortvarig kontrakt gi noe høyere risiko for tiltaksarrangøren enn en langvarig kontrakt. En forpliktende kortsiktig avtale kan dermed betraktes som en avtale med middels lav risiko for tiltaksarrangør.

Bruken av forpliktende eller uforpliktende avtaler bør også ses i sammenheng med antall tiltaksarrangører som konkurrerer om tiltaksplasser, noe som igjen kan reguleres innenfor en ordning med forhåndsgodkjente virksomheter eller en ordning med prekvalifisering av tiltaksarrangører. Generelt vil forutsigbarheten reduseres eller risikoen øke for den enkelte tiltaksarrangør der man har uforpliktende avtaler og samtidig slipper til mange tiltaksarrangører. For Arbeids- og velferdsetaten sin del gir dette derimot stor fleksibilitet. Motsatt vil en ordning med forpliktende rammeavtaler og få eller kun én tiltaksarrangør, gi større forutsigbarhet og lite risiko for den enkelte tiltaksarrangøren og tilsvarende mindre handlingsrom for Arbeids- og velferdsetaten.

Dilemmaet her er at jo større garantier arrangørene får i form av lange og forpliktende avtaler, desto vanskeligere vil det være å etablere et marked med flere aktører. Som pekt på i kapittel 14, er det lite rimelig at arrangører som ikke får kontrakter i første omgang, vil opprettholde sitt tilbud når det inngås nye kontrakter. Med andre ord vil slike ordninger kunne favorisere de som har inngått

<sup>13</sup> Selv om vi her benytter begrepene uforpliktende og forpliktende avtale, benyttes den samme avtalemalen for alle tiltakene forbeholdt arbeidsmarkedsbedriftene. Grunnlaget for å skille mellom avtalene, finner vi i Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak der det heter at «Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift gis lønn- og attføringstilskudd etter dokumenterte månederverk».

kontrakter på bekostning av de som står utenfor. På den andre siden vil en ordning med uforpliktende (og eventuelt korte) kontrakter gi muligheter for mange aktører, men samtidig gi mindre forutsigbarhet for hver enkelt av dem. Konsekvensen av dette kan igjen være at leverandørene får svakere insentiver til å investere i utstyr, kompetanse eller innovasjoner. Ifølge Bredgaard og Larsen (2008) viser erfaringer fra Danmark, Nederland og Australia at innføring av markeder for arrangører av arbeidsmarkedstiltak i liten grad har bidratt til innovasjoner på tiltakssiden. I stedet for at etableringen av markeder har bidratt til nyskaping, har tilbyderne heller slitt med å overleve og vært lite villig til å ta risiko.<sup>14</sup>

Forslaget i statsbudsjettet om kun å inngå uforpliktende avtaler og med 6 måneders oppsigelsesfrist, noe som i utgangspunktet må betraktes som en avtale med relativt lite forutsigbarhet, kan bety at det er grunn til å være forsiktig med å innføre anskaffelsesordninger som åpner for mange aktører. En ordning med uforpliktende avtaler og få aktører, vil derimot gi større forutsigbarhet og trygghet for arrangørene i og med at Arbeids- og velferdsetaten normalt vil ha behov for et bestemt antall plasser i avtaleperioden. Her vil med andre ord forutsigbarheten ikke ligge i selve kontrakten, men heller i tiltaksvolumet som nødvendigvis må fordeles mellom et gitt antall aktører. Alternativt kan man tenke seg en ordning der forslaget om innføring av uforpliktende avtaler revurderes, og der man i større grad legger vekt på anskaffelsesordninger som kan åpne for flere aktører. En slik ordning vil gi større trygghet i avtaleperioden, men mindre trygghet mellom avtaleperiodene. Faren med en slik ordning er imidlertid at de aktørene som ikke får kontrakter, forsvinner ut av markedet.

## 16.5 Tiltak som anskaffes etter regler om offentlige anskaffelser

Et sentralt argument for å konkurranseutsette tiltak i skjermede virksomheter, er at en slik ordning kan bidra til å fastsette en markedspris på tiltakene. Formålet med dette avsnittet er derfor å gjennomgå erfaringer med konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak og hvorvidt dette kan bidra til å etablere en markedspris på de tiltakene som i dag arrangeres av skjermede virksomheter.

<sup>14</sup> Bredgaard, T. and L. Flemming (2008), *Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?* Social Policy & Society 7:3, p. 341–353.

### 16.5.1 Utforming av ordningene

De tiltakene som har lengst tradisjon med å bli lagt ut på anbud er AMO-kurs og jobbklubber. Etter regelforenklingen i 2007 ble tiltaksstrukturen gjort om og nye tiltak kom til. Følgende tiltak ble da kjøpt inn etter regler om offentlige anskaffelser:

- Avklaring utenfor skjermet virksomhet,
- Oppfølging,
- Opplæring av kortere varighet (herunder AMO-kurs og jobbklubb), og
- Arbeidsrettet rehabilitering.

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse har evaluert erfaringene med anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester.<sup>15</sup> En sentral problemstillingene i evalueringen er hvordan anskaffelse av tiltak gjennom konkurranse er innrettet og praktisert i Arbeids- og velferdsetaten. Ifølge Econ Pöyry og Proba kjøpte Arbeids- og velferdsetaten i perioden 2003–2009 arbeidsmarkedstjenester for nesten 27 mrd. kroner. Den største delen på 18,2 mrd. kroner har gått til tiltak som har vært forbeholdt skjermet sektor. Til sammenligning har det vært kjøpt inn tiltak gjennom anbudskonkurranser for 5 mrd. kroner.

Leverandørene av de nevnte tiltakene konkurrerer i utgangspunktet både på pris og kvalitet (jf. konkurransegrunnlag). Ifølge Econ Pöyry og Proba (2010) innebærer det i praksis at pris og kvalitet vektes ulikt. Det mest vanlige er å vekte pris til 40 prosent og kvalitet til 60 prosent. Ifølge rapporten opereres det også med ulike vekter avhengig av anskaffelsesprosesser:

- Totalkostnad eller pris 40 prosent og kvalitet 60 prosent.
- Totalkostnad eller pris 50 prosent og kvalitet 50 prosent
- Totalkostnad eller pris 40 prosent kvalitet 55 prosent og forbehold fra leverandøren 5 prosent.

Ifølge Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) kan det variere hvor lange kontrakter som inngås med leverandørene, både mellom tiltak og mellom fylker. Kontraktene som ble inngått for Arbeidsrettet rehabilitering i 2009 hadde gjennomgående en varighet på 2+1 år. Det vil si at kontraktene i utgangspunktet varer i to år med mulighet for forlenging i ett år. Kontraktene som ble inngått for avklaring og oppfølging i 2009 hadde gjen-

<sup>15</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 089. Oslo.

Tabell 16.5 Faktisk månedsverkspris pr. plass på arbeidsrettede tiltak anskaffet etter regelverk fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser (beregnete gjennomsnittspriser).

	2009	2010	2011 <sup>1</sup>
Arbeidsrettet rehabilitering	46 888	33 884	22 379
Avklaring	19 596	19 414	15 826
Oppfølging	7 549	7 715	7 671
Jobbklubb	8 093	7 689	7 202
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	9 337	8 890	8 441

<sup>1</sup> Til og med august 2011.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

nomgående en varighet på 1–2 år med 1–2 års opsjon på forlengelse (2+1 år, 2+2 år og 1+1+1 år).

Tabell 16.5 viser prisene på tiltak anskaffet etter regelverk fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser. Vi ser at prisene varierer mye, noe som rimeligvis gjenspeiler den innsatsen som ligger i de ulike tiltakene. Det er likevel forholdsvis høye priser på tiltakene Arbeidsrettet rehabilitering og Avklaring. I 2011 lå disse på henholdsvis 22 400 og 15 800 kroner. Til sammenligning er en månedsverkspris pr. deltaker i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet på omtrent 13 500 kroner. En slik sammenligning kan imidlertid være urimelig siden innholdet og arbeidsinnsatsen i det enkelte tiltaket kan variere mye. Noe av forklaringen på de høye prisene på Arbeidsrettet rehabilitering er for eksempel at tallene i tabellen innbefatter både dag- og døgnopphold. Det at prisen var så pass mye høyere i 2009, gjenspeiler også at det var et høyt forbruk av døgntilbud i denne perioden. Hovedårsaken til prisreduksjonen fra 2010 til 2011 skyldes derfor at bruken av døgntilbud avtar.

Det er likevel verd å merke seg at prisene på tiltak som anskaffes med anbudskonkurranser, spriker mye og ikke ser ut til å være lavere enn prisene på tiltak forbeholdt skjermede virksomheter. Blant annet ser vi at tiltakene Avklaring og Oppfølging som begge anskaffes gjennom anbudskonkurranse, er dyrere enn tiltak som avklaringstiltaket i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand.<sup>16</sup> I en undersøkelse av Telemarksforskning (2006)<sup>17</sup> som sammenlignet kostnadene

på et anbudsbasert tiltak (KAT) med et tilsvarende tiltak arrangert internt i Aetat (Jobbfokus), viste også at kostnadene ved det anbudsbaserte tiltaket var høyere enn tiltaket arrangert internt i Arbeids- og velferdsetaten. Disse prissammenligningene kan tyde på at det ikke er spesielt mye å vinne prismessig på konkurranseutsetting av arbeidsrettede tiltak. Det er imidlertid grunn til å ta visse forbehold i forhold til en slik konklusjon siden prisforskjellene mellom de aktuelle tiltakene kan skyldes at de har ulikt innhold.

### 16.5.2 Erfaring med ordningene

En hovedkonklusjon i rapporten til Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) er at anbudskonkurranser generelt bidrar til at leverandørene «strekker seg» for å nå opp i konkurransen. Samtidig peker rapporten på at det er vanskelig å påvise noen klar sammenheng mellom anskaffelsesform på den ene siden og pris og kvalitet på den andre. Dette har i hovedsak sammenheng med at ulike anskaffelsesformer benyttes for ulike tiltak og at det derfor ikke er mulig å sammenligne ulike anskaffelsesformer for samme tiltak.

Rapporten peker også på at anbudskonkurranser øker administrasjonskostnadene, og at usikkerhet blant leverandørene svekker insentivene til å bygge opp kompetanse i virksomhetene. Ifølge rapporten er det grunn til å tro at dette bidra til dårligere kvalitet og høyere kostnader på sikt. Noe av forklaringen på usikkerheten, vil dels ha å gjøre med at Arbeids- og velferdsetaten er eneste kunde og at etterspørselen etter tiltak vil svinge over tid.

En annen konklusjon i rapporten fra Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) er at det i praksis konkurreres mest på pris. Det er derfor grunn til å forvente at anbudsregimet bidrar til å presse pris mer enn at tilbyderne utvikler kvalite-

<sup>16</sup> Her forutsettes det at AB-tilretteleggere har 12 deltakere. Lokalt kan det imidlertid gjøres avtaler om færre antall deltakere pr. tilrettelegger. Dette gir en høyere månedspris for AB.

<sup>17</sup> Heian, M.T., T.E. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2006), *Evaluering av Jobbfokus. Arbeidsformidlingstiltak med individuell oppfølging*. Bø: Telemarksforskning.

ten. En årsak til dette er at leverandørene ofte får samme skåre på kvalitet siden man opererer med en forholdsvis smal vurderingsskala på kvalitet. Ifølge Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) har dette sammenheng med at Arbeids- og velferdsetaten ofte utlyser relativt standardiserte opplegg. Det betyr at leverandørene legger seg tett opp til de innholdskravene Arbeids- og velferdsetaten forventer, verken mer eller mindre. Resultatet er at prisen blir avgjørende for utfallet, selv om vektingen av kvalitet og kostnader skulle tilsi noe annet.

På bakgrunn av dette foreslår Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) konkurranse basert på kvalitet, dvs. at Arbeids- og velferdsetaten fastsetter en fast pris og tilbyderne dermed utelukkende konkurrerer på kvalitet. En fare med dette kan imidlertid være at man anskaffer tiltak som har unødig høy kvalitet og at man dermed risikerer å betale for mye. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) foreslår også at konkurranse på henholdsvis pris og kvalitet bør vurderes i forhold til type tiltak og lokale forhold. For standardiserte tiltak anbefales konkurranse på pris, mens for nye innovative og/eller spesialtilpassede tiltak, er det mer hensiktsmessig med både pris og kvalitet, eller bare kvalitet.

En fare med for sterk priskonkurranse og kortsiktige kontrakter er at usikkerhet blant leverandørene svekker insentivene til å bygge opp kompetanse hos tiltaksarrangørene. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) viser derfor til at det på andre samfunnsområder brukes anbuds-konkurranser på svært langsiktige kontrakter. Ifølge rapporten er det mulig å tenke seg anbuds-konkurranser om langsiktige kontrakter knyttet til varig tilrettelagt arbeid og andre arbeidsmarkedstiltak. Bakgrunnen for dette er argumentet om at tiltaksarrangørene vil ha behov for mer stabile rammer.

En rapport fra EU-kommisjonen oppsummerer litteraturen omkring konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak fra et utvalg europeiske land (Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland og Sverige).<sup>18</sup> Også denne rapporten konkluderer med at resultatene er blandet. De mest positive funnene finner vi i Storbritannia, mens de mest negative funnene finner vi i Tyskland, Frankrike og Sverige. Ifølge rapporten, kan likevel private tilbydere under visse kontraktsmessige forutset-

ninger, forbedre resultatet for visse grupper og samtidig bidra til økt nyskaping. Anbefalingene i rapporten er derfor bl.a. at implementering av systemer for konkurranseutsetting må gjennom en utviklingsprosess, at det ikke legges for mye vekt på pris i konkurransen og at det utvikles gode informasjons- og rapporteringssystemer mellom kontraktspartene.

En rapport utgitt av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), tar også for seg erfaringene med konkurranseutsetting av velferdstjenester i Sverige.<sup>19</sup> Rapporten tar sikte på å belyse hvorvidt konkurranseutsettingen som startet på 1990-tallet, har levd opp til forventningene. Hovedkonklusjonen er imidlertid at det er vanskelig å se noen entydige effekter. Riktignok har private leverandører på noen områder oppnådd lavere kostnader, men dette kommer i følge rapporten, som regel leverandøren til gode, ikke det offentlige. Ifølge rapporten er det heller ikke noen entydige kvalitetsforbedringer å spore. Rapporten peker på flere forklaringer. En hovedforklaring er at det ikke etableres virkelige markeder, men heller noe som kan karakteriseres som kvasimarkeder der konsumentens makt er begrenset og der etterspørselen i all hovedsak bestemmes av de offentlige budsjettene. I praksis betyr dette at valg av leverandør ikke bestemmes av den enkelte bruker, men av det offentlige. En annen forklaring er at det har vist seg krevende å ivareta bestillerrollen, med den konsekvens at man har gått over til anbud med faste priser og konkurranse på kvalitet (som følge av at det er vanskelig å spesifisere gitte kvalitetskriterier i anbudsdokumentene). Herunder hører det også med at velferdstjenestene som regel er komplekse og forutsetter individuelle tilpasninger. En tredje forklaring er asymmetrisk informasjon. Ifølge rapporten er det et stort problem at brukerne av tjenestene ikke har tilstrekkelig informasjon om tjenestene. Informasjonsproblemet forsterkes ytterligere av at den som velger eller kjøper tjenesten, ikke nødvendigvis er den som forbruker tjenesten. Det viser seg også at etablering av kvasimarkeder medfører store transaksjonskostnader. Dette skyldes at tilsyn og kontroll har vært ressurskrevende og at det medfører store kostnader for aktørene i markedet å etablere seg, øke/reducere aktivitet eller legge ned. Som følge av asymmetrisk informasjon og at man kvalitetsvurderer ut fra det som faktisk kan måles, vil man i følge rapporten også tendere mot å måle feil type kvalitet.

<sup>18</sup> Finn, D. (2011), *Sub-contracting in Public Employment Service. Review of research findings and literature on recent trends and business models*. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Service. DB Employment, Social Affairs and Inclusion (May 2011).

<sup>19</sup> Hartman, L. red. (2011), *Konkurrensens konsekvenser Vad händer med svensk velferd*, SNS Förlag.

Litteraturgjennomgangen viser at konkurranseutsetting ikke nødvendigvis bidrar til billigere eller bedre tjenester. I rapporten fra EU-kommisjonen pekes det på at det avgjørende for om et slikt regime blir vellykket, er utformingen av kontraktene. I rapporten fra SNS vises det imidlertid til at en del grunnleggende forutsetninger for å etablere markeder ikke er tilstede ved konkurranseutsetting av velferdstjenester. Gitt denne markedssvikten, vil det også være vanskelig å etablere noen reell markedspris ved konkurranseutsetting. Ser vi rapportene i sammenheng, vektlegger den ene utfordringene og den andre mulighetene. Hvorvidt man kan lykkes med konkurranseutsetting, synes derfor å være avhengig av i hvilken grad man gjennom kontraktsstyring (og annet regelverk) kan motvirke eller avverge den markedssvikten som åpenbart oppstår i disse markedene. Ifølge rapporten fra SNS er minst to faktorer viktige for å få et kvasimarked til å fungere. Det ene er at graden av regulering må balanseres mot friheten til markedsaktørene. Det andre er betydningen av relevant og kvalitativt god kontroll og tilsyn.

## 16.6 Resultatbasert finansiering og differensierte satser

Ordninger med resultatbasert finansiering av arbeidsrettede tiltak oppstod i USA på begynnelsen av 1990-tallet og spredte seg til flere av de amerikanske statene i løpet av 1990-tallet. Disse modellene har senere hatt innflytelse på utviklingen av tilsvarende modeller i Australia, New Zealand, Nederland og Storbritannia.

Bakgrunnen for utviklingen av disse finansieringsmodellene var en økende misnøye med ramme- eller stykkprisbaserte modeller som var rettet mot inputsiden (stykkepris eller rammefinansiering av antall deltakere eller tilretteleggere) eller tiltaksprosessen (spesifikke aktiviteter i bistandsprosessen).<sup>20</sup> Siden finansieringen tidligere var rettet inn mot brukerne eller aktiviteter, tok den i liten grad hensyn til om tjenesten var relevant for den enkelte deltaker. Betalingen reflekterte heller ikke nødvendigvis kvaliteten på tjenestene, bare kvantitet. Videre ga ikke ramme- eller stykkprisfinansiering tilstrekkelig insentiver til å få deltakerne over i ordinært arbeid. Tvert imot ble det hevdet at leverandørene ikke hadde insentiver til å få deltakerne over i ordinært arbeid dersom dette medførte tap av inntekter. Den resultatbaserte finansieringen skulle dermed bidra til at tilbudet ble mer relevant (verdsatt av deltakerne), til kvalitetsforbedring og ikke minst til å gi arrangørene sterkere insentiver til å få deltakerne raskere over i ordinært arbeid. De nye resultatbaserte finansieringsmodellene skulle heller refundere leverandørene i forhold til resultatene som oppnås, ikke i forhold til omfanget av tjenestene.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vi opererer her med en modell som skiller mellom tre faser i tjenesten: input, prosess og output. Input refererer til deltakere som henvises til de aktuelle tjenestene. Prosessen refererer til de aktivitetene som foregår. Output refererer til de resultatene som oppnås.

<sup>21</sup> Corden, A. og P. Thornton (2003), *Results-based Funded Supported Employment: Avoiding Disincentives to Serving People with Greatest Need*. The University of York/SPRU.

### Boks 16.1 Resultatbasert belønning: Mulige uønskede sideeffekter

Resultatbaserte belønningssystemer er utformet for å påvirke tiltaksarrangørenes atferd i en retning oppdragsgiveren ønsker. Fordi slike systemer i utgangspunktet overfører mer av den økonomiske risikoen fra oppdragsgiveren til tiltaksarrangørene, kan en vente at sistnevnte tilpasser sin virksomhet for å redusere risikoen. Dette kan ha sideeffekter som ikke alltid stemmer med oppdragsgiverens intensjoner. To slike sideeffekter er «fløteskumming» og «parkering».

Såkalt fløteskumming innebærer at tiltaksarrangøren søker å unngå brukere som forventes å oppvise dårlige resultater og tiltrekke seg brukere som forventes å få gode resultater og der-

med øke den økonomiske uttellingen for arrangøren. En slik effekt vil være negativ for de av brukerne som har de største utfordringene.

Med parkering menes at tiltaksleverandøren bruker mindre ressurser på de av deltakerne de anser å ha dårligst muligheter i arbeidsmarkedet. Parkering av tiltaksdeltakere foregår altså etter rekruttering til tiltak, og har først og fremst med prioritering av bruken av formidlingsressursene på ulike arbeidssøkere. På tilsvarende måte som med fløteskumming vil effekten av parkering være negativ for de brukerne som har de største utfordringene. En variant av parkering kan også være at tiltaksdeltakere skrives for tidlig ut av tiltaket.



### Boks 16.2 Resultatbaserte finansieringsformer: Eksempler

Den første resultatbaserte finansieringsmodellen ble utviklet i staten Oklahoma. Modellen tar utgangspunkt i en totalpris som fordeles på seks ulike milepæler. Totalprisen fastsettes på bakgrunn av anbudskonkurranse og fordeles på seks delmål (kartlegging, jobbforberedelser, utplassering, arbeidspraksis i 4 uker, brukertilfredshet med jobb, arbeidspraksis i 90 dager) som vektet i forhold til ulike prosentsetser. Det finnes to nivåer på satsene. Laveste sats er for ordinære og høyeste sats for personer med behov for spesiell tilrettelegging. Det forutsettes at deltakerne mottar minimumslønn fra arbeidsgiver. Videre kan tiltaksarrangøren ikke nekte å ta imot deltakere som henvises fra arbeidsmarkedsmyndighetene.

#### *Oklahoma-modellen*

1. Fullført kartlegging	7 %
2. Fullføring av plan	7 %
3. Utplassering i jobb	11 %
4. Arbeidspraksis i 4 uker	22 %
5. Tilfredshet med arbeid	22 %
6. 90 dager i praksis	34 %

Modellen i Massachusetts likner på Oklahoma-modellen. Modellen har tre hovedmilepæler som igjen består av 2–3 utbetalingspunkter. Til forskjell fra Oklahomamodellen, kan tiltaksarrangøren avvise henviste personer dersom årsaken begrunnes. Modellen åpner også for å gi tilleggsstønader som betales på timebasis, dersom det er behov for ekstra tjenester, for eksempel dersom det er behov for spesiell tilrettelegging ved utplassering.

Kentucky-modellen skiller seg fra de foregående ved at det kun er delmålet om utplassering i praksis som har resultatbasert finansiering. For å få utbetalt bonus må deltakeren ha vært i et arbeidsforhold i minst 60 dager, brukeren må være tilfreds med jobben og det stilles krav til et minimum av arbeidstimer pr. uke. De øvrige komponentene i modellen – som for eksempel avklaring, utarbeiding av handlingsplan og jobbsøk – er stykkprisfinansiert.

#### *Resultatbasert finansiering i Australia (2005)*

1. Inntak: Stykkpris (oppstartskostnader)
2. Kartlegging: Stykkpris
3. Assistanse: Stykkpris (fast) pr. måned i 10 måneder  
+ bonus ved 4., 13. og 26. uke i et arbeidsforhold
4. Kartlegging: Vurderer bistandsbehov og eventuelt behov for videre Oppfølging
5. Oppfølging: Stykkpris pr. måned i maksimalt ett år. Tilbudet avhenger av om det avdekkes behov i kartleggingen (jf. punkt 4).

Den australske modellen kombinerer stykkpris med resultatbasert finansiering. Ved oppstart mottar tiltaksleverandørene et fast beløp som skal dekke kostnadene de første ukene. Videre ytes et fast tilskudd når kartlegging og handlingsplan foreligger. I den første oppfølgingsfasen (assistanse) ytes et fast tilskudd pr. måned i maksimalt 10 måneder og i tillegg en bonusutbetaling når deltakeren har vært i arbeid i 4, 13 og 26 uker. Avhengig av en kartlegging, kan det søkes ytterligere om bistand ut over 26 uker. Innenfor de første 26 vil bonusen kunne utgjøre vel 40 prosent av det samlede tilskuddet. Den australske modellen baserer seg også på en klassifisering av deltakerne i fire grupper avhengig av bistandsbehovet. Satsene og bonusen øker jo større bistandsbehovet er. Ut over dette er det også mulig å få ulike tilleggsytelser, bl.a. ekstra distriktstilskudd.

Workstep-programmet i Storbritannia er langt på vei utformet etter de samme prinsippene som den australske modellen. I denne modellen har man imidlertid skilt mellom to grupper avhengig av om målet er heltids- eller deltidsarbeid. De månedlige tilskuddssatsene er lavere for de med mål om deltidsarbeid, mens betalingen for oppstartsfasen og bonussatsene er de samme.

Et resultatbasert finansieringssystem kan operere med flere delmål i tillegg til hovedmålet. Hovedmålet er som regel stabil tilknytning til arbeidslivet. Delmål kan være å gjennomføre kartlegging, ferdigstilling av handlingsplan, oppstart av et arbeidsforhold og tilknytning til praksis/arbeidsforhold av en bestemt varighet. Det finnes en rekke ulike modellvarianter som varierer i forhold til hvor sterke de økonomiske insentivene er. Bl.a. opererer enkelte modeller med en fast forholdsdefinert pris som fordeles prosentvis i forhold til ulike delmål. Andre kombinerer både anbudskonkurransen (om en totalpris) og resultatbasert finansiering. Det er også vanlig å operere med ulike prisnivåer avhengig av brukernes antatte tjenestebehov eller forventet varighet på bistanden. Formålet med prisdifferensiering er dels å dekke faktiske kostnader for ulike grupper deltakere og dels unngå fløteskumming eller parkering. Med andre ord finnes det mange varianter og kombinasjonsmuligheter både i forhold til bruk av prisdifferensiering, milepælsfinansiering og bonusfinansiering ved oppnådd mål.

Ifølge Novak et al. (1999) er fordelene med resultatbasert finansiering at man får økt oppmerksomhet om målene med rehabiliteringen, at tiltaksleverandørene ansvarliggjøres, produktiviteten og effektiviteten økes samt at tiltaksdeltakerne blir mer tilfreds.<sup>22</sup> Samtidig ligger det også noen forutsetninger til grunn for at slike modeller skal virke etter intensjonen. For det første er det nødvendig med en avklaring av brukernes faktiske mål, hvilket behov deltakerne har og hva tiltaket faktisk kan bidra med. For det andre må målene være realistiske og målbare. For det tredje må modellen være utformet slik at den gir tiltaksleverandøren bærekraftig inntjening.

Det er imidlertid en rekke fallgruver med slike finansieringsmodeller. For det første er det en fare for at finansieringsformen kan stimulere tiltaksarrangørene til fløteskumming eller parkering. Fløteskumming skjer i rekrutteringsfasen og innebærer at tiltaksarrangørene tenderer til å rekruttere de deltakerne de vil lykkes best med for å maksimere inntektene. De modellene vi kjenner til har derfor forsøkt å motvirke dette gjennom ulike krav til leverandørene, blant annet at de ikke har lov til å avvise personer som henvises. Parkering

innebærer at tiltaksarrangøren prioriterer ressurser til de deltakerne som har størst sjans til å lykkes på arbeidsmarkedet, og tilsvarende nedprioritere de med minst sjans. Et grep for å unngå dette har vært å klassifisere brukerne etter bistandsbehov samtidig som prisene differensieres etter bistandsbehovet.

En annen utfordring er at resultatbaserte finansieringssystemer kan bidra til kortsiktighet og redusert kvalitet på tjenestene. Dette har bl.a. sammenheng med at arrangørene spekulerer i å oppnå delmål, men ikke de mer krevende hovedmålene. For eksempel vil en tiltaksarrangør kunne presse deltakere inn i kortsiktige jobbforhold for å oppnå delutbetalinger. De fleste modeller har imidlertid forsøkt å ta hensyn til dette gjennom bonusfinansieringen, bl.a. ved at bonusen øker jo lengre deltakerne står i et arbeidsforhold. I tillegg har enkelte modeller også brukertilfredshet som et bonuskriterium.

En tredje utfordring er om systemet er designet slik at finansieringen samlet sett er bærekraftig for tjenesteleverandørene. Dette vil på den ene siden være avhenge av hvordan finansieringsmodellene er utformet. Bl.a. har den britiske modellen som benyttes i Workstep, blitt kritisert for at det er en mismatch mellom finansieringen av de første fasene og den arbeidsinnsatsen som legges inn i starten av prosessen (avklare, planlegge og finne jobb). På den andre siden kan det også være andre utenforliggende forhold som kan påvirke muligheten for å oppnå resultater, spesielt situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet. Den australske modellen har forsøkt å ta hensyn til dette ved å tilby tilleggsstønader i områder med et svakt arbeidsmarked.

En fjerde utfordring med de resultatbaserte finansieringsmodellene er at de ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til kortest mulig tiltaksløp. Spesielt kan dette være problematisk i de tilfellene hvor det inngår kvalifiserende aktiviteter i milepælsplanen. Dette kan imidlertid motvirkes ved å øke finansieringen på det tidspunktet deltakeren inngår i et arbeids- eller praksisforhold. En annen variant kan være å utforme en finansieringsmodell hvor det over tid er avtagende finansiering. Formålet med en slik modell vil være at arrangøren gis økonomiske insentiver til å fylle tiltakskvoten med nye deltakere fremfor at eksisterende deltaker blir værende lenger enn nødvendig i tiltaket. En slik modell vil imidlertid kunne føre til parkering av eksisterende deltakere eller stimulere til formidlinger som er av kort varighet.

<sup>22</sup> Novak, J., D. Mank, G. Revell, and D. O'Brien (1999b), *Paying for success: Results-based approaches to funding supported employment* in Revell, G., K. Inge, D. Mank and P. Wehman (eds), *The Impact of Supported Employment for People with Significant Disabilities: Preliminary findings of the National Supported Employment Consortium*. Richmond VA: Virginia Commonwealth University.

### 16.6.1 Internasjonale erfaringer med resultatbasert finansiering

En evaluering av Workstep-programmet peker på at det har vært rettet kritikk mot selve betalingsmodellen og hvor godt samsvar det er mellom arbeidsinnsatsen i de ulike fasene og betalings-tidspunktene. Blant annet vises det til at arbeidsinnsatsen er størst i starten, mens mye av finansieringen skjer i perioder hvor det er mindre oppfølging av deltakerne.<sup>23</sup> Evalueringen av den australske modellen viser til at det har vært betydelige forbedringer i resultatene. Mens det var 25 prosent som nådde målet om 13 uker med jobb (innenfor en periode på 18 måneder) i den gamle rammefinansierte modellen, oppnådde man med den resultatbaserte modellen en tilsvarende andel på 43 prosent.<sup>24</sup> Rapporten anbefaler samtidig å forenkle modellen med tanke på å redusere de administrative kostnadene.

Studier fra USA kan også vise til at resultatbaserte finansieringssystemer har en positiv effekt på deltakernes måloppnåelse. En studie av McGrew mfl. (2005) sammenligner arrangører som er stykkprisfinansiert med arrangører som har resultatbasert finansiering. Resultatene viser at den resultatbaserte modellen ga bedre resultater enn den stykkprisbaserte. Det vil si at deltakerne i den resultatbaserte modellen hadde større sannsynlighet for å nå de ulike milepælene, herunder oppnå målet om 9 måneders ordinært arbeid.

En evaluering av et forsøk med resultatbasert finansiering i Australia konkluderer også med at klienter som var tilknyttet leverandører med resultatbasert finansiering (CBFT) hadde bedre resultat enn klienter som var tilknyttet leverandører med rammetilskudd (FaCS 2003). Etter å ha kontrollert for andre forskjeller mellom forsøks- og kontrollområdene, viste det seg at totalt 39 prosent var kommet i jobb i forsøksområdene, mens tilsvarende 30 prosent var kommet i jobb i kontrollområdene (jobb i 13 uker). Evaluatoren peker imidlertid på at de positive resultatene kan skyldes forskjeller i arbeidsmarkedet mellom forsøks- og kontrollområdene, forskjeller som ikke fanges opp i analysemodellen.

En tilsvarende evaluering av resultatbasert finansiering i New-Zealand viser at ordningen

hadde god sysselsettingseffekt på kort sikt, men mindre på lengre sikt (Ramasamy and Boer 2004). Resultatene etter seks måneder viste at forsøksgruppen hadde 13 prosentpoeng høyere sysselsettingseffekt enn sammenligningsgruppen. Samtidig viste undersøkelsen at sammenligningsgruppen hadde en sterkere økning i sysselsettingseffekt etter at det har gått 6 måneder. Etter 14 måneder var forskjellen på bare 5 prosentpoeng i favør av forsøksgruppen.

### 16.6.2 Norske erfaringer med resultatbasert finansiering og differensierte satser

I Norge er det gjennomført enkelte forsøk med alternative finansieringsmodeller for arbeidsrettede tiltak. Det første forsøket startet opp i 2007 og innbefattet bruk av bonusfinansiering i formidlingstiltak (KAT), jobbklubber og et nyopprettet tiltak for personer på ventestønad (VALS). Alle disse tre tiltakene ble konkurranseutsatt samtidig som at arrangørene mottok bonus ved formidling av deltakere til arbeid.

Evalueringen av KAT viste at brukerne var godt fornøyd med det tiltaket de deltok på. Undersøkelsen viste også at det var tendenser til fløtskumming og parkering av enkelte deltakere. Dette hadde sannsynligvis sammenheng med at det ble rekruttert en forholdsvis heterogen gruppe inn i tiltaket. Sammenlignet med en tilsvarende gruppe arbeidssøkere og yrkeshemmede som deltok i andre tiltak, viste undersøkelsen at KAT-tiltaket ga gode jobbeffekter.<sup>25</sup>

I etterkant av forsøket med KAT ble det også etablert et internt formidlingstiltak i Aetat (Jobbfokus) som rettet seg mot de samme målgruppene som i KAT. I en undersøkelse hvor dette tiltaket ble sammenlignet med KAT, fremgikk det at det interne tiltaket i Aetat både hadde lavere kostnader og bedre jobbeffekt enn KAT.<sup>26</sup> Her må det imidlertid tas hensyn til at resultatene kan skyldes forsøks effekter, det vil si effekter som skyldes det ekstra søkelyset tiltakene får på seg i en forsøksperiode. Siden det interne tiltaket ble etablert som en reaksjon på KAT-tiltaket, kan de også være at disse effektene var sterkere i det interne tiltaket. Resultatene fra undersøkelsen kan likevel gi grunnlag for å vurdere hvorvidt Arbeids- og vel-

<sup>23</sup> Purvis, Lowrey and Dobs (2006), *WORKSTEP evaluation case studies: Exploring the design, delivery and performance of the WORKSTEP Programme*. DWP report no 348.

<sup>24</sup> Department of Education, Employment and Workplace Relations (2007). *Disability Employment Network Case Based Funding Modell*. Evaluation Report.

<sup>25</sup> Lunder, T.E., K. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2005), *Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat*. Rapport 225. Bø: Telemarksforsking.

<sup>26</sup> Heian, M.T., T.E. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2006), *Evaluering av Jobbfokus*. Rapport 233. Bø: Telemarksforsking.

ferdsetaten selv bør stå som arrangør av tiltak i konkurranse med eksterne leverandører.

Evalueringen av jobbklubb sammenlignet effektene av jobbklubb med og uten bonusfinansiering. Arrangører som hadde jobbklubb med bonus fikk 3 000 kroner ved formidling til arbeid med varighet i 3–6 måneder, mens formidling med varighet over 6 måneder ga bonus på 4 000 kroner. Både ordinære jobbklubber og jobbklubber med bonus var satt ut på anbud. Resultatene fra evalueringen viste at det ikke var bedre jobbeffekt av de bonusfinansierte jobbklubbene.<sup>27</sup> En forklaring på at bonusfinansieringen ikke ga forventede resultater, var at bonusutbetalingene var for små. I og med at det i utgangspunktet var konkurranse om å arrangere tiltakene, kan en annen forklaring også være at de forventede effektene av bonusordningen – dvs. insentiveffektene – allerede var oppnådd gjennom ordningen med konkurranseutsetting.

Et forsøk med innføring av to nye finansieringsmodeller for Arbeid med bistand startet opp i 2008 og ble avsluttet i 2011. Begge modellene inneholdt et system med bonus for tiltaksarrangør ved oppnådd resultat, dvs. formidling til ordinært arbeid. Innretningen av grunnbetalingen skilte seg ved at den ene ordningen opererte med differensierte satser avhengig av deltakerens behov, mens den andre ordningen hadde en grunnsats basert på faktisk antall timer utført oppfølgingsarbeid. Forsøket ble evaluert av Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse.<sup>28</sup>

Et mål med finansieringsmodellene var at tiltaksarrangørene skulle gis større muligheter til å ta inn deltakere med store behov og som krevde stor ressursinnsats. Rapporten konkluderer med at finansieringsmodellene ikke bidro til endring i rekrutteringen til tiltaket. Ifølge rapporten bidro begge modellene til økt oppfølging av deltakerne i avklarings- og kartleggingsfasen, og til bedre støtte til å komme inn og være i arbeid. Undersøkelsen kunne imidlertid ikke observere effekter på resultatet av tiltaket. Noe av forklaringen kan være at det var relativt lite av finansieringen som var resultatbasert. Ifølge rapporten var det i størrelsesorden 8 prosent av finansieringen som var bonusbasert i et typisk forløp på 17 måneder som førte til at deltakeren kommer i jobb.

Det er også gjort forsøk med bruk av differensierte satser på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Hovedhensikten med slike ordninger er at finansieringen i større grad skal samsvare med faktiske kostnader og til å unngå fløteskumming og parkering. Fløteskumming finner vi også blant bedrifter som arrangerer Varig tilrettelagt arbeid. Ifølge en rapport fra Fafo (2008) har bedriftene som følge av skjerpede krav om produktivitet og økonomiske resultater, blitt mer selektive enn før med hensyn til hvem de ansetter. En utfordring med differensiering av satser for å motvirke dette, er imidlertid å finne gode og effektive metoder for å skille mellom ulike gruppers bistandsbehov. Ifølge Fafos rapport vil det også medføre administrative kostnader og praktiske problemer å klassifisere deltakerne.<sup>29</sup>

Møreforskning har tidligere evaluert forsøk med differensierte driftsstøttesatser for deltakere i Varig tilrettelagt arbeid. Forsøket inneholdt to modeller. Den ene benyttet et kartleggingsverktøy for å skille mellom ulike bistandsbehov hos deltakerne. Den andre baserte seg på at deltakerne i en virksomhet skulle ha en bestemt fordeling i forhold til bistandsbehov, noe som overflødiggjorde behovet for prisdifferensiering. Evalueringen konkluderer med at forsøket hadde en positiv effekt på tjenestene til deltakerne, men at forsøket hadde en kort varighet og at det derfor var lite erfaring å bygge på.

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2011) har også gjennomført en utredning av differensierte satser i Varig tilrettelagt arbeid.<sup>30</sup> Hovedspørsmålet i evalueringen er om differensierte satser kan bidra til å rekruttere brukere med stort bistandsbehov ved et mer differensiert tilskuddssystem. En konklusjon i rapporten er at differensierte satser på kort sikt ikke vil bidra til å vri rekrutteringen. Bakgrunnen for dette er at det er liten gjennomstrømning i dette tiltaket. Rapporten anbefaler heller at kommunene benytter sine egenandeler til å differensiere satsene. Videre anbefales det at enkeltvirksomheter bygger opp et eget tilbud til grupper med spesielle bistandsbehov.

Generelt viser internasjonale undersøkelser mer positive erfaringer med resultatbasert finansiering og differensiering av satser enn de norske erfaringene. En forklaring på dette kan være at de

<sup>27</sup> Lunder, T.E., K. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2005), *Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat*. Rapport 225. Bø: Telemarkforskning.

<sup>28</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2011), *Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand*. Econ-rapport R-2010-068.

<sup>29</sup> Mandal, R. (2008), *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Fafo-rapport 42. Oslo.

<sup>30</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2011), *Differensierte satser for Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Rapport nr. 025. Oslo.

internasjonale kildene er «biased», dvs. at positive resultater publiseres i større grad enn negative resultater.<sup>31</sup> En annen forklaring kan være at utformingen av de norske forsøksordningene ikke har vært godt nok designet. Ifølge den internasjonale litteraturen vil suksesskriteriet nettopp være måten å designe og tilpasse finansieringsmodellen.

## 16.7 Drøfting av dagens finansieringsordninger

Dagens støtte- og tilskuddsordninger er utformet på ulike måter, og det kan derfor være grunn til å vurdere behovet for forenkling. I drøftingen av dette spørsmålet har utvalget begrenset seg til finansieringsordningene for de tiltakene som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Blant disse finner vi fire typer finansieringsordninger. Et hovedskille går mellom tiltaket Arbeid med bistand og de øvrige tiltakene. Mens Arbeid med bistand har en tilskuddsordning rettet inn mot tilretteleggerne, har de øvrige tiltakene tilskuddsordninger rettet inn mot tiltaksdeltakerne. Blant de øvrige tiltakene varierer også tilskuddsordningene. Tiltakene Kvalifisering og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift har en tilskuddsordning som inkluderer både driftsstøtte og lønnstilskudd, mens støtteordningen til avklarings tiltaket og tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet inkluderer kun driftsstøtte. Videre har tiltaket Varig tilrettelagt arbeid en kommunal egenandel i tillegg til driftsstøtten fra Arbeids- og velferdsetaten.

Prinsipielt mener utvalget at det kan være hensiktsmessig med en forenkling av dagens støtte- og tilskuddsordninger. Samtidig bør målet om forenkling vurderes i forhold til andre hensyn. Et slikt hensyn kan være at størrelsen på tilskuddene skal stå i forhold til den tjenesten som ytes. Innføring av ordninger som ivaretar dette, kan innebære endringer i dagens finansieringsordninger, men ikke nødvendigvis en forenkling. Målet om forenkling må samtidig vurderes i forhold til finansieringsordningens formål. Utover det å dekke faktiske kostnader, kan finansieringsordningene også ha som formål å påvirke tiltaksarrangørene. Dette kan enten være i form av differensierte satser eller resultatbasert finansiering. Slike ordninger vil kunne bidra til et mer komplekst finansieringssystem. Utvalget vurderer det slik at det kan

være behov for en mer enhetlig finansieringsmodell, men at dette må vurderes i forhold til andre formål med tilskuddssystemet. Målet om forenkling av dagens støtte- og tilskuddsordninger må samtidig ses i forhold til en fremtidig tiltaksstruktur, dvs. at en endret tiltaksstruktur vil kunne legge visse føringer på utformingen av tilskuddsordningene.

Utvalget har også vurdert hvorvidt dagens tiltak er riktig priset i forhold til tjenestenes omfang. Dagens tiltak i skjermede virksomheter baserer seg på en modell der prisen skal dekke kostnadene. En sammenligning av prisene på disse tiltakene viser imidlertid at det er store prisforskjeller, forskjeller som ikke alene kan begrunnes i tiltaksdeltakernes ulike bistandsbehov. Sannsynligvis har dette sammenheng med at tiltakene er etablert på ulike tidspunkt og med ulike forutsetninger. Utvalget har på bakgrunn av dette foreslått en beregningsmodell som justerer satsene på tiltakene. Beregningsmodellen er nærmere redegjort for i neste avsnitt. Modellen er også utformet med tanke på å etterkomme kravene i statstøtteregulverket (omtalt over).

I andre tiltak som ikke er forbeholdt skjermede virksomheter, er prisen fastsatt på bakgrunn av anbudskonkurranser. Prisene på enkelte av disse tiltakene viser seg å være relativt høye sammenlignet med prisene på tiltak forbeholdt skjermede virksomheter. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at anbudskonkurranser representerer en større risiko for tiltaksleverandørene og at denne risikoen kommer til uttrykk i høyere markedspriser. En annen forklaring kan være vi har å gjøre med et kvasimarked hvor prismekanismene ikke fungerer optimalt. En tredje og nærliggende forklaring kan være at et slikt marked trenger noe tid for å etablere fornuftige markedspriser. Implikasjonene av de to første forklaringene er at vi ikke nødvendigvis kan forvente lavere priser med bruk av anbudsutsatte tiltak. Den siste forklaringen innebærer at eventuelle høyere anbudsbaserte priser kun vil være et midlertidig fenomen.

Utvalgets vurderinger er at det er svakheter og styrker ved begge de nevnte metodene å fastsette priser på. Usikkerheten om hvilken metode som gir de mest fornuftige prisene, gjør også at utvalget er delt i synet på hva som er mest hensiktsmessige. Utvalgets medlemmer har for øvrig ulike syn på bruk av markedsmekanismer av andre grunner enn metodens evne til å fastsette fornuftige priser. Dette gjelder blant annet anbudsordningens evne til å stimulere til kvalitet og nyskapingsevne.

<sup>31</sup> Rothstein, H.R., A.J. Sutton og M. Borenstein (2005), *Publication Bias in Meta-Analysis – Prevention, Assessment and Adjustments*, John Wiley & Sons, Ltd

I tilknytning til spørsmålet om prising av tiltak, er det også relevant å vurdere hvorvidt tiltakene bør finansieres innenfor en forpliktende eller uforpliktende avtale. I dag inngår Arbeids- og velferdsetaten to typer kontrakter. Den ene baserer seg på betaling for faktisk benyttede plasser. Den andre baserer seg på avtaler der Arbeids- og velferdsetaten betaler for avtalte plasser. Den første typen kontrakt innebærer en viss stabilitet for arrangørene, men kan påføre Arbeids- og velferdsetaten kostnader dersom plassene ikke benyttes. Det er imidlertid vedtatt av Stortinget å gå over til ordning med betaling for faktisk benyttede plasser. Med slike kontrakter er det en fare for at økt risiko for arrangørene vil kunne slå ut i høyere priser. Utvalget mener at bruken av forpliktende og uforpliktende avtaler må ses i sammenheng med andre forhold som påvirker markedssituasjonen, bl.a. kontraktens varighet/oppsigelsesfrist, og antall aktører som slippes til på tilbudssiden.

Resultatbasert finansiering er et virkemiddel som har til hensikt å oppnå bedre måloppnåelse med bruk av arbeidsrettede tiltak. Internasjonale erfaringer har vist at resultatbasert finansiering kan bidra til dette. På den andre siden har vi blandede erfaringer med resultatbasert finansiering i norske forsøk. Noe av forklaringen på dette kan være designet av ordningene. Ifølge den internasjonale litteraturen er det avgjørende at slike ordninger designes riktig gjennom tilpasninger over tid. En åpenbar fordel med slike ordninger er at de kan gi tiltaksleverandørene økt insentiver til bedre måloppnåelse. Samtidig kan slike finansieringsordninger bli komplekse og administrativt krevende å håndtere. Faren er med andre ord at de administrative kostnadene blir større enn den gevinsten en slik finansieringsmodell gir. Utvalget stiller seg imidlertid positivt til ytterligere forsøk med slike modeller. Videre mener utvalget at slike modeller bør utvikles og tilpasses over en lengre tid enn det som har vært gjort til nå.

Både ved resultatmåling av tiltak og resultatbaserte finansieringsmodeller, vil det være hensiktsmessig med differensierte satser.<sup>32</sup> Bakgrunnen for dette er at det vil være ulik rekruttering til tiltakene, noe som igjen vil påvirke formidlingsresultatene. I dag blir dette til en viss grad tatt hensyn til gjennom en differensiert tiltaksstruktur der personer med ulik grad av nedsatt arbeids-evne rekrutteres inn til ulike tiltak. Innføringen av bredere tiltak med mer heterogene grupper av deltakere vil imidlertid aktualisere bruken av dif-

ferensierte satser. Begrunnelsen for dette vil være at man ved måling av formidlingsresultater vil kunne ta hensyn til bistandsbehovet til deltakerne. Et annet viktig argument er at tilskuddet eller prisen på bistanden til den enkelte tiltaksdeltaker blir mer i samsvar med deltakerens faktiske bistandsbehov. Utfordringen med differensierte satser er imidlertid at de kan påføre Arbeids- og velferdsetaten økte administrative kostnader og dermed komme i konflikt med målet om forenkling av tilskuddsordningene. En annen utfordring er at dette vil stille større krav til Arbeids- og velferdsetatens evne til å avklare deltakernes bistandsbehov før de henvises til tiltak. Utvalget foreslår derfor å gjennomføre ytterligere forsøk med bruk av differensierte satser med tanke på å utforme en modell som både er administrativt enkelt å håndtere og som samtidig ivaretar hensynet til at finansieringen skal samsvare med bistandsbehovet. Dette med tanke på å kunne operere med bredere tiltak og mer sammensatte grupper innenfor samme tiltak.

## 16.8 Forslag til endring av finansieringssystemet

I dette avsnittet redegjøres det for fire typer finansieringsformer som kan benyttes i anskaffelsen av arbeidsrettede tiltak. De fire formene er kostnadsberegnet finansiering, anbudsbasert finansiering, resultatbasert finansiering og direkte tilskudd. Formålet er å redegjøre for noen grunnleggende finansieringsmåter som kan kombineres på ulike måter i de foreslåtte tiltaksmodellene i kapittel 17.

### 16.8.1 Kostnadsberegnet finansiering

Denne finansieringsformen baserer seg på en ordning med: a) forhåndsgodkjente tiltaksarrangører avgrenset til offentlige eide virksomheter og ideelle organisasjoner, b) ingen åpen konkurranseutsetting og c) en prising av tiltakene basert på kostnadsberegninger.

Finansieringsformen innebærer også en revidering av tilskuddssatsene med tanke på:

- Å etablere et mer enhetlig finansieringssystem,
- Å fastsette tilskuddssatser som samsvarer med et rimelig kostnadsnivå, og
- Å harmonisere satsene mellom tiltak, bl.a. for å begrense behovet for krysssubsidiering.

Denne finansieringsformen innebærer en revidering av prisene på enkelttiltak basert på en ny kostnadsberegningmodell. Slike modeller er

<sup>32</sup> Med resultatmåling menes her måling av formidling til ordinært arbeid.

Tabell 16.6 Kostnadsberegning av nye tilskuddssatser

	Dagens inntjening pr. tilrette- legger pr. år	Gj.snitts- lønn + sosiale utgifter	Overhead	Beregnet inntjening pr. tilrette- legger pr. år	Nye satser pr. deltaker pr. måned	Deltaker pr. tilrette- legger
Skjermet virksomhet						
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	809 100	600 000	34 %	804 000	13 400	5
Arbeid med bistand	619 560	600 000	34 %	804 000	5 583	12
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	983 400	600 000	34 %	804 000	6 700	10

benyttet både i forhold til private barnehager og privatskoler. I begge disse tilfellene baserer beregningene seg på kostnadsberegninger fra henholdsvis offentlige barnehager og skoler. Siden vi ikke har tilsvarende offentlige leverandører av arbeidsrettede tiltak, er denne modellen ikke like anvendbar i denne sammenheng. En alternativ metode vil være å benytte en modell som tar utgangspunkt i lønnsutgifter, tiltaksdeltakere pr. tilrettelegger og en rimelig overhead som dekker administrative utgifter. En slik beregningsmodell vil kunne bidra til å harmonisere stønadsnivået mellom tiltakene. Beregningsmodellen vil også langt på vei ivareta hensynet til transparens, dvs. innsyn i eller begrunnelsen for måten tiltakene finansieres på.

Tabell 16.6 viser prinsippene for en slik beregningsmodell for tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. Beregningsmodellen tar utgangspunkt i dagens tiltak, men vil også kunne benyttes på nye tiltak som foreslås etablert i de tre hovedmodellene. Forutsetningene som ligger til grunn for beregningene er et gitt antall deltakere pr. tilrettelegger (se tabell over), et gjennomsnittlig lønnsnivå pr. tilrettelegger (400 000 kroner)<sup>33</sup> inkludert indirekte lønnskostnader (50 % av lønnskostnader),<sup>34</sup> og et gitt nivå på overheaden. I modellen er denne satt til 34 prosent med tanke på at satsene samlet sett ikke skal økes eller reduseres.<sup>35</sup> Overheaden vil normalt dekke

administrative utgifter, investeringer og eventuelt risiko som ligger i finansieringsmodellen. Det vil imidlertid være nødvendig med grundigere gjennomgang av hva som anses å være en rimelig størrelse på overheaden og hvilke komponenter den skal dekke, ikke minst for å ivareta hensynet til transparens. Beregningsmodellen kan også fremstilles som i likningen under:

1. Pris pr. deltaker pr. år =  $(\text{Lønn} + \text{Overhead}) / \text{Deltaker pr. tilrettelegger}$
2. Pris pr. deltaker pr. måned =  $\text{Pris pr. deltaker pr. år} / 12$

Ved beregning av tilskuddssatser bør det være et samsvar mellom bistandsbehovet og prisen. I beregningsmodellen som er skissert over, blir bistandsbehovet vurdert i forhold til antall deltakere pr. tilrettelegger. Forutsetningene som ligger til grunn for beregningene i tabellen kan imidlertid endres i takt med hvordan tiltak utformes og tilpasses ulike målgrupper. Det er for øvrig også viktig at slike ordninger ikke er for kompliserte eller administrativt ressurskrevende å håndtere.

Denne finansieringsordningen innebærer at tiltakene ikke anskaffes på bakgrunn av anskaffelsesregelverket. Tilskuddet må dermed regnes som statsstøtte og omfattes dermed av statstøtteregeverket. I praksis betyr dette – siden tildeling av tiltakene ikke utsettes for konkurranse – at denne modellen må benytte unntaksbestemmelsene i anskaffelsesforskriften. Anskaffelsesforskriften § 1–3 andre ledd bokstav h åpner for et slikt unntak, dvs. å tildele kontrakter til en arrangør med offentlig eierskap. Det betyr også at kravet i tiltaksforskriften § 10–3 om at virksomheten skal ha kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet, ikke kan endres. Det er videre et vilkår at tiltaksarrangørene – om tiltaksoppdragene skal unntas konkurranse – er tildelt en enerett før kontraktstildeling. Dette taler for at det er nødvendig med en forhåndsgodkjenning av arrangørene.

<sup>33</sup> Ifølge lønnsstatistikken til SSB tjener en heltidsansatte i arbeidstreningsbedrifter (høyskoleyrker) 32 800 kroner pr. måned (per okt 2010). Pr. år utgjør dette 393 600 kroner.

<sup>34</sup> Ifølge NOU 2011: 5 (58) utgjør indirekte personalkostnader 52,6 prosent av lønn for arbeidet tid. I de indirekte kostnader inngår sykefravær, ferie og annen lønn for ikke-arbeidet tid samt arbeidsgiveravgifter og andre kostnader som er knyttet til arbeidsforholdet.

<sup>35</sup> Det er ikke tatt hensyn til forskjeller i volum mellom de ulike tiltakene.

Denne finansieringsformen innebærer også at det åpnes for å forhåndsgodkjenne ideelle organisasjoner.<sup>36</sup> Basert på praksis fra EU-domstolen og ESA, mener Kluge at Arbeids- og velferdsetaten kan tildele kontrakter direkte til ideelle organisasjoner. Det stilles likevel et vilkår i forskriften (del I) om at det må være en form for konkurranse om oppdragene.

I utgangspunktet er formålet med den foreslåtte finansieringsmodellen å harmonisere satser og ivareta kravene i statsstøttereguleringen. Finansieringsmodellen tar utgangspunkt i antall deltakere pr. tilrettelegger som grunnlag for å beregne nye satser. Slik modellen er beskrevet over, vil finansieringen basere seg på et gjennomsnittlig bistandsbehov innenfor hvert enkelt tiltak. I de tre modellene som foreslås av utvalget, opereres det med forholdsvis brede tiltak og dermed med en heterogen gruppe deltakere innenfor hvert tiltak. Svakheten med en finansieringsmodell som kun tar utgangspunkt i et gjennomsnittlig bistandsbehov, er at det kan oppstå avvik mellom bistandsbehovet som finansieringen baserer seg på, og faktisk bistandsbehov hos deltakerne. Et alternativ vil derfor være å operere med differensierte satser innenfor ett og samme tiltak. En slik differensiering kan bygge på de samme forutsetningene som er skissert over, dvs. på antall deltakere pr. tilrettelegger. Antall deltakere pr. tilrettelegger blir imidlertid ikke knyttet til tiltaket som sådan, men til den enkelte deltaker i tiltaket. Av praktiske grunner vil det være hensiktsmessig å regne om forholdet mellom deltakere og tilretteleggere i antall timeverk pr. deltaker pr. måned.

1. Timeverk pr. deltaker pr. måned = timeverk pr. måned / deltakere pr. tilrettelegger
2. Timepris = pris pr. deltaker pr. måned \* deltaker pr. tilrettelegger / timer pr. måned

En finansiering basert på timeverk pr. deltaker kan i prinsippet differensieres i forhold til beregnet behov for antall timer oppfølgingsbistand for hver enkelt tiltaksdeltaker. En slik ordning vil imidlertid kunne bli administrativt krevende å håndtere. Av hensyn til at ordningen skal være enkel og administrativt håndterbar, kan det derfor være mer hensiktsmessig og sannsynligvis tilstrekkelig med differensiering av 2–3 satser. En sats vil da ta utgangspunkt i antall deltakere pr. tilrettelegger. En sats som baserer seg på 12 delta-

kere pr. tilrettelegger, vil dermed gi 12,5 timer pr. deltaker pr. måned og en månedssats på omtrent 5 400 kroner (forutsetter månedssats på 150 timer). En sats som baserer seg på 5 deltakere pr. tilrettelegger, vil gi 30 timer pr. deltaker pr. måned og en månedssats på 13 000 kroner.

### 16.8.2 Anbudsbasert finansiering

Den anbudsbaserte finansieringsformen tar utgangspunkt i at tiltakene som i dag arrangeres av skjermede virksomheter, utsettes for konkurranse. Finansieringsformen baserer seg på følgende forutsetninger:

- Det er vanskelig å fastsette et «riktig» prisnivå på tiltakene, noe som legitimerer bruk av konkurranse.
- Flere av forutsetningene for et velfungerende marked er ikke tilstede og innebærer behov for reguleringer som tar hensyn til både Arbeids- og velferdsetatens behov for fleksibilitet og tiltaksarrangørens behov for forutsigbarhet.

Det første elementet i modellen er en ordning med prekvalifisering. Formålet med dette er å begrense antall tilbydere til de best kvalifiserte. Prekvalifiseringen bør imidlertid ikke være strengere enn at nye aktører har mulighet til bli kvalifisert til å legge inn anbud.

Generelt bør Arbeids- og velferdsetaten styre konkurransen i henhold til hvordan det lokale markedet av leverandører ser ut. Det kan for eksempel bety at kontraktene som lyses ut, differensieres i forhold til ulike typer tilbydere. Dette kan bl.a. innebære at man utlyser større kontrakter rettet inn mot de etablerte og større tiltaksarrangørene i kombinasjon med utlysning av mindre kontrakter som også gir muligheter for mindre og/eller nyetablerte virksomheter. Formålet med dette vil være å åpne for at nye mindre aktører kan etablere seg i markedet. Det bør også formelt åpnes for at etablerte virksomheter kan konkurrere på tvers av fylkegrenser, etablere satellitter i distriktene mv. Over tid kan det imidlertid tenkes at dette kan bidra til større strukturelle endringer i markedet.

Denne finansieringsformen kan bestå av flere varianter. En variant kan innebære at leverandørene kun konkurrerer på pris mens kvalitetskriteriene er definert på forhånd i kravspesifikasjonen. En annen variant kan innebære at tilbyderne konkurrerer på både pris og kvalitet, dvs. at pris og kvalitet vurderes etter et bestemt forholdstall. En tredje variant kan basere seg på at vektlegging av pris og kvalitet endrer seg over tid og avhengig av

<sup>36</sup> En ideell organisasjon vil i denne sammenheng være en organisasjon som ikke fordeler overskudd til eiere eller aksjonærer, men heller bruker overskuddet i egen virksomhet og til allmenntilrettelegger formål.



behovet. En fjerde variant vil være at leverandørene kun konkurrerer på kvalitet, mens prisen er gitt på forhånd. Formålet med å vektlegge pris vil være å etablere et reelt prisnivå i markedet, mens formålet med å vektlegge kvalitet (mens prisen er gitt) vil være å oppnå best mulig tjeneste innenfor et gitt prisnivå.

Det andre elementet i finansieringsformen angår varighet på kontrakter. Av hensyn til stabilitet over tid, vil det være nødvendig at kontraktene er av en viss varighet. Dette dels av hensyn til tiltaksdeltakere med behov for lengre tiltaksløp og dels av hensyn til at tiltaksarrangøren skal ha tilstrekkelig med stabile vilkår over tid, blant annet med tanke på å beholde kompetansepersonell og gi tilstrekkelig motivasjon til å drive kompetanseutvikling. Varigheten på kontraktene for tiltakene blir nærmere utdypet i de enkelte modellene i kapittel 17.

I forbindelse med konkurranseutsetting vil det også være et spørsmål om hvor detaljert kravspesifikasjonene bør være. Her kan det tenkes to modeller:

- Konkurransen om standardiserte tiltak (evidensbaserte). Her konkurrerer arrangørene på gjennomføringsevne, dvs. hvor godt de kan overbevise om at de har kompetanse, kapasitet og systemer for øvrig til å gjennomføre tiltaket slik det er foreskrevet. Konkurransen dreier seg her om å gjøre tingene riktig. I slike tiltak hvor tiltaksspesifikasjonen er rimelig detaljert, er det også større muligheter for å vektlegge pris i anbudskonkurransen.
- Konkurransen om generelle tiltak. Her konkurrerer arrangørene ikke bare på gjennomføringsevne, men også på utformingen av tiltaket. Det innebærer at det foreligger kun generelle føringer på hva tiltaket skal eller bør inneholde. Ut over dette er det opp til arrangørene å fylle tiltaket med kreativt innhold. Konkurransen her dreier seg om å gjøre de riktige tingene. I anbudskonkurransen om slike tiltak vil det være mer rimelig å legge mindre vekt på pris (eller operere med faste satser), og mer vekt på kvalitet eller nyskaping.

### 16.8.3 Resultatbasert finansiering

Resultatbasert finansiering er en tredje finansieringsform som kan kombineres med de øvrige. Formålet med denne finansieringsformen er å stimulere tiltaksarrangørene til økt måloppnåelse. Som vist over, vil finansieringsmodellen måtte balansere de økonomiske insentivene i modellen mot hensynet til tiltaksarrangørens behov for

kostnadsdekning og at man unngår fløteskumming og/eller parkering.

Med bakgrunn i erfaringer fra tiltaket Arbeid med bistand, består tiltaksprosessen av fire kritiske faser:

- Avklaring og planlegging,
- Finne egnet arbeidspraksis (ventetid fra inntak til arbeidskontrakt foreligger),
- Oppfølging på arbeidsplass, herunder tilrettelegging og kvalifisering,
- Overgang til ordinær lønn, og
- jobbfastholdelse.

En resultatbasert finansieringsmodell bør ta utgangspunkt i å stimulere en eller flere av disse fem fasene. En utfordring i tiltaket Arbeid med bistand har blant annet vært lang ventetid fra deltakerne blir tatt inn i tiltaket til de finner en relevant arbeidsgiver, noe som tilsier at en bør spesielt vektlegge fasen med utplassering. En annen utfordring har vært å sikre god oppfølging på arbeidsplassen, herunder god tilrettelegging og eventuelt kvalifisering. Samtidig er det viktig, blant annet av hensyn til eventuelle nye og mindre tiltaksarrangører med liten kapitaldekning, å ha en oppstartsfinansiering som dekker en viss andel av tilretteleggerens arbeidsinnsats i oppstarts og planleggingsfasen. Innføringen av en ordning med resultatbasert finansiering vil også kunne medføre behov for differensierte satser avhengig av bistandsbehov. En slik finansieringsform må derfor vurderes opp mot de praktiske og kostnadsmessige mulighetene dette innebærer. I den forbindelse vil det være nærliggende å vurdere hvorvidt det er mulig å videreutvikle dagens arbeidsevnevurdering til dette formålet.

Utvalget har ikke samlet foreslått konkrete modeller for denne typen finansiering, men vil anbefale at det blir gjennomført ytterligere forsøk med resultatbasert finansiering. Dette innebærer også forsøk med bruk av differensierte satser.

### 16.8.4 Direkte tilskudd til arbeidsgiver

Finansieringsmodellene som er skissert over, baserer seg på at det finnes egne tiltaksarrangører som tar ansvar for opplæring eller oppfølging av tiltaksdeltakere. Flere av dagens tilskuddsordninger består imidlertid av tilskudd rettet direkte mot arbeidsgiver. Dette gjelder Lønnstilskudd, Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Bedriftsintern opplæring, Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet og teknisk tilrettelegging.

I en fremtidig helhetlig finansieringsmodell vil det være hensiktsmessig å fortsatt ha ordninger

rettet direkte mot arbeidsgivere. Dette fordi slike ordninger gir arbeidsgiverne direkte økonomiske insentiver til å ta imot og tilrettelegge for personer med nedsatt arbeidsevne. I dag er det også mulig å kombinere bruk av tiltak som gjennomføres av tiltaksarrangør med direkte bedriftsrettede tilskuddsordninger. For eksempel er det mulig å benytte Arbeid med bistand i kombinasjon med andre tiltak, herunder bedriftsrettede tilskudd som lønnstilskudd, driftstilskudd (Arbeidspraksis i ordinær virksomhet) eller tilskudd til praktisk tilrettelegging.

Utvalget har ikke foreslått endringer i disse ordningene og legger til grunn at tilskuddsordningene som er nevnt over, fortsatt vil kunne kombineres med aktive arbeidsmarkedstiltak. Enkelte i utvalget stiller imidlertid spørsmål ved om vi har bedriftsrettede tilskuddsordninger som i tilstrekkelig grad stimulerer arbeidsgivere til oppfølging på arbeidsplassen, også etter at tiltaksdeltaker eventuelt mottar ordinær lønn.

### **16.8.5 Anvendelse av finansieringsordningene**

Beskrivelsen av de fire finansieringsordningene danner grunnlaget for finansieringen av de konkrete tiltaksmodellene i modellkapitlet (kapittel 17). De tre tiltaksmodellene vil kunne benytte seg av de ulike finansieringsordningene på ulik måte og i ulike kombinasjoner. Det vil for eksempel være mulig å benytte ulike finansieringsformer på ulike tiltak. Videre er det også mulig å kombinere ulike finansieringsordninger på ett og samme tiltak, for eksempel kombinere en kostnadsberegnet eller anbudsbasert finansiering med resultatbasert finansiering for det samme tiltaket. I tillegg til de fire finansieringsformene, vil det også være nødvendig at de tre modellene forholder seg til spørsmålet om kontraktsform, dvs. bruk av uformelle og formelle kontrakter, samt varighet på kontraktene (oppsigelsesfrister).

## Kapittel 17

# Hovedkonklusjoner og alternative modeller

### 17.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres utvalgets hovedvurderinger og forslag. Kapitlet er inndelt i fire hoveddeler. Først presenteres noen hovedkonklusjoner utvalget er enig om. Deretter presenteres de tre modellene hvor utvalgets innstilling er delt.

I utvalgets mandat heter det blant annet at utvalget skal

vurdere ulike modeller for de skjermede virksomhetenes arbeid for de aktuelle målgruppene og rollefordelingen mellom de skjermede virksomhetene, deres eiere, Arbeids- og velferdsetaten og andre aktører.

Utvalget presenterer tre ulike modeller for det framtidige arbeidet med personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget er delt i synet på hvilke modeller som best vil ivareta målene for bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne. Uenigheten i utvalget går særlig langs tre dimensjoner:

1. I hvilken grad det er ønskelig og mulig å bruke ordinære virksomheter som arena, hvem denne metodikken passer for og hvordan forholdet skal være mellom tradisjonell kvalifisering utenfor arbeidslivet og bruk av ordinære virksomheter som arena. Enkelte utvalgsmedlemmer vil i langt større grad satse på tiltak som finner sted i ordinære virksomheter kombinert med tett oppfølging av brukeren (bruk av arbeidslivscoach). Andre medlemmer ønsker også mer bruk av ordinære virksomheter som arena, men ser i større grad dette som ett av flere virkemidler i forlengelsen av tradisjonell kvalifisering utenfor ordinært arbeidsliv.
2. I hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten skal produsere tjenester for den aktuelle brukergruppen eller i hvilken grad tjenestene skal kjøpes eksternt. Mye av tiltaksarbeidet utføres av tiltaksbedrifter. Arbeids- og velferdsetaten kjøper disse tjenestene eksternt. Utvalget er ikke samstemte når det gjelder i hvilken grad

Arbeids- og velferdsetaten selv skal produsere arbeidsmarkedstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne, og i hvilken grad disse tjenestene skal kjøpes eksternt. Enkelte utvalgsmedlemmer mener Arbeids- og velferdsetaten bør rendyrke sin bestillerrolle og rollen som oppfølger og kontrollør av tjenestene som er kjøpt eksternt. Andre medlemmer mener at Arbeids- og velferdsetaten har gått for langt i å sette ut tjenester og mener denne utviklingen i noen grad bør reverseres ved å øke etatens egenproduksjon av avklarings- og oppfølgings-tjenester.

3. I hvilken grad det skal åpnes for andre aktører enn de tiltaksbedriftene som oppfyller de nåværende kravene i tiltaksforskriften. Noen av utvalgets medlemmer ønsker å åpne for at flere typer aktører kan tilby tjenester for målgruppen for enkelte typer tiltak. Andre utvalgsmedlemmer, ønsker ikke dette, men ønsker i hovedsak å videreutvikle dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

De ulike synene gjenspeiler seg i de ulike modellene. Hovedteksten når det gjelder presentasjon av de tre modellene er formulert av de medlemmene som står bak modellene og står i helhet for deres regning.

Under følger en kort sammenfatning av de viktigste elementene i hver av de tre modellene.

#### *Modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning*

Modell 1, *Individretting og forhåndsgodkjenning* støttes av medlemmene Brørby, Norman, Gogstad, Sannes, Paulsen og Oen. Denne modellen kan beskrives som en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører (skjermede virksomheter).

Modellen Individretting og forhåndsgodkjenning baserer seg på en videreutvikling av dagens system med direkte avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Bedriftene skal forhåndsgodkjennes på faglig

grunnlag, de skal som hovedregel ha kommunal aksjemajoritet (men med åpning for godkjenning også av bedrifter med ideelt formål), og de skal ikke kunne betale utbytte til eierne. Det legges til grunn at ordningen utformes på en måte som er innenfor regelverket for statsstøtte og reglene for offentlige anskaffelser.

Modellen tar utgangspunkt i en fire-delning av brukerne:

1. Brukere med enkle bistandsbehov av midlertidig karakter
2. Brukere med enkle bistandsbehov av varig karakter
3. Brukere med sammensatte bistandsbehov av midlertidig karakter
4. Brukere med sammensatte bistandsbehov av varig karakter

Tiltak for brukere med enkle bistandsbehov behandles bare kort, og hvor brukere følges opp enten av Arbeids- og velferdsetaten eller ved strukturerte aktivitetsbaserte tiltak anskaffet i et åpent marked.

Hovedfokus er på brukere med sammensatte bistandsbehov, og det er her modellen ønsker en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Med sammensatte bistandsbehov mener forslagstillerne at brukernes utfordringer ikke bare gjelder sykdom, lyte eller skade som hindrer arbeidsdeltakelse, men at disse brukerne også sliter med å mestre sitt eget liv i bredere forstand. Eksempler på dette er problemer knyttet til boforhold, økonomi, avbrutt skolegang, manglende basiskunnskaper, språk, rus, mangel på selvtillit og sosiale og psykiske problemer.

Den viktigste strukturelle endringen som foreslås i modellen er overgang fra aktivitetsrettede til individrettede tiltak. Det skjer ved at fire av dagens tiltak erstattes av to nye: Tiltakene Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift erstattes av et arbeidsinkluderende tiltak og et kvalifiserende tiltak.

Det legges opp til at ordinært arbeidsliv skal brukes som arena for attføring i langt større grad enn i dag, men samtidig understrekes det at dette ikke alltid er hensiktsmessig, spesielt ikke i en tidlig fase av tiltakene. Dette valget skal tas etter en konkret vurdering av den enkelte bruker i samarbeid mellom tiltaksarrangøren, bruker og Arbeids- og velferdsetaten. Dette skal skje innenfor rammen av det arbeidsinkluderende eller kvalifiserende tiltaket. I tillegg blir det foreslått en for-

søksordning med bruk av Supported Employment i sin rene form.

Gruppen brukere med sammensatte behov av *tidsubestemt* karakter omfatter blant annet personer som i dag har tilbud gjennom tiltakene Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTO) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA). For disse brukerne legger modell 1 i utgangspunktet opp til en videreføring av dagens system, men med to endringer. For det første et sterkere fokus på bruk av ordinært arbeidsliv, der brukere som anses klare til dette kan bruke vanlige bedrifter som arena for attføring. Det foreslås også en ordning der VTA-deltakere kan ansettes på prøve i ordinære bedrifter og med rettighet for brukeren. Den forhåndsgodkjente tiltaksbedriften vil ha ansvaret for oppfølgingen av brukeren. For det andre foreslås det å videreutvikle tiltaket TIA som et utviklingsnivå over VTA. I stedet for uførepensjon vil disse brukerne motta ordinær lønn.

Modellen legger ikke opp til at Arbeids- og velferdsetaten skal utføre attføringstjenester for personer med sammensatt bistandsbehov. Det legges på den andre siden opp til en forsterkning av etatsens rolle når det gjelder arbeidsavklaring og oppfølging av tiltaksarrangørene. Arbeids- og velferdsetaten beslutter oppstart, innhold, avbrudd og avslutning av tiltaksløpene. På bakgrunn av Arbeids- og velferdsetatens bestillinger skal det utarbeides en individuell målplan med milepæler. Ved hver milepæl rapporteres framdriften.

#### Modell 2 Arbeidsinkluderingsmodellen

Modell 2, *Arbeidsinkluderingsmodellen*, støttes av medlemmene Brofoss, Hernes, Holand, Ramberg og Spjelkavik.

Den tilnærmingen til arbeidsrettede tiltak som presenteres i modell 2, innebærer en gradvis, men samtidig omfattende og langsiktig satsning i retning av en mer direkte arbeidsinkluderende tilnærming, slik at denne på sikt blir *hovedmodellen* for tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. I denne modellen ses ordinært arbeidsliv både som det viktigste målet og det viktigste virkemiddelet, noe som får konsekvenser for både komposisjonen og innretningen på de arbeidsrettede tilbudene. Dette innebærer noe mer enn tekniske endringer av arbeidsmarkeds tiltak i regi av aktører i en skjermet sektor – det vil kreve samtidige framstøt på flere fronter.

Hovedgrepene består i

- å rette et langt skarpere søkelys mot oppfølgingsfunksjonene inn mot ulike typer trenings-

- opplærings- og arbeidsforhold i det ordinære arbeidslivet
- vekt på tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv
- å styrke inkluderingskompetansen i det ordinære arbeidslivet
- over tid en ekspansjon av disse tilbudene, delvis på bekostning av midlertidige tilbud i skjermede omgivelser
- å slippe til flere kompetente aktører som kan bidra med kraft og kompetanse inn i dette arbeidet, og i større grad åpne for at NAV selv kan yte denne typen tjenester

En hovedtanke er et fleksibelt oppfølgingstilbud som kan doseres individuelt og kombineres med en rekke andre virkemidler som kan bidra til å redusere opplevd arbeidsgiverrisiko og «åpne dørene innenfra» – og også med ulike ordninger for arbeidstrening og mer varig deltakelse i det ordinære arbeidslivet. Det vektlegges at oppfølging av brukere i ordinære virksomheter krever en annen type kompetanse enn ved oppfølging i skjermede miljøer.

Innen skjermet sektor, som fortsatt vil spille en viktig rolle på den framtidige attføringsarenaen, tar en med utgangspunkt i den kompetansen som sektoren har bygd opp et forenklet grep: De midlertidige tiltakene slås sammen, blant annet for å få mer sømløse, arbeidsrettede forløp for den enkelte brukeren. Samtidig skal Arbeids- og velferdsetaten som bestiller – som ideelt sett skal skreddersy et individuelt opplegg og bestilling – sammen med tiltaksarrangøren kunne ta utgangspunkt i ulike «konsepter» som en kan velge blant og eventuelt kombinere.

### *Modell 3 Modell for konkurranseutprøving*

Modell 3 støttes av medlemmene Lødemel, Moen og Møller.

Modell 3 legger opp til en tiltakssammenslåing der tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Kvalifisering og delvis Arbeid med bistand inngår i et nytt tiltak kalt Opplæring og praksis, forkortet OoP. Dette har en del likheter med de tiltakssammenslåingene som er foreslått i både modell 1 og 2. Dagens tre tiltak erstattes med mer fleksible konsepter. Med konsept menes metodiske opplegg rettet mot bestemte målgrupper. Det sammenslåtte tiltaket forbeholdes forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Modell 3 foreslår også at det opprettes et nytt tiltak kalt Arbeidspraksis med støtte (AmS), som er basert på tidligutplassering i ordinære virksomheter (Supported Employment). Strukturelt har

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.

En forskjell er at modell 3 legger opp til konkurranse mellom AmS- og OoP-tiltaket, mens modell 2 legger opp til at tidlig utplassering i ordinære bedrifter blir hovedregelen. Formålet er at muligheten for å velge mellom de to tiltakene, skal stimulere til bedre kvalitet og utvikling. Desentralisert myndighet og lokal tilpassning er også viktige elementer i filosofien som ligger bak modell 3. Det betyr blant annet at konseptene innenfor OoP-tiltaket utformes i et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene. Videre forutsetter modell 3 at fordelingen mellom de to tiltakene AmS og OoP avgjøres lokalt, mens modell 2 legger opp til at sentrale myndigheter legger føringer i retning av bruk av ordinære virksomheter som arena for tiltakene. Modell 3 legger også vekt på en skrittvis og forsøksbasert implementering av tiltakene.

I likhet med forslaget i modell 2, skal AmS-tiltaket ikke være forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Tiltaket kjøpes gjennom begrenset anbudskonkurranse mellom tilbydere som tilfredsstiller visse kriterier som skal sikre seriøsitet og kvalitet (pre-kvalifisering).

Medlemmene bak modell 3 foreslår å styrke tiltakene Varig tilrettelagt arbeid og Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, både når det gjelder antall tiltaksplasser og når det gjelder innhold. Det foreslås at disse tiltakene blir skilt ut som en egen post på statsbudsjettet.

## **17.2 Utvalgets felles hovedkonklusjoner**

### **17.2.1 Ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak**

I kapittel 10 går utvalget gjennom evalueringer som har vært gjort av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En av konklusjonene fra dette kapitlet om internasjonale evalueringer kan tyde på gode effekter av tiltak der man følger opp personer med nedsatt arbeidsevne i ordinære virksomheter. Spesielt gjelder dette personer med psykiske problemer, en diagnosegruppe som er i vekst.

Norge var tidlig ute med å bruke en slik metodikk. Tiltaket Arbeid med bistand har eksistert i mange år. Selv om statistikken på dette området er lite utviklet, er inntrykket at en del av de for-

håndsgodkjente tiltaksbedriftene benytter utplassering i ordinære virksomheter som ledd i sin metodikk, også i andre tiltak enn Arbeid med bistand.

De gode erfaringene som det er referert til tidligere i innstillingen taler for å gå lenger enn i dag når det gjelder bruken av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak.

### 17.2.2 Ventetid

Lange perioder uten kontakt med arbeidslivet kan være en risikofaktor i seg selv. Å være uten arbeid i lengre tid kan svekke arbeidsevnen eller redusere personenes attraktivitet hos arbeidsgiverne. Utvalget mener derfor det er viktig å kutte unødvendig ventetid.

Det finnes to ulike typer ventetid:

- Ventetid før bruker kommer i gang med tiltak.
- Ventetid mellom tiltak når den samlede arbeidsrettede bistanden inneholder flere enn ett tiltak.

Utvalget er enig om at det er en viktig utfordring å redusere begge typer ventetid.

### 17.2.3 Kvalitet i arbeidsrettede tiltak

Kvalitetskjeden i arbeidsrettede tiltak kan identifiseres som strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet, jf. kapittel 15. Strukturkvalitet vil være sikring av kvalitet i forkant av tiltaket, prosesskvalitet er oppfølging av kvalitet underveis i gjennomføringen av tiltaket, og resultat-kvalitet er kvalitet og kontroll av kvalitet i etterkant av gjennomført tiltak.

Gjennomgangen i kapittel 15 viser at Arbeids- og velferdsetaten i sitt kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag i første rekke fokuserer på strukturkvalitet. På dette feltet er kvalitetsarbeidet i stor grad ivarettatt. Prosesskvalitet og resultat-kvalitet har imidlertid fått mindre fokus. Her ligger et forbedringspotensiale. Analysen av etatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag viser at kvalitetsarbeidet og kvalitetskontrollen knyttet til bestilling, oppfølging og resultat av tjenestene ikke er nok til å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester. For å forbedre kvaliteten i arbeidsrettede tiltak, bør Arbeids- og velferdsetaten fokusere på kvalitetskjedens prosess- og resultat-kvalitet.

Selv om det er krevende å kontrollere og måle prosess- og resultat-kvalitet enkelt og på entydige måter, mener utvalget det er ønskelig at man søker å gjøre dette i større grad enn i dag. *Utval-*

*get vil oppfordre til at Arbeids- og velferdsetaten foretar en intern gjennomgang av hva man anser som de viktigste forholdene å ta tak i når det gjelder kvalitetsarbeidet, herunder prosess- og resultat-kvalitet. Utvalget peker på at benchmarking og benchle-arning er verktøy som har vist seg nyttige i andre sammenhenger, blant annet innen kommunal sektor. Det er imidlertid viktig at kvalitetstenkningen i Arbeids- og velferdsetaten springer ut av en analyse av egne behov.*

### 17.2.4 Forskning og kompetanseutvikling

#### Forskning

Et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for å oppnå gode resultater. Med tanke på de store ressursene som legges i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, er volumet på forskning og evaluering beskjedent. *Utvalget ser derfor behov for en forsterket forskningsinnsats når det gjelder arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne.*

Aktuelle forskningsområder er blant annet forskning på hvilke typer bistand og tiltak som har gode effekter og forskning på tiltaksdeltakernes bakgrunn, ferden gjennom trygde- og tiltakssystemet og inn i arbeidslivet. Det er også behov for mer forskning på behovene og tilbudet til de som står lengst unna arbeidslivet, tiltaket varig tilrettelagt arbeid og de brukergruppene som er aktuelle for denne type tiltak. Dette inkluderer blant annet behov for kunnskap om tilbudet i de kommunale dagsentrene. Det er behov for empirisk forskning så vel som overvåking av den forskning og teori-utvikling som skjer innenlands og i utlandet.

*I lys av at utvalget ønsker et sterkere fokus på ordinært arbeidsliv som arena for tiltakene, anbefales det at FOU-innsatsen bør prioritere dette feltet.*

I tillegg til forskning er det behov for et eget norsk utviklingsarbeid. En slik fagutvikling bør etter utvalget syn skje i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksarrangørenes bransjeforeninger, andre relevante faglige sammenslutninger og noen utvalgte forskningsmiljøer.

#### Kompetanseoppbygging

Arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne er et område som i liten grad er profesjonalisert i betydningen at det ikke finnes særskilte fagutdanninger for denne typen virksomhet. Da dette dreier seg om arbeid av stor betydning for den enkeltes liv og av stor samfunnsøkonomisk betydning, mener utvalget at det kan være

behov for tydeligere kompetansekrav på dette området. *Etter utvalgets mening bør kompetanse innen arbeidsrettet bistand i større grad enn i dag dekkes opp gjennom relevante grunnutdanninger (sosialt arbeid, velferdsutdanninger mv.).* Det er også nødvendig å dekke de samme temaene gjennom lett tilgjengelige kompetansegivende etter- og videreutdanningstilbud som kan gjennomføres parallelt med hel- eller deltidsjobb innen denne sektoren.

Problemstillingen aktualiseres av utvalgets anbefaling om sterkere satsing på utplassering og oppfølging i ordinære virksomheter. I denne sammenheng er det viktig med kompetanse som rusten den som følger opp brukeren til å bistå og samarbeide med arbeidsgiveren. Tilretteleggeren skal blant annet kunne støtte arbeidsgivers bevisstgjøring og motivasjon, bistå med kartlegging av behov, ønsker og ressurser i tilknytning til en arbeidssituasjon, og bistå brukerne i deres jobbsøking. De må kunne etablere og vedlikeholde et mangfoldig arbeidsgivernettsverk, hjelpe brukerne å finne egnede jobber og markedsføre brukerne overfor arbeidsgiverne og veilede og følge opp i et reelt arbeidsmiljø. *Utvalget oppfatter at denne type kompetanse foreløpig er mangelfullt utviklet både i Arbeids- og velferdsetaten og hos de fleste tiltaksbedriftene.*

### 17.2.5 Forholdet til statstøtteregulverket og regelverket for offentlige anskaffelser

Den juridiske gjennomgangen i kapittel 11 viser at forholdet mellom statstøtteregulverket og regelverket for offentlig anskaffelser og systemet med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, er et komplisert og uoversiktlig juridisk terreng. Regelverket er av svært generell karakter og det foreligger lite relevant rettspraksis. Det er derfor vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner. Gjennomgangen som ble gjort av advokatfirmaet Kluge reiser likevel tvil om dagens system på alle punkter samsvarer med det som følger av EØS-avtalen. Kluge nevner i denne sammenheng særlig bestemmelsenes krav om systemer for å motvirke overkompensasjon, jf. kapittel 11.

*Utvalget anbefaler at departementet utreder videre forholdet til statstøttereglene og reglene for offentlige anskaffelser. I denne sammenheng viser utvalget også til at Kluges rapport anbefaler notifisering av tiltakene hos EFTAs overvåkingsorgan.*

### 17.2.6 Resultatbasert finansiering

Utvalget har diskutert bruk av hel eller delvis resultatbasert finansiering av tjenestene. Fordelen med slik finansiering er at den kan gi sterke insitamenter til å få brukerne over i ordinært arbeidsliv. På den andre siden er slik finansiering sensitiv for utilsiktede effekter. Et for sterkt press i retning overgang til arbeid kan føre til selektivt inntak til tiltak (*fløteskumming*) eller selektiv satsing på tiltaksdeltakere som det framstår som lettest å få ut i ordinært arbeid (*parkering*). Fordi det er ønskelig med et trykk i retning av arbeidslivsretting, ønsker utvalget likevel en utprøving i denne retningen. Det er ikke minst aktuelt å tenke i retning av en kombinasjon av milepæls- og resultatfinansiering som det er gitt eksempler på i kapittel 16.

### 17.2.7 Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak

For at flere med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne skal kunne få jobb i det ordinære arbeidslivet, må det etter utvalgets vurdering legges bedre til rette for at disse kan delta i arbeidslivet ut i fra sine egne forutsetninger og evner. Utvalget anbefaler

- at det legges til rette for ordninger som gjør det mulig å kombinere arbeid i skjermede omgivelser med periodevis arbeid i ordinære virksomheter,
- at det stilles tydeligere krav om å bruke det lokale næringslivet som arena for gjennomføringen av Varig tilrettelagt arbeid i skjermede virksomheter,
- at tiltaket Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet utvikles videre, blant annet med mulighet til å kombinere og bruke oppfølgings- og tilretteleggingstiltak mer fleksibelt.

Det er indikasjoner på at det er et udekket behov for VTA-plasser. En utredning om behovet for tiltaksplasser i VTA er ventet til sommeren 2012. Utvalget anbefaler at man på bakgrunn av denne blant annet vurderer om flere brukere som i dag er i kommunale dagsentre bør få tilbud om plass i VTA.

Utvalget ser også behov for en ny og samlet vurdering av de tidsubestemte tiltakene i lys av den nye uførepensjonsreformen. Ny uføretrygd som gjør at det økonomisk blir tryggere å prøve seg i lønnet arbeid, endrer noen av forutsetningene ved bruk av dagens arbeidsrettede tiltak. Dette gjør at det er behov for en ny vurdering av hvordan de arbeidsrettede tiltakene virker

sammen med reglene for ny uføretrygd med henblikk på at flere med varige begrensninger i arbeidsevnen skal kunne delta i det ordinære arbeidslivet. En slik gjennomgang bør omhandle ulike lønnstilskuddsordninger, ulike tilretteleggings- og oppfølgingstiltak i tillegg til ulike måter å kombinere trygd og arbeid på. Bruken av tidsbestemt lønnstilskudd bør vurderes både med tanke på effekten for den enkelte bruker, for arbeidsgivere og eventuelle uintenderte negative effekter på samfunnsnivå, for eksempel mulige fortrenings-effekter eller kostnadsoverveltning.

## 17.3 Modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning

### 17.3.1 Arbeidsinkluderingspolitikken – situasjon og utfordringer

*Den norske modellen – samlet sett gode resultater*

Inkluderingspolitikken kan ikke ses uavhengig av den samlede politikken rettet inn mot målet om arbeid til alle. Den norske modellen kjennetegnes av universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger, velorganisert arbeidsliv som blant annet har gjort det mulig med høy grad av samordning i lønnsdannelsen, en aktiv arbeidsmarkeds- og likestillingspolitikk samt en sterk offentlig sektor. Økonomien har god omstillingsevne. En rekke av elementene har betydning for hvordan en lykkes med arbeidsinkluderingen.

Den økonomiske politikken rettet inn mot å holde etterspørselen etter arbeidskraft høy over tid er blant annet viktig for å hindre frafall og for å få resultater av arbeidsrettede tiltak. Lav arbeidsledighet og aktivt sykefraværarbeid virker forebyggende. Det er en nær sammenheng mellom langvarig arbeidsledighet og sykefravær på den ene siden og overgang til varige helserelevante trygdeytelser. I tillegg har samspillet mellom de ulike elementene betydning for hvor godt en lykkes.

En sysselsetting i verdenstoppen, i en tid der arbeidslivet har vært preget av høy omstillingstakt og jobbintensitet, peker i retning av at den norske modellen samlet sett har gitt gode resultater når det gjelder arbeidsinkludering.<sup>1</sup> De gode resultatene modellen har gitt i form av velferd og effektivitet har imidlertid også en bakside. Ter-

skelen inn i arbeidslivet kan være høy for personer med nedsatt arbeidsevne.

#### *Effektene av arbeidsrettede tiltak – usikre konklusjoner*

Det er vanskeligere å konkludere med hensyn til hvor effektive bidragene fra attføringssystemet og de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne har vært. Evalueringer gir ingen sikre konklusjoner. Det må blant annet ses i sammenheng med at det metodemessig er svært vanskelig å korrigere for ulik seleksjon inn i tiltakene. Samtidig er evalueringene påvirket av at det er svakheter i utvelgelsen inn i tiltak og ulik kvalitet i gjennomføringen.<sup>2</sup> Det har videre vært begrenset med følgeforskning på norske forhold. Resultater fra internasjonale undersøkelser har her begrenset overføringsverdi. Variasjon i arbeidsmarkeds-situasjon, velferdspolitisk system, ulik utforming av tiltak og avgrensning av deltakergrupper er noen årsaker til det.<sup>3</sup>

Det som foreligger av evalueringer antyder imidlertid at:

- Tiltak som står nær det ordinære arbeidsmarkedet er best for sysselsetting.
- Rask utplassering i ordinært arbeid fungerer godt for en del personer med psykiske problemer.
- Det er en fordel å bruke tverrfaglige team med både medisinsk og yrkesfaglig kompetanse for å følge opp deltakere på arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.
- Lønnstilskudd er effektivt, men det er risiko for overforbruk.
- Kvalitet i gjennomføringen er i mange tilfeller avgjørende for resultatene.

#### *Lettere å identifisere enkeltområder med forbedringspotensial*

Basert på informasjon fra ulike kilder (blant annet vurderinger fra representanter fra de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene samt statistikk og evalueringer) synes forbedringspotensialet særlig å være knyttet til:

- At det i mange tilfeller tar for lang tid før brukere får tilbud om tiltak, og at det kan være lang ventetid mellom tiltak. Det er videre mange eksempler på at brukere får tiltak ut fra

<sup>1</sup> Norge er blant landene som skårer høyest på jobbintensitet i en Arbeidsmiljøundersøkelse som sammenlikner forholdene i EU og Norge. Ifølge tall fra OECD ligger Norge på topp i produktivitet per arbeidstime.

<sup>2</sup> Dårlig arbeidsavklaring/plassering ut fra hvor det er ledige plasser og ikke ut fra individtilpasset behov.

<sup>3</sup> Proba samfunnsanalyse. «Virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne- en litteraturstudie». Rapport 2011-02.



hvor det er ledig plass, og ikke ut fra hva som tjener det individuelle attføringsløpet best. Forskning underbygger at dette kan ha mye å si for effektiviteten i attføringsløpet.

- Det er en utfordring at brukere kan bli for lenge inne i tiltakssystemet. Fire av ti kommer tilbake i løpet av de første fem årene etter at man gikk ut av attføringsordningen. Særlig er det en stor andel unge som kommer tilbake.<sup>4</sup>
- NAVs rolle og samspillet med virksomhetene. Det synes å være betydelig variasjon i hvordan NAV samarbeider/følger opp leverandørene av arbeidsrettede tiltak. Det er videre betydelig variasjon i kvaliteten på avklaringsarbeidet og arbeidsevnevurderingene, i hvordan NAV fylke gjennomfører sine anbudsprosesser, og i forståelsen av hva «kvalitet» i de arbeidsrettede tiltakene er.
- Det er til dels stor variasjon i hvor godt skjermede virksomheter leverer. En må imidlertid vurdere hvert enkelt tilfelle for å kunne slå fast om forbedringspotensialet ligger i NAV, i virksomhetene selv, eller er noe en må «leve med», jf. at det i enkeltdistrikter kan være vanskelig å få på plass alternative tilbydere.
- Det kan være vanskelig for myndighetene å ha oversikt over hvordan den løpende attføringspolitikken virker. Det må dels ses i sammenheng med at virkemidlene i begrenset grad følges opp med følgeforskning, dels at det foreligger lite statistikk på området.
- Systemet for arbeidsinkludering er komplekst og tiltaksstrukturen er til dels uoversiktlig.

I tillegg kommer utviklingstrekk knyttet til arbeidsliv, kjennetegn ved målgruppen for arbeidsrettede tiltak og politikkendringer på tilgrensede områder som det er viktig at virkemidlene i attføringspolitikken tilpasses.

I *arbeidslivet* stilles det økende krav til kompetanse, yte- og omstillingsevne. Sammensetningen av *brukergruppen* er i endring. En økende andel i målgruppen for arbeidsrettede tiltak har psykiske lidelser, særlig blant unge. Flere har sammensatte behov. Andelen med flerkulturell bakgrunn er økende. Det er kommet på plass en rekke *enkelttiltak/reformer* for å bygge opp om omforente målsettinger om tidligere inngripen, mer skreddersøm og individtilpasset inkluderingsbistand og dreining fra sykdoms- til arbeidsevne fokus. Kravet om at attføring alltid skal være prøvd for eventuell tilståelse av uførepensjon og ny uførepensjon

sjonsreform er et par eksempler på tiltak som har direkte betydning for de arbeidsrettede tiltakene.

#### *Personer med nedsatt arbeidsevne – og behovet for tiltak*

Det er ikke en entydig sammenheng mellom utviklingen i antallet med nedsatt arbeidsevne som er helt/delvis utenfor arbeidslivet og behovet for arbeidsrettede tiltak. For å vurdere det løpende behovet (nivå og innretning) er det viktig å ta hensyn til blant annet sammensetningen når det gjelder alder, diagnosene bak helseproblemene, og forhold ved arbeidslivet.

Utvalget har ikke rukket å gå i dybden med hensyn til å drøfte/fastslå størrelsen på et slikt behov, men vi anbefaler at dette blir gjort som ledd i en plan for tiltaksdimensjonering. Her ser vi behov for at det jobbes mer med drøfting av utviklingen i målgruppen med utgangspunkt i et bredt tilfang av statistikk.

Behovet for arbeidsrettede tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne er mindre konjunkturavhengig enn tiltak overfor ordinært arbeidsledige. Samtidig er gode resultater for mange betinget av at det er tett oppfølging overforholdsvis lang tid uten unødig ventetid før og mellom tiltak. Effekten av innsatsen er mer sårbar for svingninger i tiltaksinnsatsen enn overfor ordinært ledige.

Personer med nedsatt arbeidsevne har gjennomgående lavere utdanning enn for eksempel ordinært arbeidsledige. Et stadig mer kompetansekrevende arbeidsliv vanskeliggjør derfor arbeidsinkluderingen. Dette kan trekke i retning av å satse mer på kvalifisering og formalkompetanse i forkant av arbeidsinkluderingsprosessene. På den andre siden vil det fremdeles være mange bransjer og næringer som etterspør kompetent arbeidskraft, men hvor ferdighetene er mer avgjørende enn den formelle kompetansen.

#### *Markedet for arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne skiller seg fra et vanlig marked*

- Det er i hovedsak bare en kjøper. I spredtbygde strøk er det ikke alltid grunnlag for/mulig å få på plass mer enn en tilbyder.
- Brukerne er ikke de samme som kjøper tjenestene.
- Sterkt innslag av individretting er et av flere forhold som gjør det vanskelig å definere hva som er kvalitativt gode tjenester.
- En stor del av tiltakene er svært kompetansekrevende.

<sup>4</sup> Furuberg. Arbeids og velferd nr. 1/2008.

- Det er krevende å skaffe til veie informasjon om tjenestene (innhold, kostnader og kvalitet).

Mange av forutsetningene for at «fri konkurranse» skal være til fordel for samfunn og brukere er dermed ikke oppfylt. Denne typen marked der konsumentenes makt er begrenset og der etterspørselen i all hovedsak bestemmes av de offentlige budsjettene blir i litteraturen betegnet som «kvasimarked».

For å få et kvasimarked til å fungere er det særlig to forhold som er blitt trukket fram som viktig: Riktig balanse i graden av regulering og relevant og kvalitativt god kontroll og godt tilsyn.<sup>5</sup> Det er ulike syn på hvilke reguleringssystemer som er egnet til å få slike «kvasimarkeder» til å fungere til beste for brukere og samfunnet.

Dagens system med forhåndsgodkjente virksomheter, der det stilles eksplisitte krav om at overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode og at attføring skal være primær virksomhet, er etter disse medlemmenes syn et ubyråkratisk og godt virkemiddel for å sikre at det attføringsfaglige er i hovedsetet.

I dagens system er det flere elementer av konkurranse. I dagens forskrift er det åpning for andre aktører enn de tradisjonelle vekst- og attføringsbedriftene, blant annet ideelle organisasjoner. NAV kan si opp avtaler med virksomheter som ikke leverer tilfredsstillende, og ved ikke å fornye godkjenning. Forhåndsgodkjente virksomheter er videre med å konkurrere med kommersielle aktører for noen av tiltakene. Tiltakene som er anbudsutsatt i dag er i hovedsak tiltak som forholdsvis lett lar seg standardisere.

Det er en fordel for både brukere og for NAV som innkjøper at det er en viss bredde av tiltakstilbydere. Samtidig må ikke gjennomstrømmingen av antallet aktører bli for stort. Det kan gå ut over mulighetene til å opprettholde kompetansen blant tjenestetilbyderne og svekke insentivene til å investere i kompetanse. Og det kan gå ut over brukerne hvor en er avhengig av kontinuitet i tjenestetilbudet for å lykkes.

#### *Erfaringene med konkurranseutsetting er blandet*

I en undersøkelse som har gjennomgått erfaringene med konkurranseutsetting av velferdstjenester i Sverige, konkluderes det med at en ikke kan

påvise klare gevinster i form av bedre kvalitet eller økonomiske besparelser.<sup>6</sup> I den grad det er påvist kostnadsbesparelser er det oftest til fordel for den private utføreren og ikke det offentlige. Et gjennomgående resultat på de ulike velferdspolitiske områdene er at det er problematisk å definere og måle kvalitet. Bestillerrollen har videre vist seg krevende, og tilsyn og kontroll kostnadskrevede.

De landene som har mest erfaring med utkontraktering av arbeidsrettede tiltak synes å ha vekslende erfaring med tilnærmingen. Erfaringer fra Nederland og Storbritannia antyder at utkontraktering stiller embetsverket overfor nye og krevende utfordringer knyttet til å dokumentere resultater og eventuelle effekter av innsatsen. Landenes egne vurderinger antyder at denne tilnærmingen er mindre hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet.<sup>7</sup>

#### *Utfordringer framover*

Selv om Norge er i verdenstoppen med hensyn til andelen av befolkningen som er sysselsatt, står også en betydelig andel personer i arbeidsdyktig alder helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar ulike helserelaterte ytelser. Mens det er tendens til stabilitet eller nedgang i uføreratene for de fleste aldersgrupper, har marginaliseringen og uføretrygdingen vist økning blant unge – noe som representerer en særlig alvorlig utfordring. En stor og stigende del av disse har psykiske helseproblemer. Mange unge mottar nå arbeidsavklaringspenger. Det er sannsynlig at mange av disse etterhvert vil øke overgangen til uføretrygd.

Økende krav til effektivitet i arbeidslivet, økende flyt av arbeidskraft og tjenester, fortsatt høyt omstillingstempo, lønns- og arbeidsforhold i enkelte lavtlønnsbransjer som er under press, er noen trekk som kan gjøre det mer krevende i årene framover å opprettholde høy yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne.

Økonomisk politikk som gir lav ledighet samt sterk satsing på forebyggende sykefraværarbeid i IA-samarbeidet, er viktig og kostnadseffektive tiltak for å hindre frafall fra arbeidsstyrken i årene framover. Nylig iverksatte reformer og tiltak som etableringen av NAV, innføring av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010, opprettelse av kvalifiseringsprogram og jobbstrategi for personer

<sup>5</sup> For nærmere redegjørelse: «Konkurrensens konsekvenser – vad hender med svensk velferd?» SNS 2011, samt avsnitt 16.5.2.

<sup>6</sup> «Konkurrensens konsekvenser – vad hender med svensk velferd?», SNS 2011/L. Hartman.

<sup>7</sup> NOVA rapport 15/11 samt nærmere omtale i kapittel 9.

med nedsatt funksjonsevne peker i samme retning.

For å være godt rustet til å møte utfordringene framover og bygge opp om satsinger som allerede er gjort på tilgrensende politikkkfelt, mener disse medlemmene at modellen skissert nedenfor er en riktig retning å gå.

### 17.3.2 Innledning til modellen «Individretting og forhåndsgodkjenning»

Kompetanse på arbeidsrettet virksomhet finnes i Norge i dag først og fremst i arbeidsmarkedsbedriftene

Denne modellen tar sikte på å

- sikre den langsiktighet og trygghet for NAV og bruker som ligger i en ordning med forhåndsgodkjente aktører
- bygge videre på den kompetansen som er opparbeidet i dagens arbeidsmarkedsbedrifter
- forenkle tiltaksstrukturen og dermed gi bedriftene mulighet for å lage individuelt tilrettelagte løp

Et system for arbeidsrettede tiltak må kunne gi riktig bistand med sikte på deltakelse i arbeidslivet både for mennesker som trenger lite støtte for å nå sitt mål om jobb, så vel som for mennesker som sliter med flere lidelser og sammensatte problemer og har behov for utstrakt veiledning og tett oppfølging for å nå mål om jobbdeltakelse. Likeledes varierer behovet fra å være støtte av temporær karakter og til å kunne være behov for støtte og bistand på varig basis. Vi vet at diagnoser i liten grad sier noe om en persons fungeringssevne til jobb. Omfanget av oppfølging og støtte vil derfor variere. Det vil derfor være hensiktsmessig gjennom NAVs Arbeidsevneavklaring å definere om en person har et enkelt eller et utstrakt bistandsbehov for å komme i jobb, og om støtten forventes å være av temporær eller varig karakter.

Den nye modellen innebærer først og fremst endringer innenfor den del av tiltaksområdet som i dag er forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Viktige endringer for brukere med et tett og utstrakt bistandsbehov er:

- Tiltaksstrukturen forenkles slik at bedriftene kan lage skreddersydde individuelle løp med fokus på jobb fra første dag. Man skal i større grad benytte ordinære bedrifter for arbeidstrening og arbeidsforberedelse og bruke og utvikle metodikk for dette.
- NAVs rolle og kompetanse i forhold til avklaring, som bestiller, veileder og oppfølger på resultat skal styrkes.

- NAV skal drive aktiv oppfølging og kontroll av tiltaksarrangører, og trekke tilbake godkjenning av bedrifter som ikke leverer i henhold til NAVs krav. Det legges til rette for at NAV kan godkjenne nye aktører når dette kan skape bedre kvalitet i tiltaksgjennomføringen. Det åpnes ikke for kommersielle aktører.
- Skape innovasjon og kvalitet gjennom erfaringsnettverk som går på tvers av bedrifter og geografi – (benchmarking / benchlearning).
- Kompetanseutvikling hos tiltaksarrangører konsentreres både om å utvikle samarbeidsrelasjoner med næringslivet for arbeidsinkludering og kompetanse for å jobbe profesjonelt med både bruker og arbeidsgiver for å etablere et godt arbeidsforhold.

Dagens ordning med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører er et godt utgangspunkt for å implementere denne utvikling og forbedringen. Disse endringsforslagene vil ha konsekvenser både for NAV og tiltaksarrangører.

Modellen diskuterer først utfordringer med å få flere i arbeid og tar tak i «best practices» og søker å utvikle disse videre som basis for et nytt system. Modellen tar utgangspunkt i at det i dag finnes velfungerende og gode løsninger noen steder i landet – med gode NAV kontorer og gode tiltaksarrangører, mens det ikke er tilfelle andre steder. Modellen tar da utgangspunkt i at dette systemet kan utvikles, men at en del av aktørene ikke fungerer godt nok innenfor dagens system. Dette gjelder både NAV og tiltaksarrangører. Modellen beskriver i hovedsak tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, det vil si personer med et tett og sammensatt bistandsbehov. Løsninger for personer med enkelt og moderat bistandsbehov beskrives kort.

Personer med tett og sammensatt bistandsbehov utgjør en heterogen gruppe, med ulike utfordringer og muligheter for å få og beholde jobb.<sup>8</sup> Forslag for å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid, må derfor ta hensyn til en rekke forhold som samfunnsmessige og strukturelle utfordringer; NAVs rolle, muligheter og hindringer i arbeidslivet, kompetanse og leveringsdyktighet hos tiltaksarrangørene, metodikk med mer.

De aller fleste personer med nedsatt arbeidsevne trenger bistand for å kunne komme i arbeid. Mange har store bistandsbehov. Slik skiller grup-

<sup>8</sup> Kjennetegn ved gruppen med nedsatt arbeidsevne er nærmere beskrevet i kapittel 6.6.1 om ventetid. Se også Arbeid og Velferd nr. 1 2011, «Personer med nedsatt arbeidsevne – hvem er de?», Arbeids- og velferdsdirektoratet.

pen seg fra ordinært arbeidsledige eller andre med moderate eller avgrensede bistandsbehov. Termen nedsatt arbeidsevne er imidlertid ikke uttrykk for en statisk tilstand på samme måte som det vil være for en del funksjonshemmede. En person med dysleksi eller ADHD har en funksjonshemming vedkommende vil ha hele livet, men uten at vedkommende av den grunn nødvendigvis har nedsatt arbeidsevne. Motsatt kan personer med de samme diagnoser stå langt fra arbeidslivet og med betydelig nedsatt arbeidsevne. Til tross for denne kompleksiteten er det likevel mulig å utkrystallisere noen grunnleggende utfordringer og muligheter som det må jobbes med for å få flere i jobb.

Modellen tar utgangspunkt i at personer trenger ulik bistand for å komme i jobb, noen kan nyttiggjøre seg strukturerte tiltak, mens andre trenger individtilpasset bistand. Dette er beskrevet som en matrise hvor omfang av brukers bistandsbehov utgjør den ene aksens, og behovet for tiltak er av temporær eller varig karakter er den andre aksens. Som prinsipp for valg av tiltak bør NAV alltid vurdere å bruke et tiltak som gir minst mulig bistandsbehov, men nok til at brukeren kan nyttiggjøre seg tiltaket og en plass i arbeidslivet. Dette er det økonomisk mest lønnsomme, og sikrer at knappe ressurser til individtilpassede løsninger brukes for de brukere som har de største utfordringene.

### 17.3.3 Utfordringer i dagens system

#### *Tidlig inngripen*

Allerede etter en 8-ukers sykemelding økes risikoen for ikke å komme tilbake til ordinær jobb med over 50 prosent. Allikevel er det bare en marginal andel av de sykemeldte som starter på attføring i løpet av sykepengeperioden på 52 uker. Slik har situasjonen vært i mange år. Ventetiden før man starter attføringen ligger på i underkant av to år til tross for at det er tverrfaglig og tverrpolitisk enighet om at tidlig inngripen er særdeles viktig for å lykkes i arbeidsinkluderingsarbeidet. Det vises her til kap 6:

*Det går lang tid fra klientforløpene starter til arbeidsrettet bistand innvilges og iverksettes. Ulike undersøkelser viser at for personer med nedsatt arbeidsevne som innvilges arbeidsrettet bistand, starter selve attføringsforløpet i gjennomsnitt om lag to år etter at man ble stønads-mottaker eller arbeidsledig. Klientforløp som starter med sykepenger tar det om lag*

*21 måneder fram til iverksetting av yrkesrettet attføring. Klientforløp som starter med ledighet eller sosiale problem tar om lag 27 måneder. Dette er tall som bygger på en studie av klientkarrierer fra 1993 til 1999. Nyere tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at ventetiden fra sykemeldingstidspunkt til vedtak om yrkesrettet attføring i 2007 var om lag 21 måneder.*

Å måtte vente i to år før man får tilbud eller kommer i gang med attføringsprosessen, skaper i seg selv store barrierer for å komme i ordinært arbeid og utgjør en betydelig hindring for å lykkes med arbeidsinkluderingen, både i et samfunns- og individperspektiv. Jo lenger man må vente før attføring iverksettes, jo større ressurser må man bruke for å lykkes. Undersøkelser viser også at har man først fått innvilget uføretrygd, er muligheten for å komme tilbake til arbeid sterkt begrenset. Mens ordinære langtidsledige har politiske garantier om tiltaksplass innen seks måneder, er det ikke tilsvarende garantiordninger for personer med nedsatt arbeidsevne. Til tross for at mulighetene etter NAV-reformen med arbeidsevnevurderinger og nyordningen med arbeidsavklaringspenger skulle gi større muligheter for personer med nedsatt arbeidsevne, har tiltaksnivået for gruppen stått på stedet hvil siden 2005.<sup>9</sup>

#### *Helhetlige tiltak – fjerne ventetider i tiltaksforløpet*

Redusert ventetid før attføring innvilges og individ- og målrettet innsats mot ordinært arbeid, er en avgjørende suksessfaktor for å lykkes, både på individplanet og i samfunnsmessig sammenheng. Man kan således formulere dette som en *visjon om riktig tiltak til rett person til rett tid*. NAVs kompetanse for bestilling og tiltaksarrangørens kompetanse og evne til å jobbe målrettet og effektivt sammen med brukere, er viktige forutsetninger for å skape et godt resultat.

I dag er det ofte slik at ventetid mellom tiltak virker ødeleggende for den enkelte. Ventetider og avbrudd fører til at brukers situasjon endres som følge av passivitet. I stedet for en helhetlig, målrettet og effektiv prosess mot jobb, fører brudd i attføringsprosesser til at brukere faller ut av sin endringsprosess mot jobb. En konsekvens av dette er at problemer og arbeidshindringer vokser. Det blir nødvendig med en ny start og behov for nye avklaringer.

<sup>9</sup> Arbeid og Velferd nr. 1 2011, «Personer med nedsatt arbeidsevne – hvem er de?», Arbeids- og velferdsdirektoratet

En metodikk basert på inkludering i ordinært arbeidsliv vil forutsette at bruker kan inkluderes i en bedrift i et løp som er helhetlig og med mål om ansettelse. Bruk av ordinær bedrift som arena er et tillitsforhold mellom tiltaksarrangør og bedriften. Brukeren må derfor fullføre prosessen i denne bedriften med samme tiltaksarrangør. Dette fordrer at utplassering av bruker gjøres kvalifisert første gang.

Denne modellen foreslår som løsning en ordning med færre tiltak og individuell tilpasning, hvor hvert tiltak er målrettet med jobb som mål. Mer individrettet bistand fordrer tettere samarbeid mellom NAV, bruker og tiltaksarrangør. Dette fordrer også tettere oppfølging fra NAV for å sikre at riktig bistand gis.

#### *Endringsprosesser hos bruker*

I møte med NAV og attføringsapparatet er brukernes motivasjon og ønske om å komme i jobb avgjørende. Det er likevel slik at flere som har vært lenge utenfor arbeidslivet, eller ikke har hatt faste arbeidsforhold bak seg, sliter med å se seg selv som fremtidige arbeidstakere når attføringsprosessen starter. Lav selvfølelse og store vansker i livet ellers innebærer at NAV og tiltaksbedriftenes jobb ofte er å starte prosesser som kan øke følelsen av mestring og troen på egne evner og muligheter og dermed jobbdeltakelse. Dette vil særlig gjelde dem som utgjør hovedtyngden av brukerne i tiltaksapparatet; nemlig personer med sammensatte lidelser, psykiske lidelser og lese- og skrivevansker. Gjennom kognitive prosesser, arbeidstrening, sosial trening og tilhørende hjelp til å takle andre utfordringer, har NAV og tiltaksbedriftene store muligheter til å snu nederlag til seire. Den ideelle situasjonen er å kunne jobbe med mestring, motivasjon, sykdomsbehandling og rydde- og endringsprosesser i eget liv parallelt med arbeidstrening, men i noen tilfeller er omfanget av dette så stort at det er nødvendig som første fase i et målrettet arbeid mot jobb å gjøre noe uten at jobbtilknytning er etablert. Målsetningen skal allikevel alltid være at bruker skal kobles opp mot jobb så raskt som mulig, og det skal avklares og grunngis der det ikke skjer i starten av et tilbud.

#### *Endringsprosesser i arbeidslivet for å inkludere flere*

Det blir hevdet fra flere at arbeidslivet i dag er så høyeffektivt at det i seg selv hindrer rekruttering av personer med nedsatt arbeidsevne. Videre hevdes fra enkelte hold at kostnadene ved ansettelse

er så store at næringslivet ikke ønsker å inkludere arbeidstakere som ikke kan yte 100 prosent. Under enhver omstendighet er dette en sannhet med modifikasjoner og innebærer et statisk syn både på brukerne og arbeidslivet selv. For det første er det slik at næringslivet allerede i dag rekrutterer mange som har hatt nedsatt arbeidsevne eller hvor denne kan kompenseres på ulike måter. Næringslivet har i årene fremover et stort behov for arbeidskraft, herunder også arbeidskraft i sektorer hvor man legger mer vekt på egenskaper enn formell utdanning. Samtidig er det viktig å få fram at nedsatt arbeidsevne ikke er en statisk kategori verken i omfang eller karakter. Det finnes mange eksempler på personer med nedsatt arbeidsevne som har fått jobb på ordinære vilkår etter attføring. Det handler på dette området derfor snarere om å se mulighetene enn begrensningene; særlig i relasjon til det private næringsliv.

Undersøkelser fra attføringsbedriftene viser at ca. 80 prosent av dem som formidles til jobb med nedsatt arbeidsevne går til det private næringsliv mens 4 prosent går til statlige virksomheter, noe som er klart under den statlige andelen av sysselsettingen totalt. Det kan være flere årsaker til dette, for eksempel at det stilles høyere krav til formell utdanning i staten, men mye har nok også med holdninger i statlige virksomheter å gjøre, kombinert med rigide ansettelsesregler. Erfaringer tyder på at det er et klart potensial for mer arbeidsinkludering i både privat og offentlig sektor.

#### *Metodikk hos tiltaksarrangør*

Det har i den siste tiden vært stort fokus og tro på at mer av attføringen bør foregå i ordinært arbeidsliv. Dette innebærer en stor endring fra dagens system som forutsetter at arbeidstrening skal foregå internt hos tiltaksarrangør. Vi mener det er riktig å gjøre denne endringen som innebærer at arbeidssøker i klart større grad skal integreres i en ordinær bedrift på et tidlig tidspunkt, og at tiltaksarrangør jobber med både arbeidssøker og bedrift ute i bedriften. Næringslivet gir imidlertid helt klar tilbakemelding om at de ønsker trygghet i arbeidsinkluderingsprosessen, og at dette må sikres av tiltaksarrangør som har ansvar for inkluderingen. Næringslivet forventer at brukere de har tatt inn i bedriften bidrar i bedriftens verdiskapning. Disse erfaringene er entydige fra attføringsbedriftenes kontakt med næringslivet. Implikasjonen er at tiltaksbedriftene i tillegg til å jobbe med bruker og brukers endringsprosesser for å komme i jobb, også må jobbe med næringslivet,

forstå behov og muligheter og hvordan dette kan matches med brukers muligheter. Her spør det ansvarlige næringslivet nettopp om trygghet for å ansette og muligheter for oppfølging etter ansettelse. Dette betyr at utvikling av metodikk for gode attføringsprosesser både må inkludere metodikk for at brukere skal kunne gjennomføre gode endringsprosesser for å bli i stand til å stå i jobb, og metodikk for å jobbe med bedrifter, skape muligheter i næringslivet og trygge næringslivet i å gjøre gode ansettelser og arbeidsinkludering.

#### *NAVs rolle*

Motoren i alt attføringsarbeid ligger hos NAV som «eier» tiltakene. Derfor gjør tiltaksbedriftene en avgrenset jobb for NAV som oppdragsgiver. En nøkkelfaktor er NAVs evne til å utføre gode arbeidsevnevurderinger som igjen må lede til gode bestillinger og sikre at riktig person får riktig bistand. Siden det for mennesker med store og sammensatte bistandsbehov må tilrettelegges individuelt for å oppnå gode resultater, er det nødvendig med tett oppfølging av tiltaksarrangør og bruker for å sikre at tiltak og framdrift er i henhold til NAVs ønsker. NAV og tiltaksarrangør må samarbeide tett ut i fra komplementære roller. Her står mye igjen, men en god del NAV-kontorer fungerer veldig bra på disse områder. Jo bedre NAV fungerer og jo mer presis NAV er i alle deler av prosessen, jo flere kommer i jobb basert på tiltaksbedriftenes praktiske oppfølging av NAVs mål.

#### *Kompetanse hos tiltaksarrangører*

Tiltaksarrangører har i dag mye kunnskap og mange verktøy knyttet til brukernes behov og muligheter, men mangler en del på systematisk arbeid mot næringslivet, på å se muligheter i næringslivet og koble dette med brukeres behov, og å følge opp, trygge og rådgi næringslivet i arbeidsinkludering og ansettelse av mennesker med bistandsbehov. Det er store forskjeller i kompetanse på arbeidsinkludering hos dagens tiltaksarrangører, noe som blant annet henger sammen med ulik praksis på bruk av ordinær bedrift som attføringsarena innenfor dagens system.

#### *Utvidet oppfølging og utvidede resultatmålinger*

For å sikre at individene ikke bare får jobb, men også beholder tilknytningen til arbeidslivet, foreslås det at man vurderer utvidet oppfølging av både av den tidligere tiltaksdeltakeren og arbeids-

giveren etter avsluttet formidling til jobb. Oppfølgingen vil gjennomgående være avtrappende og langt mindre ressurskrevende, og vil sikre vellykket resultat.

Resultatmålinger etter gjennomført formidling på kollektivt nivå og ved bruk av vitenskapelige metoder bør også gjennomføres.

#### **17.3.4 Tiltaksstruktur for ulike brukergrupper**

Gruppen av mennesker med behov for bistand for å kunne komme i jobb, kan deles i fire undergrupper etter lengden og kompleksiteten av bistandsbehov.

For å sikre kostnadseffektiv og tilpasset bistand til hver gruppe, må struktur i tiltakssammensetning, NAVs rolle som innkjøper, oppfølger og kontrollør, anskaffelsesform og dermed krav til tiltaksarrangører, samspillet mellom NAV, bruker og tiltaksarrangør defineres for hver brukergruppe.

#### **17.3.5 Brukere med enkelt bistandsbehov av temporær karakter**

*Gruppe 1* består av personer med enklere/moderat bistandsbehov av kortere varighet. For denne gruppen vil det i liten grad være nødvendig med tett individuell oppfølging. Eksempler på kurs som i dag tilbys denne gruppen er AMO og Individuell oppfølging. I begge tilfellene ligger innholdet og varighet i kursene relativt fast og innholdet spesialtilpasses ikke den enkelte bruker.

Dette er tiltak rettet mot brukere som er så ressurssterke at de har nytte av å følge et strukturert opplegg, og selv kan velge og nyttiggjøre seg det innhold som tilbys.

For NAV betyr dette tiltak som er relativt enkle og lite ressurskrevende både å administrere og kontrollere. Innholdet er strukturert – det er definert på forhånd hva bruker vil få i tiltaket, NAV bestiller et klart forhåndsdefinert innhold, tiltaket er av relativ kort varighet – ingen oppfølging fra NAV underveis, og tiltaket avsluttes ved kursslutt og hvor mål for tiltaket ganske entydig er suksess med overgang til arbeid. Ved nye behov hos NAV definerer NAV innhold i tiltaket og legger dette ut på anbud. Det styrende både for volum og innhold vil være NAVs behov på det gitte tidspunkt, og det vil variere over tid.

For NAV vil det være viktig at volum på tjenester raskt kan skaleres opp og ned som følge av behov som vil svinge med konjunkturer.

Som i dag bør disse tjenestene leveres etter *lov om offentlige anskaffelser*. I og med at innholdet i

slike kurs lett kan forhåndsdefineres og standardiseres er de lette å prissette, og det åpner for at mange ulike aktører vil kunne bygge opp kompetansen som er nødvendig for å kunne tilby kurs og delta i en anbudskonkurranse. Tiltaksarrangør må framvise god kompetanse i det strukturerte innholdet som kurset omfatter. Her er det ikke brukere med bakenforliggende utfordringer som krever kompetanse hos tiltaksarrangør. Dette kan derfor både være hovedvirksomhet for tiltaksarrangør og en tilleggsvirksomhet til annen hovedvirksomhet.

### 17.3.6 Brukere med enkelt bistandsbehov av varig karakter

Til den andre gruppen (gruppe 2) hører deltakere som har relativt enkle bistandsbehov, men hvis behov er av varig art. I dagens system er dette prøveordningen TULT. Dette dreier det seg om økonomisk bistand til lønnstilskudd og mulig enkel praktisk bistand av varig art i ordinær bedrift. Bistanden rettes både mot bruker og bedrift med sikte å opprettholde ansettelsesforholdet.

TULT kan brukes både som retrettiltak fra jobb for å utsette et frafall fra arbeidslivet, eller for å søke en varig arbeidstilknytning for en bruker med god fungeringsevne i forhold til jobb, men ikke nok til et ordinært arbeidsvilkår.

Disse medlemmenes mening er at den beste løsningen vil være at NAV selv har oppgaven med oppfølging av deltakerne og bedriftene i disse tiltakene. Ikke minst er det viktig med nærhet til tiltaket fra NAV side fordi tiltakets varige karakter gjør at det er en mulighet for at tiltaket kan misbrukes. TULT er et tiltak som ligger tett opp til ordinær jobb, det innebærer store insentiver for både arbeidsgiver og arbeidstaker, faren for at tiltaket kan misbrukes er derfor stor.

Det er derfor viktig med kontroll og vurdering fra NAV. Av samme årsak egner disse tiltakene seg dårlig til former for anbudsansettelse. Det vises blant annet til erfaringer fra Danmark.

### 17.3.7 Brukere med sammensatt bistandsbehov av temporær karakter

Gruppe 3 består av personer med sammensatte og krevende bistandsbehov. Mange i denne gruppen vil kunne oppnå en plass i det ordinære arbeidslivet med riktig bistand. Brukernes utfordringer er endret fra i hovedsak å være varig lyte som hindrer ordinært arbeid til å omfatte brukere som også sliter med egen livsmestring, og hvor dette hindrer arbeidsdeltakelse. Eksempler på dette er boforhold, økonomiske utfordringer og gjeld, avbrutt skolegang, manglende basisferdigheter som lese/skriveferdigheter, språk, rus, manglende selvtillit og selvfølelse og sosiale og psykiske problemer som følge av livsstil. Dette er brukere som ved å få bistand, skal kunne stå i ordinært arbeid. Tiltaksstrukturen i dagens system er ikke innrettet på denne gruppen brukere.

Disse utvalgmedlemmenes oppfatning er at man i dag ikke oppnår gode nok resultater overfor denne målgruppen. Dette skyldes flere faktorer. For det første gjør dagens tiltaksstruktur, med mange ulike tiltak, det vanskelig å tenke helhetlig rundt deltaker. Avslutningen av et tiltak betyr ofte at bistanden til deltaker avbrytes, til tross for at bistandsbehovet ikke er opphørt. Et viktig mål burde her være å sikre uavbrutt progresjon for deltakeren fra start til mål, det vil si fra vedkommende kommer i kontakt med hjelpeapparatet til det oppnås en varig løsning, enten dette betyr ordinært arbeid, arbeid i skjermet virksomhet, eller uførepensjon. Dagens struktur er derfor også lite kostnadseffektiv fordi deltakers prosess tar for lang tid. Overganger og ventetid mellom tiltak forlenger prosesser unødige. For det andre brukes tiltakene uhensiktsmessig. Blant annet på grunn av mangel på plasser og lange ventetidene, er det mye dobbeltarbeid. Prosesser starter på nytt når deltager kommer inn i tiltak etter ventelisteopphold i passivitet. Resultatet er at færre får innpass i det ordinære arbeidslivet enn det som ellers ville ha vært tilfellet, og ressurser som

Tabell 17.1 Deltakers bistandsbehov

	Enkelt bistandsbehov	Sammensatt bistandsbehov
Temporært tiltak	Gruppe 1	Gruppe 3
Varig tiltak	Gruppe 2	Gruppe 4

Dette gir fire brukergrupper:

Gruppe 1: Brukere med enkelt bistandsbehov av temporær karakter

Gruppe 2: Brukere med enkelt bistandsbehov av varig karakter

Gruppe 3: Brukere med et sammensatt bistandsbehov av temporær karakter

Gruppe 4: Brukere med et sammensatt bistandsbehov av varig karakter

kunne vært brukt på flere deltakere sløses vekk. Det er vanskelig å tallfeste hvilke summer det her er snakk om, men det dreier seg trolig om store beløp.

Noen lokale NAV-kontorer og tiltaksarrangører prøver ut ordninger der en ser bort fra den tradisjonelle tiltaksinndelingen og i stedet legger opp til helhetlige løp fra begynnelse til avklart endelig løsning i forhold til jobb for deltakerne.

En ny modell må kunne møte disse utfordringene.

For NAV må et nytt system bidra til økt kvalitet i leveransen det vil si effektivitet i innsøking, optimalt forbruk av rammer, kvalitet i sammenheng mellom bestilling og sluttprodukt. Det må gi mulighet for å etterspørre og få levert en helhetlig og sammenhengende metodikk/tjeneste, og gi bedre resultater med større overgang til arbeid for deltakerne. I tillegg bør det føre til en raskere gjennomstrømning slik at flere kan få tiltaksplass og knappe ressurser kan benyttes best mulig.

For tiltaksarrangørene må et nytt system føre til at bedriftenes samlede kompetanse kan benyttes effektivt. Dette innebærer at det gis tilstrekkelig forutsigbarhet til at det bygges opp den kompetansen som er nødvendig for å møte NAVs og deltakernes behov om individuell oppfølging.

For brukere må et nytt system sikre flyt i tilbudet fra start til slutt og varig løsning er oppnådd med utgangspunkt i individuelle behov (tid, tilbud, fokus) der Individuell målplan er et styringsverktøy. Det betyr at systemet må være styrt fra deltakerens behov – ikke tiltaksstyrt.

For samfunnet må et nytt system føre til økt gjennomstrømning av deltakere slik at flere kan få tilbud om tiltaksplass, lede til økt arbeidsinkludering og gi bedre samfunnsøkonomi og en større avkastning på investeringene i arbeidsmarkedspolitikken.

Et nytt system må kunne gi en mer målrettet, individuell, helhetlig og sammensatt tjeneste som sikrer flyt i deltakers prosess på vei mot utdanning og arbeid. Dette vil kunne gi betydelig kortere lengde på en brukers tiltaksløp, og slik sikre flere tilbud innenfor samme budsjettamme. I modellen som her foreslås innebærer dette en forenkling av dagens tiltakssystem til to tiltak; et arbeidsinkluderende tiltak og et kvalifiserende tiltak.

#### *Det arbeidsinkluderende tiltaket*

Et arbeidsinkluderende tiltak vil erstatte dagens Avklaring, APS, og AB. Tiltaket skal være et helhetlig opplegg bygd rundt den enkelte brukers

behov med formål om raskest mulig vei til jobb. I klart sterkere grad enn i dag skal ordinære bedrifter brukes som arena for jobbforberedelse og trening og dette skal skje så raskt det er hensiktsmessig for brukere.

Innholdsmessig kan tiltaket dreie seg om alt fra utvidet avklaring til livsmestring og tro på egen arbeidsdeltakelse, ferdighetstrening og tett oppfølging av deltaker. Poenget er at NAV bestiller en helhetlig metodikk der deltaker får bistanden vedkommende trenger fra start til slutt. Dette skjer ved at det etableres en Individuell målplan med hoved- og delmål som godkjennes og følges opp av NAV.

På bakgrunn av NAVs arbeidsevnevurdering og NAVs krav ved inntak, gjennomføres en kartlegging med brukere for å sette målet med tiltaket, – et konkret jobbmål. På bakgrunn av dette etableres en individuell målplan med hoved- og delmål og med aktiviteter med brukers eierskap og NAVs godkjenning. Den individuelle målplanen er styringsverktøyet for NAV for videre oppfølging og for å sikre resultat.

Den individuelle målplanen vil være basert på ulike metodikk – tilpasset brukere. Dette kan være metodikk kjent fra dagens tiltak, ny metodikk som utvikles i samarbeid med NAV lokalt, eller sentralt utviklet metodikk. Supported Employment er en slik metodikk som vil være sentral i dette tiltaket på grunn av sin innretning mot ordinært næringsliv. Supported Employment vil som metodikk alene sette en altfor høy terskel for hvilke brukere som skal kunne få bistand til å kunne være eneste metodikk i tiltaket.

For å spisse innhold mot nye brukergrupper, for å stimulere til metodisk tenking eller med nye kompetansekrav til tiltaksarrangør, kan det innenfor tiltaket etableres konsepter hvor NAV stiller krav til spesiell kompetanse eller metodikk og hvor tiltaksarrangør må tydeliggjøre og få godkjent denne. Eksempler på dette kan være «Overgang fra fengsel til arbeid», «Utagerende ungdom med rusproblematikk», «Innvandrere med språkproblemer». Konsepter som dette kan også redusere NAVs behov for individuell oppfølging.

Når det gjelder tverrfaglig og tverrsektoriell samarbeid skal tiltaksarrangørens oppgave være å koordinere og bygge ned hindringer for dermed å sikre flyt og fremdrift i deltakers utvikling. Tiltaksarrangør må derfor ha kompetanse på å kunne gjennomføre dette. Tverrsektoriell og tverrfaglig samarbeid er ofte nøkkelen til løsninger og grunnleggende for muligheten til å tenke helhetlig rundt deltaker. I praksis innebærer dette at fastleger, psykologer, psykiatere, diverse



behandlingsinstitusjoner, voksenopplæringen, videregående skole, politiet, barnevernet og jordmødre med flere, må involveres der dette er relevant i arbeidet med deltakeren. Skal dette skje vil det være en del av brukers individuelle målplan, godkjent av NAV.

En slik holistisk tilnærming stiller naturligvis store krav til tiltaksarrangørers kompetanse som må både omfatte metoder og verktøy for å hjelpe brukere til å gjennomføre endring i eget liv og livsførsel for å kunne fungere i en jobb, kompetanse om NAVs lover og regelverk på området, arbeidsmarkedskompetanse, og et bredt kontaktnett rettet mot næringsliv og det offentlige.

NAV-kontor som i dag har forsøkt en målrettet, helhetlig og individuell tilnærming sier dette reduserer tiltakslengden for bruker vesentlig. For de fleste brukere vil tiltakslengde i det arbeidsinkluderende tiltaket ikke overstige ett år før arbeidssøker er i jobb eller annen varig løsning, mens det for de som har de største utfordringene kan påregnes en maksimal tiltakslengde på to til to og et halvt år. Nøkkelen til dette er kompetanse hos tiltaksarrangør, og effektivt og målrettet arbeid fra tiltaksarrangør.

#### *Det kvalifiserende tiltaket*

Det kvalifiserende tiltaket vil inkludere metodikk fra og erstatte dagens Avklaring, APS, KIA og AB. Tiltaket skal gi utdanning eller jobbkvalifisering og formidling til arbeid. Oppbygging av formalkompetanse øker sannsynligheten ikke bare for at deltakeren vil kunne få jobb, men også for at vedkommende vil kunne beholde jobben over tid. På samme måte som for direkte arbeidsinkluderende tiltak er det viktig at oppmerksomheten hele tiden er rettet mot det som er det endelige målet, nemlig en fast plass i det ordinære arbeidslivet.

Det er mange potensielle arenaer for jobbkvalifisering/utdanning. Det kan dreie seg om det ordinære utdanningssystemet, eller lærlingeløp i ordinær bedrift eller i attføringsbedrift (med bakgrunn i brukers fungeringsevne og behov). På samme måte som for det arbeidsinkluderende tiltaket, avsluttes det kvalifiserende tiltaket når brukere har oppnådd en varig løsning i form av et stabilt arbeidsforhold.

Tiltaket skal gi reell kompetanse til å komme inn på arbeidsmarkedet og/eller fagbrev. Oppbygging av formalkompetanse øker sannsynligheten ikke bare for at deltakeren vil kunne få jobb, men også for at vedkommende vil kunne beholde jobben over tid. Kvalifiseringen må være tilpasset arbeidsmarkedet.

For lærlinger, lære kandidater eller for å oppnå kompetansebevis innrettes tiltaket slik at deltakerne i utgangspunktet har sin kvalifiseringsarena i det ordinære arbeidsmarkedet. Dersom tiltaksarrangøren har en mer egnet arbeidstreningsarena, kan denne benyttes, spesielt i oppstarten av tiltaket når arbeidstaker har manglende referanser.

Kvalifisering er et buffertiltak som spesielt reguleres av arbeidsmarkedet. Ved stor arbeidsledighet øker det relative behovet for slike tiltak. Når arbeidsmarkedet strammer seg til, vil innsøkingen til et slikt kvalifiserende tiltak relativt sett gå ned.

Tiltaket forutsetter at lønn og øvrige arbeidsforhold er tariffestet. Arbeidsgiveransvaret og den attføringsfaglige oppfølgingen ligger hos tiltaksarrangøren.

Struktur i tiltaket er som for det arbeidsinkluderende tiltaket, hvor det på bakgrunn av NAVs arbeidsevnevurdering og NAVs krav ved inntak, gjennomføres en kartlegging med brukere for å sette målet med tiltaket, – et konkret jobbmål. På bakgrunn av dette etableres en individuell målplan med hoved- og delmål og med aktiviteter, med brukers eierskap og NAVs godkjenning. Den individuelle målplanen er styringsverktøyet for NAV for videre oppfølging og for å sikre resultat.

Metodikk, tenkemåte og innretning for øvrig er som i det arbeidsinkluderende tiltaket.

Hovedforskjellen på de to tiltakene er innretningen mot «raskeste vei til jobb» i det arbeidsinkluderende tiltaket, «kvalifisering før jobb» i det kvalifiserende tiltaket. Dette er beslutninger NAV tar ved innsøking:

Felles for begge tiltak er målet om ordinært arbeid som er det primære og som skal være styrende for prosessen fra første dag.

Tiltakslengde på det kvalifiserende tiltaket vil i stor grad være styrt av utdannings- eller kvalifiseringsprogram, og vil derfor være lengre enn i det arbeidsinkluderende tiltaket.

#### *Brukermedvirkning*

Brukermedvirkning og brukers eierskap til egen prosess til jobb er helt avgjørende for å lykkes med jobbinkludering. Ingen arbeidstaker står over tid i en jobb hun eller han ikke ønsker. Dagens system inneholder klare krav til brukermedvirkning og dette er et svært sentralt element i kvalitetssikringssystemet EQUASS som alle tiltaksarrangører skal ha implementert (eller et tilsvarende system).

### Boks 17.1 Lærekandidatordningen

Lærekandidatordningen kan trekkes frem som et eksempel. En lærekandidat har i følge Opplæringsloven arbeidsoppgaver og får opplæring innenfor et begrenset antall kompetansemål i læreplanen, i motsetning til en lærling som skal ha arbeidsoppgaver og opplæring innenfor alle kompetansemålene i læreplanen. I tillegg til bedrifter som kan gi opplæring i hele læreplanen, åpner ordningen også for bedrifter som bare kan gi opplæring i deler av læreplanen. De kan da ta inn lærekandidater. Det kreves selvfølgelig at bedriften har kompetanse og utstyr som kan gi opplæring i forhold til den individuelle planen.

Bestemmelsene i opplæringsloven om partenes rettigheter og plikter i opplæringsløpet er like for begge opplæringsløp. Lærekandidater

skal ha lønn på lik linje med lærlinger. Opplæringen skal skje etter en individuell plan med utgangspunkt i fagets læreplan. Planen utarbeides av fylkeskommunen i samarbeid med lærebedrift i løpet av de første tre månedene av opplæringstiden. Lærekandidaten skal aktivt delta i planleggingen, gjennomføringen og dokumentasjonen av opplæringen. De skal i løpet av opplæringen ha fortløpende veiledning og vurdering.

I Østfold har Vekstbedriftene og fylkeskommunen samarbeidet om tilrettelagte opplæringsarenaer for elever og lærekandidater innen videregående opplæring. Samarbeidet har ført til etableringen av et eget opplæringskontor. Kontoret er et bindeledd mellom medlemsbedriften, lærekandidaten, NAV og fylkeskommunen.

Sentrale elementer i brukervedvirkning i tiltakssammenheng er at det er NAV som bestiller en tjeneste av tiltaksarrangør. Innenfor denne rammen utarbeider tiltaksarrangør og bruker en individuell handlingsplan som bruker har eierskap, tro og lyst til å gjennomføre. Sentralt i gjennomføringen av tiltaket er tiltaksarrangør som skal støtte, følge bruker og ivareta framdrift og krav i NAVs bestilling. Der det er behov for å hente opplysninger som vedrører bruker hos tredjepart, gjøres dette kun i tilfeller hvor bruker har gitt sitt samtykke. Ved møter med tredjepart møter både tiltaksarrangør og bruker. Ved avslutning av tiltaket skriver tiltaksarrangør en sluttrapport til NAV. Denne leses av bruker, og bruker kan kommentere på rapporten og ved avvikende syn gi sitt syn til NAV. I tillegg bør bruker gi sin evaluering av tiltaket til NAV.

Tiltaksarrangør skal ha implementert et klagesystem, slik at bruker kan klage om hun eller han ikke er fornøyd med gjennomføringen av tiltaket.

#### *NAVs rolle: Bestilling, oppfølging og kontroll*

Gjennomføring av tiltak hos en tiltaksarrangør for denne brukergruppen er en del av NAVs ordinære oppfølgingsarbeid, hvor de i stedet for å utføre arbeidet selv kjøper dette av en tiltaksarrangør. I denne modellen er NAVs rolle i denne sammenhengen å være en god bestiller – ved å stille tydelige krav til tiltaksarrangør, drive aktiv oppfølging ved å følge opp at bruker får den bistand ved-

kommende har behov for i tråd med NAVs ønsker, og drive kontroll med at tiltaksarrangør leverer gode resultater. NAVs arbeidsevneavklaring er et meget viktig instrument for å kunne gjøre gode bestillinger og stille krav til tiltaksarrangørene. Gode arbeidsevneavklaringer vil også redusere behovet for avklaring av bruker hos tiltaksarrangør.

Modellen stiller store krav til NAVs rolle når det gjelder kontroll og oppfølging av såvel brukere som tiltaksarrangører. Behovet for et aktivt NAV er imidlertid ikke knyttet spesifikt til denne modellen. Uansett modell vil NAV måtte fylle denne rollen skal flere med nedsatt arbeidsevne inkluderes i arbeidslivet. Erfaringer og tallmateriale fra bransjen selv, viser en tydelig samvariasjon mellom et aktivt NAV, med god kompetanse til å følge opp tiltaksarrangører, og resultater, både når det gjelder fag og formidlingstall.

Behovet for kontroll kan møtes på flere måter. Systemet må legges til rette for at NAV kan kontrollere og korrigere bruken av tiltaksmidler i bedriftene, men også for at Stortinget og Departementet kan kontrollere at penger som bevilges går dit de skal og blir brukt riktig. I dag er det tiltaksstrukturen som legger rammen for utøvelse av kontroll overfor tiltaksarrangørene. Selv om det med den nye modellen blir færre tiltak å forholde seg til, vil det også her være tiltakene som er retningsgivende for kontrollutøvelse.

Med individuelt tilpasset tiltak, vil mindre av kontrollfunksjonen ligge i systemet – fordi indivi-

duell tilpasning tilsier et mindre fastlagt system. Kontrollen må da gjøres i organisasjonen, i det enkelte tiltaksløp gjennom rapportering, møter, avvikssystemer og beslutningspunkter ved milepæler. I tillegg bør kontroll utøves på resultater, med målinger på resultat, brukerundersøkelser og benchmarking mellom tiltaksarrangører.

Det er viktig at NAV opplever å ha en reell styring og kontroll, og at tiltaksarrangører leverer i henhold til NAVs krav og ønsker.

Det tas ikke her stilling til insentivbaserte finansieringsformer, men modellen som er skissert er i prinsippet forenlig med slike former for finansiering.

Det er for gruppen med sammensatt bistandsbehov behovet for kontrollmekanismer er mest omfattende. Rapporteringen til NAV vil her knytte seg til hovedprosessen, det vil si brukerens prosess og progresjon i denne, målt gjennom brukers individuelle målplan, progresjon og resultater i denne.

NAV er den ubestridte beslutningstaker som bestemmer oppstart, innhold, avbrudd og avslutning av et tiltaksløp. Viktige beslutningspunkter er ved oppstart hvor NAV velger tiltaksarrangør og tiltak, med en konkret bestilling. På bakgrunn av denne bestillingen utarbeides en individuell målplan med milepæler. NAV beslutter at denne målplanen skal gjennomføres. Ved hvert milepælepunkt rapporteres framdrift fra tiltaksarrangør til NAV. I tillegg gjøres månedlig avviksrapporing på saker som ikke følger plan i eget møte mellom NAV tiltaksansvarlig og ledelse hos tiltaksarrangør. NAV beslutter endring av plan, eller avslutning av tiltak. Ved avslutning av tiltak, leverer tiltaksarrangør sluttrapport til NAV. Bruker signerer sluttrapport og leverer egne kommentarer til sluttrapport. NAV bør også gjennomføre brukerevalueringer for brukere som har vært i tiltak.

På tiltaksnivå vil tiltaksarrangør måtte rapportere til NAV for resultater i tiltak på indikatorer bestemt av NAV, som sluttårsaker, gjennomsnittlig oppholdstid, avvik osv.

Det kan stilles spørsmål om NAV har kompetanse både til å bestille og følge opp brukere i tiltak, og om beslutningsmyndighet er reell, eller om det i praksis er tiltaksarrangør som bestemmer.

Det er definitivt slik at NAV har denne kompetansen ved mange kontorer, og at NAV både er gode bestillere, de følger opp, har kompetanse og er en god og helt reell beslutningstaker. Dette er en kjerneoppgave for NAV, og viktig at NAV har

kompetanse på. Hvordan dette arbeidet organiseres i NAV tar modellen ikke stilling til, men erfaring fra i dag viser at noen NAV-kontorer har organisert dette på en måte hvor de gjennom oppfølgingsarbeid med bruker og tiltaksarrangør, bygger kompetanse som igjen gjør dem til bedre bestillere og oppfølgere.

#### *Kvalitet: Samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør*

Modellen legger til grunn at kvalitet i tjenestene oppnås med et profesjonelt og godt samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør, både på ledelses- og leveransenivå. På ledelsesnivå innebærer dette NAVs involvering i bedriftens strategiprosess, de strukturelle forholdene som godkjenning av tiltaksarrangør, årlig avtaleinngåelse, resultatrapportering, innovasjon, utvikling og endring. På leveransenivå handler dette om inntak i tiltak, gjennomføring av tiltak og rapportering.

En forutsetning for å oppnå gode resultater er at organisasjonen både hos NAV og tiltaksarrangør har de samme målsetningene i alle ledd og jobber mot felles mål. For å sikre dette må det måles at dette skjer i begge organisasjoner.

Det er de senere år gjort endringer i systemet for godkjenning av tiltaksarrangør, avtale om levering av tjenester og med krav om at tiltaksarrangør implementerer et kvalitetssystem som revideres av ekstern revisor. Dette er positive systemendringer som sikrer kvalitet på systemnivå. Det er viktig å sikre at disse systemene også fungerer i praksis.

*Prosesskvalitet*, det vil si kvalitetsoppfølging underveis i tiltaket, ivaretas ved etablering av individuell målplan, oppfølging, rapportering og møter. NAV kan på hvert rapporteringspunkt avbryte tiltaket om de ikke vurderer fortsatt framdrift som formålstjenlig. Dette er beskrevet i større detalj under punktet NAVs rolle.

*Resultatkvaliteten* overvåkes ved hjelp rapporteringer fra tiltaksarrangør, både underveis i året og ved en årlig strukturert rapport med resultatrapportering på mange indikatorer. I tillegg gjennomføres årlig evaluering og utviklingsmøte mellom NAV og tiltaksarrangør.

Måling av resultatkvalitet bør utvides med å etablere et benchmarkingsystem som sammenlikner resultater fra tiltaksarrangører på et bredt utvalg indikatorer. Likeledes bør det sikres at det måles på resultatindikatorer som er viktige for NAV. Det som måles, blir viktig for tiltaksarrangør å vise resultater på.

### *Innovasjon*

Innovasjon i dagens system varierer svært mye i ulike deler av landet. Det er stor variasjon i hvordan tiltakene i dagens system brukes og fleksibilitet i utforming av tilbudene. Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester viser både hvordan dagens system kan begrense innovasjon, og hvordan innovasjon skapes både på NAVs initiativ, virksomhetenes initiativ og via bransjeforeningene og hvordan dette varierer.<sup>10</sup>

Modellen bygger på at innovasjon innenfor dette systemet stimuleres på tre måter.

Et tett samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør hvor NAV raskt etterspør nye muligheter for endringer i behov for sin brukergruppe, vil sikre utvikling av tiltakene. I dag finnes NAV-kontorer som i månedlige møter diskuterer dette med sin tiltaksarrangør, og hvor de både utfordrer tiltaksarrangørene til å komme med løsninger og sammen utformer nye løsninger. På samme vis vil tiltaksarrangør ta initiativ overfor NAV på utvikling av løsninger. NAV bør også ha årlig kontakt med bedriftens styre for å gi innspill på utvikling og strategiendring i NAV og for å møte NAVs behov.

Et annet forhold som fremmer innovasjon, er at der det er få begrensende rammer i tiltakene ligger det rom for å utvikle ny metodikk og nye løsninger tilpasset lokale forhold.

Den tredje måten å stimulere innovasjon på er å etablere parallelle aktører, og på den måten skape konkurranse om både innhold og oppnådde resultater. Her vil NAV også kunne etterspørre nye konsepter eller løsninger fra to eller flere parter og velge det beste. Bare med to parallelle aktører vil denne dynamikken oppstå, samtidig som NAV kan opprettholde et tett samarbeid med aktørene og dermed ha god forståelse for den faktiske kvalitet som aktørene leverer på individuelle tiltak.

Antall parallelle aktører vil variere både med hensyn til hvor store volum NAV har til leveranser av disse tiltakene, og at NAV kan opprettholde et tett samarbeid med aktørene.

NAV bør stimulere til større innovasjon for helhetlige tiltak for bruker, hvor samarbeid med helseaktører eller andre hjelpetilbud bruker benytter, inngår som en del av det arbeidsrettede tiltaket.

### *Aktører, eierskap og anskaffelse*

#### *Aktører*

For å skape gode resultater med individrettede tiltak for mennesker med sammensatte bistandsbehov, og for å sikre nødvendig styring og kontroll for NAV, er tett og profesjonelt samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør nødvendig. Dette betinger at antall tiltaksleverandører ikke er flere enn at NAV kan opprettholde et tett og profesjonelt samarbeid med hver av dem. For å være en god tiltaksarrangør innenfor dette området betinger det at organisasjonen bygger bred kompetanse for å kunne dekke kompetansebehov både i forhold til bruker og samarbeid med næringslivet. Til dette trengs stabile rammevilkår. Suksessfaktoren for aktører i dette segmentet er å skape høyest mulig samfunnsøkonomi, heller enn å optimalisere bedriftsøkonomi. Dette er et viktig styringsprinsipp for bedriftene. I tillegg er det i individuelt tilrettelagte tiltak vanskelig å måle prosesskvalitet, og systemet bør derfor søke å hindre at systemet utnyttes ut fra økonomiske motiver. Et annet moment er at dette ikke er et ordinært marked med flere kunder og leverandører, men et avhengighetsforhold mellom aktører hvor NAV er eneste kunde og hvor tiltaksarrangørene er til for å levere tjenester til NAV.

#### *Eierskap*

Kommunene er den mest dominerende eier i dagens bedrifter, men også andre offentlige organer og ideelle organisasjoner er eiere. Det er i forskrift bestemt at eier skal være offentlig eller ideell organisasjon.

Det er i dag stor variasjon i kvalitet i tjenestetilbudet til NAV, og også stor variasjon i kvalitet mellom NAV-kontorer. NAV skal sikres gode tiltaksarrangører, og må kunne kvitte seg med tiltaksarrangører som ikke greier å omstille seg til å levere i henhold til NAVs behov. Samtidig må de kunne erstatte dårlige tiltaksarrangører med gode. NAV har i dagens system mulighet til å kvitte seg med dårlige tiltaksarrangører ved å si opp avtalte plasser, og ved å ikke fornye godkjenning av tiltaksarrangør. Utfordringen ligger heller i å erstatte med nye tiltaksarrangører. Det har mange steder ikke vært tradisjon for å ha mer enn én tiltaksarrangør, selv om systemet ikke legger denne begrensningen. For å skape dynamikk og variasjon i tilbudet kan det være ønskelig å ha flere enn én tiltaksarrangør. NAV må kunne invitere andre tiltaksarrangører inn der de ønsker det, eller ta initiativ til at nye etableres.

<sup>10</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R-2010-089. Oslo.

Kommunen kan være en meget god eier, da det blant tiltaksdeltakere er mange som også er tilknyttet kommunale tilbud ved siden av, politikere i styret kan representere god fagkunnskap på utfordringer i kommunen og bidra til å samordne tilbud, et godt samarbeid mellom NAV, kommunen og tiltaksarrangør fører til helhetlig og fokus på viktige lokale sosiale utfordringer. I tillegg representerer kommunen et langsiktig eierskap som gir forutsigbarhet og fokus på kjernevirksomheten hos tiltaksarrangør.

På samme måte kan ideelle organisasjoner være gode eiere for spesielle målgrupper. Det viktige med eierskap er at det styrer bedriften mot å skape samfunnsøkonomiske resultater.

### *Anskaffelse*

Sentralt for forslag om nytt system for aktører, eierskap og anskaffelsesform ligger Arbeids- og velferdsdirektoratets informasjon til utvalget om at de anbudsutsatte tiltakene Avklaring og Oppfølging for personer med moderate bistandsbehov er vesentlig dyrere enn de ekvivalerende tiltakene Avklaring og Arbeid med bistand for personer med nedsatt arbeidsevne hvor prisen settes av NAV. Ifølge SNS studie «Konkurrensens konsekvenser Vad händer med svensk velferd (2011)» har en ikke kunnet påvise klare gevinster i form av lavere priser eller bedre kvalitet av konkurranseutsetting av velferdstjenester. I tillegg sier Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse i sin rapport «Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester (2011)» at slik anbudskonkurranser praktiseres innenfor denne sektoren i dag er det grunn til å anta at priser vil øke på grunn av administrasjonskostnader ved anbud og på grunn av mindre forutsigbarhet for tiltaksarrangørene. I tillegg svekkes insitamentene til tiltaksarrangørene for å bygge opp kompetanse hos egne ansatte, noe som kan føre til dårlig kvalitet. Samtidig sier ovennevnte rapport at konkurranse gjør at virksomhetene strekker seg for å nå opp i konkurransen, noe som isolert sett er positivt for både kvalitet, pris og innovasjon.

Modellen baserer seg på å videreutvikle dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, endre regelverket for forhåndsgodkjenning for å kunne slippe flere aktører til, og samtidig sikre at bedriftens hovedfokus er å skape samfunnsresultater og ikke utnytte et system hvor resultatmåling er vanskelig til egen økonomisk gevinst.

Forhåndsgodkjenning gjøres av NAV fylkesledd og skal foretas på et faglig grunnlag. Model-

len forutsetter at bedriftene i hovedsak er aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet. I tillegg kan det åpnes for andre aksjeselskaper med ideelt formål. I alle tilfeller er det utbytteforbud. Dagens ordning med statsstøtte søkes opprettholdt gjennom at dette fortsatt er bedrifter som driver på et ideelt grunnlag, og med formål å løse en samfunnsoppgave. Attføring skal være bedriftens hovedvirksomhet, annen kommersiell virksomhet skal være økonomisk klart adskilt.

En av de store styrkene med denne modellen er at NAV kan inngå langsiktige relasjonskontrakter hvor man definerer klare mål og milepæler og har en systematisk utveksling av erfaring og revurdering av målsetning og metodikk underveis av det enkelte tiltaksløpet.

Strukturer i dagens system, som NAVs godkjenningsordning for tiltaksbedrift og årlig avtale om levering av tjenester, beholdes og gjennomføres av NAV på fylkesnivå.

Relasjonskontrakter er den primære kontraktsform, men systemet åpner for at NAV kan invitere til anbud innenfor forhåndsgodkjente tiltaksarrangører med faste priser. At priser settes som fast er en konsekvens av at dette er et imperfekt marked.

Ved å åpne forskriften for at private bedrifter kan gå inn på eiersiden, men med begrensninger som over, vil dette åpne både for at NAV kan ha mer enn én tiltaksarrangør og en dynamikk blant aktørene ved at oppdrag ikke kan tas for gitt. Det krever også at NAV dimensjonerer antall tiltaksarrangører i forhold til sitt behov på en måte som gjør at de kan følge opp og erfare kvalitet i leveransene fra hver tiltaksarrangør, at NAVs kostnader ved å administrere ordningen ikke stiger uforholdsmessig og at tiltaksarrangørene har tilstrekkelig forutsigbare rammer for å kunne bestå og utvikle seg som tiltaksarrangør for NAV.

Dagens system består av mer enn 300 aktører, de aller fleste svært små og kun med en lokal tilstedeværelse. Det er nødvendig med lokal tilstedeværelse, men for å tilfredsstille kompetansekrav bør det vurderes om restrukturering av aktørene vil øke kvalitet i tjenesteleveransen.

### *Forsøksprosjekt Supported Employment*

Supported Employment (SE) er en metodikk basert på individrettet bistand som er presentert og omtalt flere steder i denne rapporten. Metodikken har vist gode resultater spesielt i USA med å bidra til at spesielt mennesker med alvorlige psykiske diagnoser kommer ut i jobb. Det finnes også forskning og resultater fra Europa. I Norge er til-

taket Arbeid med bistand bygd på SE, og det er flere tiltak i anbudsmarkedet som er utlyst med krav om bruk av SE-metodikk. Noe av kritikken mot disse tiltakene er at SE-metodikken enten ikke er brukt, ikke brukes riktig eller ikke har gitt gode nok resultater. Siden metodikken ikke er implementert i sin rene form, er det naturlig nok heller ikke norsk forskning på området. Mange vil nok hevde at SE-metodikk brukes i stor grad der tiltak gjennomføres som arbeidsinkluderende tiltak i dag, mens andre vil hevde at dette ikke er SE i sin rene form. Sentrale elementer for SE er at bruker er motivert for arbeid i utgangspunktet og tar styring på sin egen prosess. Ideelt sett skal ansettelsesforhold etableres i starten av tiltaksperioden (men en kort periode arbeidspraksis kan tillates), og bistand både med brukers utfordringer og arbeidsgivers tilpasning til arbeidsforholdet skjer etter at ansettelse er på plass for å befeste arbeidsforholdet. Et sentralt prinsipp er at bistand skal gis tidsbegrenset, det vil si så lenge bruker eller arbeidsgiver mener det er nødvendig.

Det foreslås at det etableres et forsøksprosjekt med SE i sin rene form, som følgeforskes for å sikre både at metodikken brukes riktig og gir resultater, og at metodikk der det er nødvendig tilpasses for å fungere under norsk lovgivning og innpasses i NAV's tiltaksportefølje.

### 17.3.8 Brukere med sammensatte bistandsbehov av varig karakter

Gruppe 4 består av personer som har sammensatte bistandsbehov av varig karakter. Med dagens ordning omfatter det personer som deltar i tiltakene VTA, VTO og TIA.

VTA tiltaket er beskrevet i kapittel 13. Brukere i dette tiltaket er tradisjonelt sett mennesker med utviklingshemming, mens nye brukergrupper har kommet til de seneste år. Dette dreier seg for eksempel om personer med psykisk sykdom, trafikkskade, voldsofre – brukere med så stor lyte at de er innvilget uførepensjon og har en arbeidsevne som ikke er forenlig med ordinær jobb. Det kreves stor grad av tilrettelegging og kompetanse slik at bruker ikke bare kan stå i et godt tilrettelagt arbeid, men også utvikle sitt potensiale for arbeidsdeltakelse. For noen brukere er et godt tilrettelagt arbeid i skjermete omgivelser den riktige arbeidsdeltakelse de kan utvikles til, mens for andre kan en godt tilrettelagt arbeidsarena i ordinær bedrift med ansvar for tilrettelegging, utvikling og oppfølging fra tiltaksarrangør være et godt

alternativ. Noen brukere vil kunne utvikle en arbeidsevne som er så god at de kan gå fra uførepensjon til subsidiert lønn, men med tilrettelegging, utvikling og oppfølgingsansvar fra tiltaksarrangør. I dette er dagens TIA-tiltak et godt tilbud.

TIA brukes i dag i all hovedsak som et retrettilbud fra ordinært arbeid til uførepensjon eller alderspensjon, og tiltaket bygges kraftig ned. Dette tiltaket bør vurderes endret i karakter til også å være et utviklingstiltak for unge med uføretrygd med utviklingspotensiale til å kunne bidra i arbeidslivet med en subsidiert lønn og god støtte og oppfølging (se egen beskrivelse av TIA).

Både NAV og brukers bostedskommune finansierer VTA tiltaket. Deres rolle både når det gjelder bestilling, oppfølging og kontroll er godt beskrevet i dagens system, og det er ikke nødvendig med endringer. Det kan derimot stilles spørsmål om NAV og kommunene gjør den oppfølgingsjobben de er forusatt å gjøre. Forbedringspotensialet ligger heller i å bruke det systemet som er etablert enn å utvikle et nytt.

Med tanke på at det her dreier seg om sammensatte bistandsbehov og behov for langsiktig kompetanseoppbygging for tiltaksarrangørene bør dagens ordning med offentlig eide, forhåndsgodkjente tiltaksarrangører fortsettes (se kapittel 17.3.2). Dette betyr ikke nødvendigvis at selve tiltaksgjennomføringen må finne sted hos tiltaksarrangør. Både VTA og TIA kan gjennomføres med arbeid i ekstern bedrift, men med en tiltaksarrangør som følger opp ekstern bedrift og deltakers fungering i arbeidsforholdet og utvikling.

Generelt for gruppene med bistandsbehov av varig karakter, er at det er viktig at det gjennomføres en god avklaring, enten det skjer ved NAVs arbeidsevneavklaring eller på annen måte. For systemets legitimitet er det svært viktig at det er de riktige personene som deltar i VTA eller TIA.

#### *Foreslåtte endringer fra i dag eller forsøk som bør gjennomføres*

Det bør settes i gang forsøk hvor man ser på mer fleksible arbeidstilknytninger både for personer i VTA-tiltaket, og utviklingsmuligheter fra VTA-tiltaket til TIA-tiltaket. Hensikten med disse er i hovedsak å sikre utviklingsmuligheter for brukere i VTA-tiltaket. Bruk av TIA-tiltaket som utviklingstiltak har i tillegg en økonomisk effekt ved at støtten fra det offentlige er langt lavere enn VTA tiltaket.

### *Bruke ordinær bedrift som arbeids- og utviklingsarena*

For de brukere hvor dette vil være riktig i utviklingsøyemed bør arbeid i ordinær bedrift med tilrettelegging, utviklings- og oppfølgingsansvar fra tiltaksarrangør benyttes i større grad.

### *Forsøk i VTA med ansettelse i ordinær bedrift, med retrettmulighet til tiltaksarrangør om arbeidsforhold ikke fungerer*

Som over, men hvor ansettelsesforholdet og forpliktelser i ansettelsesforholdet overføres til ordinær bedrift, og hvor tiltaksforholdet som handler om utvikling og oppfølging av bruker beholdes av tiltaksarrangør.

### *Bruke TIA som utviklingsnivå fra VTA*

Særlig for ungdom med sterk varig lyte som innvilges uførepensjon etter skolegang og får plass i VTA, bør det kunne settes utviklingsmål for arbeidsdeltakelse som over tid gir mulighet til å gå fra uførepensjon til subsidiert lønn, samtidig som tilrettelegging, utviklings- og oppfølgingsansvar fra tiltaksarrangør beholdes. Arbeidssted vil kunne være hos både forhåndsgodkjent tiltaksarrangør og ordinær bedrift. Dette er en fornyelse av bruken av TIA-tiltaket.

### *Varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift (VTO)*

Varig tilrettelagt arbeid kan organiseres i ordinær bedrift der bruker har sitt bosted gjennom tiltaket VTO. Oppfølging av bruker gjøres i disse tilfelle av NAV eller kommune.

### *Behov for varige ordninger*

Disse medlemmer er for å styrke de varige ordningene både i innhold og omfang. Forskjellen mellom antall utviklingshemmede med VTA-plass og antall utviklingshemmede som har uføretrygd, jf. kapittel 13.6, er en indikasjon på at det er behov for dette. Alle som ønsker å jobbe bør i prinsippet få mulighet for det. Det er imidlertid viktig at jobbene fylles med fornuftig produksjon, slik at jobben ikke bare blir et oppholdssted. Slike tiltak bør ses i forhold til et bredere samfunnsregnskap. Gevinster ved produktivt arbeid kan overgå kostnadssiden ved tiltaket eller ved alternative dagsenterplasser. Samtidig er det viktig å vurdere konkurranseflaten i forhold til ordinære bedrifter. Videre kan det være hensiktsmessig å skille de

varige tiltakene fra de andre tiltakene på statsbudsjettet for å sikre transparens.

Forsøksordningen tidsubestemt lønnstilskudd, TULT, må vurderes nærmere i forhold til innføringen av ny uføretrygd.

### **17.3.9 Oppsummering av modell 1**

Modellen skiller tiltak og aktører til å levere tiltak basert på brukers behov for bistand og varighet bistand er nødvendig. NAVs rolle vil også variere med brukers behov og tiltaksform.

For brukere med relativt små bistandsbehov og som har et temporært behov for bistand legger modellen opp til strukturerte kurs og tiltak, hvor tiltakene anskaffes etter lov om offentlig anskaffelse. NAVs rolle er innsøking og forholdsvis enkel kontroll med gjennomføring av tiltakene.

For brukere med relativt små bistandsbehov og behov for varig bistand, som TULT foreslår modellen at NAV selv følger opp brukerne da kontrollbehovet er stort for å forhindre misbruk av en ordning som er meget gunstig både for bruker og arbeidsgiver.

For brukere med tett og sammensatt bistandsbehov legger modellen opp til at systemet med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører opprettholdes hvor attføring skal være bedriftens forretningsområde, men forskriften åpner som i dag for at private aktører ved siden av kommuner / offentlige instanser og ideelle organisasjoner kan gå inn på eiersiden. Det forutsettes at forskriften opprettholder blant annet utbytteforbud og innføring av kvalitetssystem for å sikre at alle aktører opptrer som samfunnsaktører med formål å maksimere samfunnsøkonomi. Dette gjelder både for temporære og varige tiltak. Siden dette ikke er et perfekt marked, forutsetter dette at NAV gir såpass stabile rammevilkår til tiltaksarrangørene at kompetanse og innovasjon opprettholdes og videreutvikles. Gjennom dette vil NAV få den fleksibilitet og dynamikk de ønsker for å få gode leveranser fra tiltaksarrangører.

Metodikk i tiltakene gjøres individtilpasset og helhetlig, hvor en vesentlig del av attføringsarbeidet skiftes til arbeidsinkluderende metodikk hvor ordinære bedrifter er arena for attføringsarbeidet. Et slikt skifte i metodikk forutsetter at NAV bestiller dette, og at tiltaksarrangør både bygger kompetanse og leverer dette.

Kvalitet og kontroll sikres gjennom et profesjonelt og nært samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør for å sikre prosesskvalitet i individuelle tiltak. NAV må etablere og følge opp

resultatmålinger for å sikre resultat kvaliteten, i tillegg til å bruke benchmarking.

De viktigste endringer i forhold til dagens system for brukere med behov for tett og sammenhengende bistand er:

- Tiltakene gjøres helhetlige og individtilpasset. Metodikk endres til i betydelig større grad å være arbeidsinkluderende metodikk med bruk av ordinære bedrifter som utførelsesarena.
- Styrke kvalitet- og resultatoppfølging i tiltak gjennom å styrke NAVs arbeidsevneavklaring og ved et tett samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangører for å sikre prosesskvalitet. Etablere resultatoppfølginger og benchmarking for å sikre resultater.
- Gjøre tilpasninger i aktørbilde ved å åpne systemet for noe flere aktører for å skape dynamikk og valgmuligheter for NAV.

Utførelsesbransjen selv har stått for innovasjon i de senere år og det er her det meste av kompetansen på å arbeide effektivt med personer med nedsett arbeidsevne ligger. Både innovasjons- og kompetanse byggingprosesser er satt i system ved hjelp av kvalitetssikrings- og benchmarkingsystemer som sørger for kontinuerlig forbedring hos tiltaksarrangører og som etablerer en form for intern konkurranse tiltaksarrangører imellom. Dette arbeidet bør utvikles videre og vil kunne gi NAV verdifull styringsinformasjon. Dette er skjedd parallelt med en utvikling der tiltaksarrangører med det tidligere produksjonsfokus er erstattet av arrangører med sterk fokus på det utførelsesfaglige, og med et mangfold av tilnæringer tilpasset den enkelte bruker. Imidlertid er det fortsatt betydelig forbedringspotensiale i deler av bransjen. I noen geografiske områder vil blant annet en økning av antall aktører som kan tilby tjenester av utførelsesfaglig art kunne bidra til ytterligere innovasjon og individtilpassning av tiltak. For eksempel kan det åpnes for at aktører med høy kompetanse på SE-metodikk kan ha ansvaret med å følge opp deltakere på eksterne arbeidsarenaer.

## 17.4 Modell 2 Arbeidsinkluderingsmodellen

### 17.4.1 En oppsummering

Den tilnærmingen til arbeidsrettede tiltak som presenteres i det følgende, innebærer en gradvis, men samtidig omfattende og langsiktig satsning i retning av en mer direkte arbeidsinkluderende tilnærming. I denne ses ordinært arbeidsliv både

som det viktigste målet og det viktigste virkemiddelet, noe som får konsekvenser for både komposisjonen og innretningen på de arbeidsrettede tilbudene. Dette innebærer noe mer enn tekniske endringer av arbeidsmarkedstiltak i regi av aktører i en skjermet sektor – det vil kreve samtidige framstøt på flere fronter (et kompetanseløft, en langsiktig FoU-satsning mv.).

Hovedgrepene består i å rette et langt skarpere søkelys mot oppfølgingsfunksjonene inn mot ulike typer trenings-, opplærings- og arbeidsforhold i det ordinære arbeidslivet; over tid en ekspansjon av disse tilbudene, delvis på bekostning av midlertidige tilbud i skjermede omgivelser; og en åpning for å slippe til flere aktører som kan bidra med kraft og kompetanse inn i dette arbeidet. En hovedtanke er et fleksibelt oppfølgingsstilbud som kan doseres individuelt og kombineres med en rekke andre virkemidler som kan bidra til å redusere opplevd arbeidsgiverisiko og «åpne dørene innenfra» – og også med ulike ordninger for arbeidstrening og mer varig deltakelse i det ordinære arbeidslivet.

Innen skjermet sektor, som fortsatt vil spille en viktig rolle på den framtidige utførelsesarenaen, tar en med utgangspunkt i den kompetansen som sektoren bygd opp et forenklet grep: De midlertidige tiltakene slås sammen blant annet for å få mer sømløse, arbeidsrettede forløp for den enkelte brukeren. Samtidig skal NAV som bestiller – som ideelt sett skal skreddersy et individuelt opplegg og bestilling – sammen med tiltaksarrangøren kunne ta utgangspunkt i ulike «konsepter» som en kan velge blant og eventuelt kombinere.

### 17.4.2 Arbeidsinkludering som førstevalg

Arbeids- og velferdsområdene har de siste årene vært gjennom store reformer og omveltninger. Samtidig er det et ofte oversett faktum at den arbeidslinja som har ligget til grunn for storparten av reformene, i siste instans nødvendigvis må realiseres ute i selve arbeidslivet.

Så langt har reformene i hovedsak handlet om organisatoriske forhold og arbeidsmåter mv. innad i NAV. Samtidig har vi i Norge gjennom et par tiår i grove trekk hatt den noenlunde samme tiltaksstrukturen. Etter disse utvalgsmedlemmenes oppfatning bør den arbeidslinja som i denne perioden har ligget til grunn for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken generelt, og for NAV-reformen mer spesielt, nå få et nødvendig motsvar i en nyorientering av de arbeidsrettede tilbudene til brukerne. Legger vi til at en hovedstolpe i NAVs virksomhetsstrategi for de nærmeste 10 årene er



«arbeid først», så bør dette på tiltaks- og virkemiddelområdet følges opp av et strategisk grep som i langt større grad innebærer en orientering mot arbeidsforberedelser, trening og inkludering *inne* i det ordinære arbeidslivet. Det betyr at en mer umiddelbart fokuserer på primærmålet – en form for jobb, gjerne med ulike former for bistand, i det ordinære arbeidslivet. Med andre ord bør førstevalget som hovedregel være tilbud som bistår i ordinært arbeidsliv, og ikke en tilnærming som består av mer trinnvise trenings- eller tilvenningsløp.

Målsettingen om flere inn i ordinært arbeidsliv må derfor komme til uttrykk gjennom konkrete endringer i blant annet tiltakskomposisjon, faglig/metodiske tilnærminger og hvilke aktører som slippes til. Det vil ikke monne å satse på «mer av det samme» som vi nå har prøvd ut gjennom noen tiår. I forhold til dagens bilde vil dette dels bety å «snu på bevisbyrden»: NAV skal som bestillende instans ha overbevisende grunner for å tilby omfattende arbeidsforberedelser i mer skjermede omgivelser. Den siste typen tilbud vil imidlertid fortsatt være viktige og riktige for en andel av de som har et bistandsbehov.

Det kan derfor være fornuftig å hente fram igjen ledestjerner som ble introdusert i Attføringsmeldingen for 20 år siden. Den la til grunn et mål om å «maksimere uavhengighet og integrasjon» for å sikre «den enkeltes rett til å fullt ut å realisere sine potensialer for produktiv og sosial utvikling og retten til deltaking i ordinært samfunns-liv». Bakgrunnen både for Attføringsmeldingen og den modellen som her presenteres, er at det både nasjonalt og internasjonalt er stilt alvorlige spørsmål ved noen av forutsetningene for det å etablere et eget, skjermet arbeidsforberedende marked for mennesker med funksjonsproblemer. Det har blant annet vist seg svært vanskelig å tidlig kategorisere brukere i forhold til om bistandsbehovene best ivaretas på skjermede arenaer eller i ordinært arbeidsliv. Slike vurderinger farges av hvilke arenaer, virkemidler og kompetanse en har for hånden, og vi har pr. i dag neppe de metodiske «spåkule» som kan forsvare slike kategorier. Samtidig har internasjonale undersøkelser vist at bruk av ordinære arbeidslivsarenaer for arbeidstrening og inkludering gir bedre effekt enn å bruke skjermede trenings- og opprustningsarenaer.<sup>11</sup>

Det legges derfor i det følgende til grunn at langt de fleste, ikke minst blant de med funksjonsproblemer, er *motiverte* for deltakelse innen det ordinære arbeidslivet; at de har en arbeidsevne som kan brukes og utvikles – og at de derfor i langt større grad skal få *muligheter* til trening og opplæring på den ordinære arbeidsarenaen.

Det har også vist seg vanskelig – og det har problematiske moralske sider – å avgrense en gruppe som ikke kan eller bør få muligheten til å inkluderes i ordinært arbeid. Prinsipielt bør derfor utgangspunktet være at alle har en arbeidsevne, og at hjelpeapparatets hovedutfordring er å bistå i å finne arbeid og å legge til rette for en god match mellom den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets/plassens krav. I tråd med dette bør varige plasser i skjermet virksomhet være en siste løsning etter at alt annet er prøvd, samtidig som langt flere bør få tilbud om godt faglig funderte tjenester som bistår systematisk inn i ordinært arbeidsliv. Det siste bør være en klar tommelfingerregel. Alle med nedsatt arbeidsevne bør i prinsippet gis mulighet på ordinære arbeidsplasser, og de bør først vurderes og bistås i forhold til mer direkte arbeidsinkluderende løp inn mot denne arenaen. Dette vil kreve individuell tilrettelegging av arbeidsplass og oppgaver, tett oppfølging og utstrakte muligheter for å kombinere tiltak og tjenester parallelt eller sekvensielt.

I sin nylige Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, foreslår Regjeringen en rekke tiltak for å styrke mulighetene for inkludering i ordinært arbeidsliv. Det gjelder blant annet å iverksette et forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, styrke ulike former for oppfølgingstiltak i regi av NAV, innføring av en tilretteleggingsgaranti, styrkede lønnstilskuddsordninger, økt bruk av praksisplasser og opprettelse av egne stillinger som arbeidslivscoacher ved arbeidslivssentrene for å bistå arbeidsgivere. Strategien er i stor grad i samsvar med modell 2 når det gjelder tenkning og tiltaksinnretning, selv om den har tatt utgangspunkt i dagens tiltaksstruktur og en mer avgrenset målgruppe. Modell 2 kan forstås som en videreutvikling og utvidelse av strategien for alle personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for tett individuell oppfølging for å få og kunne beholde en jobb.

#### Strukturelle utfordringer

Fra 1990-årene ble attføringsbedriftene i Norge – som i dag er en hovedarena for midlertidige tiltak – tydeligere definert som arenaer for arbeidsut-

<sup>11</sup> Bond, GR; Drake RE; & Becker, DR (2008), An Update on Randomized Controlled Trials of Evidence-Based Supported Employment. *Psychiatric Rehabilitation Journal* 2008, Volume 31, No 4, p. 280–290.

prøving og arbeidstrening. Flere har etter hvert utviklet seg med hensyn til individualisering av tilbudet, typen arbeidstreningsoppgaver som tilbys og med hensyn til å støtte brukere inn mot ordinært arbeidsliv. Utviklingen er blant annet drevet fram av bransjeorganisasjonen til disse virksomhetene. Allikevel er det store forskjeller i innretning og attføringsfaglig kvalitet, og det er også strukturelle spenninger «bygget inn» i dette systemet. Mange steder vil det for eksempel være en spenning mellom målet om «realistiske bedriftsmiljøer» og produksjonshensyn på den ene siden, og de attføringsfaglige på den andre. Internasjonalt har man sett at aktører som i stor utstrekning driver skjermet virksomhet har problemer med å få til overganger til ordinære jobber.<sup>12</sup> For å fremme overgang til ordinært arbeid, bør tiltak av arbeidsforberedende karakter nødvendigvis legge seg tettest mulig opp mot forholdene i det ordinære arbeidslivet. Dermed kan det bli vanskelig å gi slipp på de mest produktive arbeidstagerne. Det kan også fort bli tendenser til «innelåsing», i den forstand at virksomheten tilbyr noe kjent og trygt sammenlignet med det åpne arbeidsmarkedets mer krevende omgivelser. Har virksomhetene i tillegg flerdoble målsettinger under samme tak – både arbeidsinkludering, arbeidstrening og mer varig sysselsetting – kan det også skape uklare forestillinger om hva slags tilbud de faktisk skal gi, hva slags internkompetanse de skal utvikle, og hva slags kontrakt man egentlig har med brukerne. Når utgangspunktet er en produksjonsbedrift med de hensyn dette medfører, kan det også generelt være vanskeligere å legge det nødvendige trykket på utvikling av inkluderingskompetanse og oppfølging inn mot ordinært arbeidsliv.

Samlet antyder dette at det kan være fornuftig å markere et skille mellom arbeidslivsrettede oppfølgingsfunksjoner og ulike former for bistand av mer arbeidsforberedende karakter. Framfor en ofte langsom bevegelse i en trappetrinnsmodell, der en først skal gjennomføre prosesser som kan gi motivasjon, mestringfølelse og tro på egne evner på en skjermet arena, mener disse medlemmer også at disse prosessene mer effektivt ivaretas i tilknytning til en inkluderingsprosess som raskt tar i bruk det ordinære arbeidslivet som arena. Det er i det ordinære arbeidslivet en kan tilby den mest relevante arbeidstreningen og sosiale treningen, og samtidig blinke ut og bearbeide

andre omkringliggende utfordringer i brukerens liv. På en skjermet arbeidstreningarena med reelle produksjonsoppgaver kan det dessuten være dårlig samsvar mellom de arbeidsoppgavene en får mulighet til å trene på, og de som det er mulig å få i det omkringliggende arbeidslivet.

#### *Er arbeidslivet rede?*

Uansett hvilken modell en velger for de *midlertidige* tiltakene, så vil en ha de samme utfordringene knyttet til støtte og bistand til å etablere *varige* arbeidsforhold på ordinære arbeidsplasser. Utvalget har primært vurdert tiltak og tjenester med begrenset varighet, og det er disse som omtales i det følgende. Når det gjelder varige tiltak, og fordeler og ulemper med ulike varianter av disse (for eksempel eventuelle fortreningsproblemer), vises det til diskusjonen i kapittel 13. Det vises også til forslaget om en egen helhetlig vurdering og gjennomgang av ulike varige støtteordninger og former for bistand.

Disse utvalgsmedlemmene vil også bemerke følgende:

- Det har så langt ikke vært rapportert om store problemer med å anskaffe midlertidige plasser i ordinært arbeidsliv (Arbeidspraksis, Lønnstilskudd, Oppfølging mv. – bare Arbeidspraksis og Lønnstilskudd alene utgjorde i snitt 11500 plasser i 2010). Dette indikerer at det er potensial for flere trenings- og opplæringsplasser i det ordinære arbeidslivet, ikke minst om det i langt større grad satses på et bedre utviklet støtteapparat og mer dedikerte oppfølgingstjenester.
- Det er lite påaktet at mellom 25 000 og 30 000 brukere som har nedsatt arbeidsevne etter folketrygdens og NAVs definisjoner, og som har fått bistand fra NAV, hvert år får betalt arbeid – oppunder 20 000 av disse uten supplerende stønad. Dette viser at det er stor dynamikk i arbeidsmarkedet også når det gjelder mennesker med nedsatt arbeidsevne. Mange beveger seg ut av arbeidslivet, men svært mange beveger seg også inn i dette hvert år. Med andre ord: mange med til dels stort bistandsbehov får faktisk jobb, og dørene til arbeidslivet er ikke lukket.
- Forslagene i denne modellen innebærer en forskyvning innen tiltaksporteføljen, der en andel av ressursene som brukes inne i skjermet sektor på til enhver tid 7–8 000 deltakere i midlertidige tiltak, etter hvert nyttes på mer direkte arbeidsinkluderende oppfølgingstjenester.

<sup>12</sup> Jf. for eksempel Gill, M. (2005), The myth of transition: ccontractualizing disability in the sheltered workshop. Disability and Society, 20, 6, 613–623.

- I tillegg skal flere av de som i dag får et tilbud om en form for varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor (rundt 8000 plasser til enhver tid), framover gis større muligheter innen ordinært arbeidsliv.

Erfaringer fra arbeid med inkludering og formidling av personer med redusert arbeidsevne viser at arbeidslivet ønsker å åpne dørene, men at arbeidsgivere ofte peker på et par «flaskehals»: For det første at virksomhetene ofte mangler kompetanse på og/eller tid til tilrettelegging og oppfølging. For det andre kan risikoen oppfattes som stor på arbeidsgiversiden. Dette innebærer at en kompetent, ekstern oppfølger vil ha en viktig oppgave med å bistå både brukeren og arbeidsmiljøet med tanke på optimal tilrettelegging, jobbutvikling og virkemiddelbruk. I tillegg vil det være en viktig oppgave å trygge arbeidsgiver, utvikle virksomhetens inkluderingskompetanse – det vil si gi veiledning for å mestre arbeidsgiveransvaret, og eventuelt også kunne avvikle samarbeidet raskt om det skulle vise seg nødvendig.

#### *Norge i det internasjonale bildet*

Som vist i kapittel 9 i denne utredningen, har ulike (grupper av) land valgt ulike tilnærminger til arbeidsinkludering. I det internasjonale bildet peker Norge seg ut ved å bruke svært mye ressurser på «et av de mest omfattende rehabiliterings- og integreringssystemene i OECD», uten at vi nødvendigvis oppnår bedre inkluderingsresultater enn andre (OECD 2006). I dette norske systemet er det en dominans av tiltak for å «ruste opp» den enkelte gjennom ulike kvalifiserings-, arbeidstilvennings- og treningstiltak, slik at han eller hun skal kunne settes i stand til å mestre arbeidslivets krav – ofte på en skjermet arena utenfor det ordinære arbeidslivet. Ser vi bort fra de som bistås inn i ordinære utdanningsløp, er det her vi finner hovedtyngden av de midlertidige norske arbeidsrettede tiltakene. Dette handler om å prøve å påvirke det som i fagterminologien kalles arbeidsmarkedets tilbudsside. Søkelyset har vært rettet mot å gjøre den enkelte konkurransedyktig, slik at flest mulig skal kunne stille på den samme startstreken på arbeidsmarkedet. Den norske hovedstrategien har således vært å gi like muligheter og å jevne ut konkurransebetingelsene.

De fleste andre land vi kan sammenlikne oss med har en annen komposisjon og balanse mellom ulike tilnærminger. Framfor å satse stort på å tilføre den enkelte «bæreevne» i arbeidsmarkedet og arbeidslivet, satses det relativt sett sterkere på

tiltak og bistand som skal bringe folk over den siste terskelen inn i en jobb i ordinært arbeidsliv. Det handler blant annet om å i større grad påvirke arbeidsmarkedets etterspørselsside – det vil si tiltak som skal «åpne dørene innenfra». Det er også – for eksempel i Storbritannia – en bevegelse i retning av individrettede tiltak som skal bistå direkte inn mot det ordinære arbeidslivet, på bekostning av mer skjermede tilbud.<sup>13</sup>

Dette spesielle norske balansepunktet mellom arbeidsforberedende og mer direkte arbeidsinkluderende tiltak må antakelig ses i sammenheng med en bestemt institusjonell struktur, der tradisjonelle produksjonsbedrifter gjennom over 50 år har vært gitt en særstilling på attføringsfeltet – gjerne for å «reparere» de som slet seg ut eller ble skadet i industrien.

Når Norge tradisjonelt har vektlagt individrettede virkemidler og tiltak som kan gjøre den enkelte attraktiv nok i kampen om arbeidsgiverens gunst, har vi lagt mindre vekt på det som kalles «sannhetens øyeblikk» – når brukeren faktisk skal få innpass i det ordinære arbeidslivet. Det har de siste 20 årene vært hevdet fra flere hold at vi kan ha hatt en tendens til å «klargjøre folk i hjel», og at vi på denne måten også har stått i fare for å låse mennesker inne i tiltak – eller har utviklet mer «tiltakskarrierer» enn inkluderingsforløp.

#### *Faglige grunner for en nyorientering*

De fleste vil være enige om at den samlede tiltaksstrukturen bør utformes og organiseres slik at en ivaretar bredden i individuelle behov for arbeidsrettet bistand. Det er etter disse utvalgsmedlemmenes oppfatning imidlertid en rekke gode grunner til å gjøre noe med *komposisjonen* av den arbeidsrettede tiltaksmenyen, og å satse langt mer kraftfullt på ordinært arbeidsliv som både mål og et middel i inkluderingsarbeidet. Denne tilnærmingen omtales internasjonalt som Supported Employment, og innebærer at en gir samtidig bistand både til bruker/arbeidssøker og arbeidsgiver/plassen. Et viktig trekk er at en skal sikre oppfølgingsbistand til begge parter også *etter* at brukeren har fått en arbeidspraksis eller har etablert et arbeidsforhold.

<sup>13</sup> Jf. Specialist disability employment programmes. Consultation on the recommendation in Liz Sayce's independent review «Getting in, staying in and getting on». Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty July 2011. [www.official-documents.gov.uk](http://www.official-documents.gov.uk).

Det norske tiltaket Arbeid med bistand (AB) ble tidlig på 1990-tallet introdusert i henhold til disse prinsippene, og representerte en helt ny måte å tenke metodisk tiltaksarbeid på i Norge. Arbeid med bistand var et radikalt forsøk på å svare på utfordringer som alltid har ligget «bakt inn» i den tradisjonelle tilnærmingen til attføring (hensynet til produksjonsperspektivet og «innelåsing» av brukere).

Betegnelsen Arbeid med bistand brukes i det følgende som en samlebetegnelse på tilnærminger som betoner systematikk, faglighet og intensiv personlig oppfølging i selve inkluderingsfasen, og hvor søkelyset rettes mot behovene for støtte, tilrettelegging og oppfølging (om nødvendig over lang tid) i bred forstand.

Tiltak kan også få «avleggere» som bygger på hovedmodellen, men som tilpasses spesielle målgrupper eller omgivelser. Med utgangspunkt i blant annet prosjekter med såkalt «Individuell oppfølging» for de som hadde avsluttet et attføringsløp, der en såkalt tilrettelegger fulgte opp 25–30 deltagere, ble det ordinære arbeidsmarkedstiltaket «Oppfølging» etablert i 2009 parallelt med Arbeid med bistand. Internasjonalt er det de siste årene utviklet en variant av Supported Employment som særlig har vært prøvd ut i forhold til brukere med alvorlige psykiske lidelser – Individual Placement and Support (IPS). Ytterligere varianter er prøvd ut og utviklet for andre spesifikke målgrupper.

Tilnærmingen innebærer at en vektlegger oppfølgingsressurser og ikke minst oppfølgingskompetanse, i langt større grad enn det en får gjennom tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Framfor å satse på tradisjonelt vis – med å tilby en periode med læring og arbeidspraksis i beskyttede miljøer som ikke er så utsatt for inntjening og produktivitetskrav, og der brukerne skal erverve seg en kompetanse og produktivitet som gjør dem i stand til å entre det ordinære arbeidsmarkedet – så nyttes denne kompetansen til å bistå med å få adgang til arbeid, og til å tilpasse en arbeidssituasjon – både oppgavemessig, fysisk og sosialt – på en slik måte at det gir trygghet både for arbeidsgiver og arbeidstaker, og utbytte i forhold til både produksjonen i virksomheten og brukerens karriere. Tilnærmingen har en del elementer som har vist seg vesentlige i tiltak som har dokumenterte resultater:<sup>14</sup>

– *Funksjonsproblemer handler om relasjonelle forhold:* Tilnærmingen tar utgangspunkt i at

hovedutfordringen oftest ikke ligger «inne i» brukeren selv, men i samspillet med arbeidsplass, arbeidsliv og arbeidsgiver. På samme måte som i de arbeidsevnevurderingene NAV skal foreta i forkant av tiltaksdeltakelse, ses funksjonsproblemer som et *forhold* mellom person og (arbeids)omgivelser (arbeidsoppgaver, arbeidsplass, jobbkrav) – og ikke som karakteristika ved personen.

- *De fleste kan:* Som nevnt over har det vist seg særdeles vanskelig å i forkant identifisere hvilke brukere som vil kunne lykkes inn mot det ordinære arbeidslivet med ulike former for bistand og støtte. Dermed er det så langt ikke forskningsbelegg for å ekskludere spesielle grupper fra denne tilnærmingen.
- *Oppfølging framfor penger:* Framfor ensidig vekt på subsidier som et terskelreducerende tiltak, tones pengestøtte ned til fordel for andre former for bistand. Man skal blant annet møte arbeidsgiverne på en ny måte: I stedet for bare å betale eller kompensere for at arbeidstagere produserer mindre, får arbeidsgiverne blant annet en garanti for støtte når vanskelige situasjoner oppstår. Som et alternativ eller supplement til penger gis trygghet for blant annet ekstern introduksjonsassistanse og metodisk oppfølging etter at brukeren har startet på arbeidsstedet. Etter disse utvalgsmedlemmers oppfatning peker dette mot en utvikling, systematisering og kvalitetssikring av NAVs Tilretteleggingsgaranti i inkluderingsarbeidet.
- *Fokus på potensialer:* I motsetning til for eksempel kvoteringsordninger slik vi finner dem i svært mange andre land, og til dels ulike former for lønns subsidier, er det i denne tilnærmingen et innebygd fokus ikke på individets «mangler» og nedsatte arbeidsevne, men på brukernes potensialer og utviklingsmuligheter – på det han eller hun kan, eller har interesse for, framfor det han eller hun ikke kan.
- *Jobb eller en praksisplass først, så trening – ikke omvendt:* Derved anses ikke utplassering som slutten på en attføringsprosess eller som et «sannhetens øyeblikk» – det betraktes som starten på den kanskje viktigste fasen. Vedvarende bistand og støtte på den ordinære arbeidsplassen ses med andre ord som en helt vesentlig ingrediens for å lykkes. En slik tidsbestemt oppfølging innebærer samtidig et brudd med det som har vært en uskreven regel i det norske tiltakssystemet gjennom mange tiår; at alle tiltak rettet mot det ordinære arbeidslivet skulle være midlertidige. Man skulle bistå den enkelte eller en arbeidsplass i

<sup>14</sup> Hasluck & Green (2007), What Works for Whom? Department for Work and Pensions No 407.

en tilmålt tid, men ikke mer. Det vises til fylligere omtale av dette prinsippet i kapittel 13.

- *Individualisering:* Det tilbys ikke standarddoser med forberedende trening, som alle skal igjennom, eller standardsatser for lønns subsidiering, men opplegg som skreddersys den aktuelle personen, situasjonen, og gjerne den aktuelle arbeidsoppgaven og arbeidsmiljøet. Bistanden individualiseres, og den enkelte skal verken motta mer eller mindre bistand enn det som er nødvendig for innpass i en jobb og jobbfastholdelse.
- *Vekt på sosial inkludering:* På bakgrunn av en lang rekke studier som har vist at det særlig er den sosiale integrasjonen som betyr mye for å mestre og å holde på en jobb, rettes mye oppmerksomhet mot det å lære hensiktsmessige sosiale og arbeidsrelaterte ferdigheter tilpasset kravene i en aktuell arbeidssituasjon.
- *Lønn som fortjent:* Diskriminering handler blant annet om ikke å få betalt for den jobben som faktisk gjøres. Tett oppfølging skal også bidra til å unngå underbetaling av arbeidstageren og mulig oversubsidiering av arbeidsgiveren. Tett oppfølging kan betraktes som en forutsetning for å effektivt kunne hindre utnyttning av arbeidskraft
- *Parallell bistand og koordinering:* Manglende koordinering og forpliktende samarbeid gir uoversiktlig, fragmentering og manglende tydelighet både for bruker og andre impliserte. Arbeid med bistand-tiltakene legger vekt på *helhetlige tilnærminger* – fordi mange brukere har flere barrierer i forhold til arbeid. Man skal forholde seg bredt til arbeidshindrende faktorer. Dette kan kreve tid, blant annet til nettverksarbeid inn mot andre bistandsinstanser som kan sikre effektivt og forpliktende samarbeid ved økt bruk av personlige team, ansvarsgrupper og oppfølging av tverrgående individuelle planer.

En annen styrke ved tilnærmingen gjelder *motivasjon*. Er brukerens motivasjon for arbeid mangelfull, viser mange forskningsresultater at sjansene for å lykkes reduseres betraktelig. I denne tilnærmingen bearbeides motivasjon og holdninger i og gjennom arbeidssøker- og inkluderingsprosessen, fordi denne skaper en ramme for mestring i reelle omgivelser. Erfaringer viser at dette i seg selv er motivasjonsfremmende.

Tilnærmingen er også egnet til å utvikle såkalt «naturlig» bistand, det vil si etablere og spille på et bærekraftig støttesystem internt i virksomheten (se om fadderordninger med mer under). Den

legger også vekt på å veilede arbeidsgiver for å mestre arbeidsgiveransvaret. Modell 2 spiller således på lag med utviklingen av ordningen med arbeidsgiverløser ved NAVs arbeidslivssentre.

#### *Hvorfor er oppfølgingsressurser og inkluderingskompetanse så vesentlig?*

Flere forhold knyttet til brukerpopulasjonen og dens situasjon og behov kan være relevante når det gjelder valg av hovedtilnærming til midlertidige, arbeidsrettede tiltak:

- *Brukere med nye og sammensatte utfordringer* utfordrer tradisjonelle måter å yte bistand på. Færre trenger tradisjonell attføring på en skjermet arena, for eksempel som følge av skader eller slitasje. Relativt flere brukere med blant annet psykiske/psykososiale problemer, diffuse lidelser, smerter, rus, tidlig frafallsproblematikk, og tidligere løs arbeidstilknøytning, kan tilsi at den mer medisinske pregede «reparasjonsmodellen» gir et dårligere svar enn tilnærminger som peker mer direkte inn mot det ordinære arbeidslivet og det å holde på en jobb der. I forhold til den framvoksende gruppen med psykiske problemer i NAVs registre, konkluderte for eksempel Schafft med flere i 1999 med at Arbeid med bistand «fremstår ... som det enkelttiltaket som har den mest egnede metodikken med hensyn til de attføringsbehov som mange personer med psykiske lidelser har, på grunn av at tiltaket er individorientert, fleksibelt og har en innretning mot ordinært arbeid». Den samme argumentasjonen lå for øvrig i sin tid til grunn for å utvikle Supported Employment for utviklingshemmede.
- *Svingende tilstander:* Noen av de ovennevnte arbeidsbarrierene innebærer samtidig at helseproblemene – og derigjennom arbeidsevnen – varierer over tid. Arbeid med bistand-tilnærminger tar høyde for dette, blant annet gjennom å gi oppfølgingsmuligheter over tid også etter at brukeren har fått et fotfeste i arbeidslivet. I tillegg foreslås her at en i det nye oppfølgingstiltaket skal kunne gi tidsbestemt bistand for å sikre jobbfastholdelse.
- *Sårbare overgangsfaser:* Et eksempel er overgangen fra skole til arbeid, som for blant annet mennesker med ulike funksjonshindre ofte kan by på spesielle utfordringer. I forbindelse med etableringen av tiltaket Arbeid med bistand ble det fokusert sterkt på denne utfordringen, blant annet fordi metodikken i Supported Employment viste seg å være velegnet. Det ble blant annet åpnet for et halvt års tillegg

til tidsbegrensningen på 3 år for å kunne starte forberedelsene til en overgang til arbeid mens personen fortsatt er elev. Andre utfordrende overganger kan være fra fengsel og ut i samfunnet, der det ofte kan være behov for tett individuell oppfølging og bistand over tid for å sikre en innpassing i arbeidslivet. Et annet viktig poeng med Arbeid med bistand-tiltakene er at denne tilnærmingen eliminerer problemer som kan oppstå når brukeren skal ta med seg kunnskap og rutiner fra en skjermet treningsarena over til en ordinær arbeidsorganisasjon.

- *Arbeidslivet må tilføres inkluderingskompetanse:* Styrking av en brukers arbeidsfokus og arbeidsevne skjer gjennom et samspill mellom individressurser og arbeidsmiljøenes tilretteleggings- og inkluderingskompetanse. Både arbeidsgivere og øvrige arbeidstakere har behov for å styrke den kunnskapen og de ferdighetene som omhandler sosial støtte og tilrettelegging av krav når det gjelder arbeidsoppgaver, organisering, tempo og mengde.

#### Om forholdet til arbeidsforberedende tilnærminger

I Attføringsmeldingen fra begynnelsen på 1990-tallet var som tidligere nevnt viktige mål størst mulig grad av «normalisering» og integrering i ordinært arbeidsliv. De arbeidsrettede tiltakene skulle endres slik at de støttet opp om denne strategien. Et av utgangspunktene for modell 2 er at vi kan registrere en viss bevegelse i ønsket retning, men at vi etter de 20 årene som har gått, fortsatt er et godt stykke unna å realisere målene og intensjonene. Det er derfor flere grunner til å gå inn for et taktskifte:

- *Evidens:* En etter hvert lang rekke vitenskapelige studier har sammenliknet effekten av en tradisjonell «trappetrinnstilnærming», det vil si en mer forsiktig arbeidstilvenning i skjermede omgivelser, opp mot ulike AB-tilnærminger. Disse ofte systematiske, randomiserte effektstudiene konkluderer jevnt over med at den siste tilnærmingen har markant bedre sysselsettingseffekter (se kapittel 10 for en nærmere presentasjon). Selv om den akkumulerte kunnskapen om det relative forholdet etter hvert er overbevisende, er det fra en del hold – og særlig fra aktører i skjermet sektor – stilt spørsmål ved hvor relevante de internasjonale resultatene er for norske forhold. Spørsmålet om overførbarhet knytter gjerne an til ulikheter land imellom blant annet når det gjelder inngangslønninger i det ordinære arbeidslivet, og ulike innhold i det som betegnes som skjermet sek-

tor – altså sammenlikningsgrunnlaget. Selv med disse forbeholdene er det, etter disse utvalgsmedlemmenes oppfatning, vanskelig å ikke tillegge den store summen av forskningsresultater betydelig vekt. I motsetning til svært mye av forskningen på attføringsområdet dreier dette seg om svært mange studier over mange år, som er systematiske og effektorienterte både i målsetting og design, og som der- ved har stor utsagnskraft.

- *Overføringsverdi:* Et tungt *faglig* argument angår overføringsverdien av trening i spesielle eller «kunstige» omgivelser. En vanlig brukt metafor er her at det er begrenset hvor lenge det er formålstjenlig å tørrtrene svømming på land. Argumentet – og etter hvert svært mye empiri – sier at det mest effektive vil være å arbeids- og mestringstrene i reelle, ordinære arbeidsomgivelser, og gjerne i forhold til den spesielle jobben og de spesielle arbeidsomgivelsene som en har interesse for eller skal introduseres i. Denne tilnærmingen tar således også på alvor at funksjonsproblemer dreier seg om et *forhold* mellom individforutsetninger og omgivelseskrav.
- *Arbeidsmarkedstilpasning:* Problemene med spesielle treningsarenaer blir forsterket hvis arbeidsoppgavene som inngår ikke likner de som er aktuelle i det lokale arbeidsmarkedet. Både arbeidslivets behov for kompetanse og arbeidssøkernes ønsker om yrkesvalg er mer mangfoldige enn tidligere. Selv om de skjermede, arbeidsforberedende virksomhetene tilbyr et bredere spekter av arbeidstilbud og opplæring enn tidligere, er det grenser for hvor variert dette tilbudet kan bli. Med en mer direkte arbeidsinkluderende tilnærming blir utgangspunktet isteden hvor brukernes interesser ligger, og hva som er etterspurt i det lokale arbeidsmarkedet.

I tillegg vil økt bruk ordinære virksomheter som arena for arbeidsinkludering på sikt bidra til å bryte ned fordommer og øke arbeidsgivernes generelle villighet til å ansette personer med ned-satt funksjonsevne. Erfaringene viser at det særlig er personlige arbeidsgivererfaringer – og i mindre grad generelle holdningskampanjer – som er egnet til å påvirke arbeidsgivernes holdninger og adferd.<sup>15</sup> Skal en komme rundt tilbakeholdenhet på arbeidsgiversiden, kreves direkte pågåenhet og kraftfulle innsatser for å både selge inn bru-

<sup>15</sup> Jf. Thomsen, Brink, Holt, Jensen & Thuesen (2011), Virksomhedernes sociale engagement. København, SFI.

kere som arbeidskraft, kombinert med kompetent oppfølgingsmetodikk og garantier om vedvarende bistand. Arbeid med bistand-tilnærmingene, med jobbtilretteleggere med kompetanse for å ta ansvar i inkluderingsprosessen, vil således oppleves som risikoreduserende og motiverende for arbeidsgivere.

#### *En ny og forenklet tiltaksstruktur*

Modell 2, med sterk vekt på bruk av ordinært arbeidsliv tidlig i inkluderingsprosessen, kombinert med oppfølging og tilrettelegging som en hovedstrategi, reflekterer som nevnt en tro på at læring og utvikling skjer best på arbeidsplassen og i det arbeidsmiljøet hvor jobben skal utføres. Sømløshet og individuell skreddersøm sikres gjennom at jobbtilretteleggerne er gitt et bredt ansvar, dog basert på en samarbeidsmodell med NAV som koordineringsinstans, der det samlet sett sikres at eksterne tjenester effektivt kobles inn med sikte på parallell bistand. Tiltaksstrukturen legger til rette for kontinuitet og fleksibilitet ved at oppfølging og tilrettelegging kan kombineres med andre tiltak eller brukes uavhengig, midlertidig eller varig (se senere i kapitlet).

Et nytt, stort oppfølgingstiltak bør bygge på erfaringene med tiltaket Arbeid med bistand, eksisterende oppfølgingstiltak, ulike forsøk på feltet og internasjonale erfaringer knyttet til Supported Employment. Oppfølgingstiltaket må kunne variere i intensitet og varighet, med utgangspunkt i den unike brukerens behov, og med rom for bistand over lang tid der dette er nødvendig. Det er også vesentlig at oppfølgingsressursene er dedikerte til denne oppgaven. Utøves denne typen tjenester i for nær sammenheng med tjenester som har et annet formål (eksempelvis avklaring, arbeidsforberedelser, kvalifisering mv.), så kan den samlede virksomheten lett gravitere mot de arbeidsforberedende fasene av brukerløpet. Det er vesentlig å holde fast ved at arbeidslivsrettet brukeroppfølging ikke er en kontorjobb eller noe som foregår på separate arenaer, men en i høyeste grad utadrettet virksomhet som primært utøves sammen med brukere, arbeidsgivere og kolleger på den ordinære arbeidslivsarenaen.

Det foreslås i modell 2 ingen endringer i forhold til tiltakene Arbeidsrettet rehabilitering og avklaring, og heller ikke når det gjelder tiltakene Arbeidsmarkedsopplæring eller ordinær utdanning. Når det gjelder Arbeidspraksis, vil det være vesentlig å satse relativt mer på dette tiltaket på den ordinære arbeidslivsarenaen. Dette vil kunne

gi mer differensierte arbeidsoppgaver og arbeids erfaringer tilpasset dagens arbeidsmarked.

Behovet for å forenkle en lang liste av tiltak og virkemidler under NAV-paraplyen er påpekt av mange opp gjennom tiden. Til tross for erklærte politiske ambisjoner om en reduksjon av disse, er det imidlertid kommet til stadig nye de siste årene. Bakgrunnen er blant annet at spesielle interessenter får gjennomslag for særskilte virkemidler for «sine» målgrupper og formål. Samtidig har dette et styrings- og kontrollaspekt: På visse sentrale hold har man hatt stor tro på å kontrollere utgiftene med stor treffsikkerhet gjennom oppflising og detaljering av virkemidlene, framfor å legge til grunn at de som jobber i NAV og i tiltakene – gjennom sin fagkompetanse og med vide rammer for noen få tiltakstyper – faktisk makter å utforme fornuftige løp sammen med den enkelte brukeren.

Både et forenklet og individuelt dosert oppfølgingstiltak med utgangspunkt i dagens Arbeid med bistand, Oppfølging og Arbeidspraksis i ordinære virksomheter, og en fusjon av de gjenværende tiltakene innad i de forhåndsgodkjente virksomhetene (se senere i kapitlet), vil bidra til en forenklet tiltaksstruktur. Modell 2 bygger således på mål og prinsipper for forenkling av tiltak omtalt i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Dette betyr en tiltaksstruktur som deler inn tiltakene etter visse funksjoner på tvers av tradisjonelle målgrupper – det er de individuelle bistandsbehovene som skal legges til grunn. Dette skal legge til rette for en enklere tiltaksstruktur, bedre individuell tilpasning og fleksibilitet i bruken av tiltak.

#### **17.4.3 En helhetlig satsning/strategi**

I det foregående er det argumentert for en langsom forskyvning av innsatsene i retning av at mer ressurser allokeres til det som skal foregå i det ordinære arbeidslivet. Skal man lykkes med dette, er det, etter disse utvalgsmedlemmers oppfatning, i tillegg nødvendig med en bred, systematisk og langsiktig satsning på flere samtidige fronter for å oppnå resultater.

Denne satsningen bør for det første omfatte en systematisk utvikling av virkemidler som kan komplettere og virke i synergi med oppfølgingsressursene. Det gjelder særlig virkemidler som forholder seg til usikkerhet og opplevd ansettelsesrisiko på arbeidsgiversiden. For det andre er det nødvendig med en kvalitetsheving for å få effekter av en volumøkning av inkluderingsvirkemidlene – både i forhold til å gjøre de riktige tin-

gene, og å gjøre tingene riktig. En slik satsning bør omfatte

- brede kompetanseutviklingstiltak som tar utgangspunkt i at vi i stor grad mangler den kritiske inkluderingskompetansen i Norge.
- en systematisk og bredt anlagt FOU-satsning som kan bidra til fagutvikling og et bedre kunnskapsgrunnlag for oppbygging av norske, arbeidslivsrettede oppfølgingstjenester. Dette kan blant annet omfatte utprøvinger av internasjonalt utviklede modeller (for eksempel IPS), og spesielle oppfølgingsinnsatser rettet mot spesifikke målgrupper.

#### *Kompletterende virkemidler*

Den oppfølgingsressursen som vektlegges her, blir å betrakte som det viktigste fundamentet i inkluderingsløp der det ofte vil være nødvendig å supplere med andre arbeidslivsrettede virkemidler. Dette innebærer at tett individuell oppfølging inn mot ordinært arbeidsliv bør kunne kombineres med andre tiltak som retter seg mot å øke etterspørselen, redusere arbeidsgiverrisikoen og generelt senke tersklene inn mot det ordinære arbeidslivet. Kompletterende virkemidler skal selvfølgelig også kunne gis som selvstendige tjenester til brukeren som supplement til NAVs eget tilbud, men ofte vil det være behov for en form for oppfølging og koordinering for å få nytt ut disse på best mulig måte. Kompletterende virkemidler kan omfatte blant annet:

*Fadder/mentorordninger* – en form for subsidiert, men «naturlig» bistand i arbeidsmiljøet, der en fadder kan bistå med motivering, veiledning og råd, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt bistand når det gjelder tilpasning og tilrettelegging av arbeidsoppgavene og arbeidssituasjonen. Med andre ord: en arbeidskollega/ansatt i virksomheten som utfører oppfølgingsoppgaver utover det en kan forvente som ordinær kollegaveiledning av en nyansatt.

*Tilretteleggings/servicegarantier* – et system eller en metode som ansvarsfester, forplikter og koordinerer i forhold til hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging – det vil si hva slags støtte arbeidssøkere og arbeidsgivere kan få, ikke minst fra flere ulike fagmiljøer og enheter i NAV. Dagens ordning gir også alltid en navngitt kontaktperson i NAV og en handlingsplan for brukeren.

*Tilretteleggingstilskudd*, som i henhold til regjeringens nye Jobbstrategi nå også skal prøves ut i forhold til personer med bistandsbehov som ikke har et arbeidsforhold.

Det bør her skytes inn at det i dag eksisterer en rekke overlappende tilretteleggingsordninger som har grenseflater mot oppfølgingstiltaket. Slike tjenester tilbys av eksterne aktører som for eksempel bedriftshelsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten gjennom Hjelpemiddelsentralen eller via tilskuddsordninger som for eksempel teknisk tilrettelegging, fadder/mentor eller tilretteleggingstilskudd innenfor IA-avtalen. Økt bruk av tilretteleggingstjenester aktualiserer en samlet gjennomgang av ulike ordninger med sikte på systematisering og forenkling.

*Lønnstilskudd*: Temporære lønnstilskudd skal kompensere arbeidsgiveren for risiko, usikkerhet og lavere produktivitet i startfasen, og for en arbeidstilvennings- og treningsprosess i bedriften. Slik disse ofte er brukt i Norge, er de ikke minst en måte å kompensere relativt høye norske inngangslønninger på. De er imidlertid blitt kritisert for å fungere som en måte å «betale seg ut av problemene» på, og ofte har en sluppet brukeren av syne umiddelbart etter en utplassering. Allikevel tyder studier på at midlertidige lønnstilskudd, også nytt ut alene, har effekt for arbeidsinkludering. Det er gode grunner til å anta at disse effektene vil forsterkes hvis en mer systematisk kombinerer med tiltak som retter seg mot andre typer opplevde risiki for arbeidsgiverne – ikke minst gjennom en ekstern oppfølger som på mange ulike måter kan bistå arbeidsgiveren. Bedre oppfølging kan også bidra til økt progresjon over tid, noe som kan gi grunnlag for nedtrapping av økonomiske subsidier.

I den grad tidsubestemt lønnstilskudd blir en varig ordning i Norge, bør også dette ofte kombineres med oppfølgingsbistand. Slike varige subsidieordninger er imidlertid ikke noen *nødvendig* betingelse for å arbeidslivsrette innsatsene (se blant annet neste punkt under). Det kan her også legges til at noen av de problematiske sidene ved varige subsidier i ordinært arbeidsliv (overdreven bruk eller oversubsidiering, eventuelle fortreningsproblemer mv. best kan motvirkes gjennom en større satsning på oppfølgingsinnsatser). For det første vil oppfølgingstjenester i seg selv redusere behovet for økonomiske subsidier, og for det andre vil brukerens faktiske produktivitet kunne dokumenteres på en langt bedre måte enn ved ensidig bruk av subsidier.

*Kombinere arbeid og trygd*: Gjennom et par tiår har en i Norge promotert tanken om at trygdeordninger ikke bare skulle fungere som et tradisjonelt sikkerhetsnett, men også som et springbrett inn mot ordinært arbeidslivsdeltakelse. Sagt på en annen måte: Forholdet mellom trygd og arbeid



skulle ikke lenger være et enten/eller, men i større grad et både-og. Den nye uførepensjonsordningen som skal innføres vil ytterligere legge til rette for slike kombinasjonsløsninger. Også i forhold til slike løsninger kan det ofte være nødvendig med tett individuell oppfølging for å etablere og holde på et arbeidsforhold.

Andre kompenserende og terskelreduserende virkemidler er tekniske hjelpemidler, som oftest bør ledsages av kompetente oppfølgingsressurser. I tillegg bør oppfølgingsressursene også kunne nyttes i forhold til utplasseringer knyttet til tidsavgrenset arbeidstrening (tiltaket Arbeidspraksis i det ordinære arbeidslivet), og også til etablering av Varig tilrettelagt arbeid på ordinære arbeidsplasser.

Oppfølgingsressursene bør kort sagt kunne nyttes der det er behov for dem. De bør kunne settes inn ikke bare der ordinært, lønnet arbeid er det umiddelbare siktemålet, men også der en i første omgang har andre milepeler for øye.

#### *Et kompetanseløft*

En større vektlegging av tilnærminger hvor ordinært arbeidsliv blir både mål og middel, vil kreve en kraftig kompetanseopprustning for å gi resultater. Det vil gjelde innad i NAV, og det gjelder ikke minst de utenfor NAV som skal utføre arbeidslivsrettede oppfølgingstjenester. Både NAV, arbeidslivet og ikke minst mennesker med redusert arbeidsevne må få tilgang på tjenester av høy kvalitet.

Uten at dette tilsier utvikling av en helt ny profesjon på dette området, er det behov for adskillig «profesjonalisering» av de som skal bistå brukerne. Det dreier seg om en kompetanse som skal følge arbeidssøkeren og tilføres virksomhetene gjennom en ekstern oppfølger/jobbtilrettelegger. Hensikten er å sikre mestring i inkluderingsforløp og karriereutvikling. Inkluderingskompetanse omfatter kunnskap om metodisk oppfølging og kompetanse i å redusere støtten når behovet avtar. Det innebærer brukerveiledning (motivevende samtaler, interessekartlegging, rask utplassering og jobbutvikling), allianser med næringslivet, proaktiv oppfølging og veiledning på ordinære arbeidsplasser. Tilrettelegger må kunne utnytte muligheter for teknisk og annen tilrettelegging, og for naturlig bistand fra arbeidskollegaer, samt gi faglig støtte, råd og veiledning til både arbeidsgiver, bruker og det øvrige arbeidsmiljøet. Inkluderingskompetansen skal kort sagt skape forutsetninger for at brukeren og virksom-

heten har vilje og evne til justering for vellykket inkludering.

Tilnærmingen krever med andre ord omfattende kunnskaper og ferdigheter, blant annet i forhold til veiledning, arbeidsmarkedet og arbeidslivet, skjønnsutøvelse, virkemidler og støtteordninger som NAV og andre rår over. Det kreves også oversikt over og evne til å samhandle med en rekke andre potensielle samarbeidspartnere, leverandører og spesialister. Man må evne å være i forkant av eventuelle problemer som kan oppstå i en arbeidssituasjonen, og etter hvert også kunne bistå i forhold til videre karriereutvikling.

Ovennevnte kompetanse bør i langt større grad enn i dag kunne dekkes opp gjennom relevante grunnutdanninger (sosialt arbeid, velferdsutdanninger mv.). Stortingsmeldingen om helse- og velferdsutdanningene som er planlagt lagt fram i 2012 bør etter disse utvalgsmedlemmers oppfatning være tydelig på dette. Det er også nødvendig å dekke de samme temaene og ferdighetene gjennom lett tilgjengelige og formalkompetansesigevende etter- og videreutdanningstilbud, som bør kunne gjennomføres parallelt med hel- eller deltidjobb.

Etter disse utvalgsmedlemmers oppfatning er det også behov for tydeligere kompetansekrav for å kunne utføre denne typen tjenester. Dette dreier seg om helt vesentlige valg og prosesser i den enkelte brukerens liv, og det dreier seg om tjenester som har stor samfunnsøkonomisk betydning. Det er derfor helt vesentlig at det – for eksempel gjennom et samarbeid mellom involverte organisasjoner, NAV og forsknings-, universitets- og høyskolesektoren – satses på et langsiktig kompetanseløft på dette området.

Hensynet til forsvarlighet gjør at det bør vurderes former for sertifiseringsordninger for de som skal gjennomføre oppfølgingsprosessene – ordninger som også i sin tur og på sikt eventuelt kan knyttes opp mot de tidligere omtalte prekvalifiseringsprosessene.

#### *Kvalitetssikring*

Ovenstående forslag til framstøt på kompetansefronten vil, gjennom å sikre et solid faglig-metodisk grunnlag for inkluderingsbestrebelsene, også bidra til å sikre kvalitet i tjenestene. En større vektlegging av mer direkte arbeidsinkluderende tilnærminger vil i tillegg føre til at formålet og innretningen vil være relativt avgrenset i forhold til for eksempel mer omfattende arbeidsforberedende tiltak innen en skjermet sektor. Kvalitet handler ikke bare om å sikre at en gjør tingene

riktig, men også – eller ikke minst – at en gjør de riktige tingene. Den tydelige fokuseringen på prosessen inn i ordinært arbeidsliv vil derfor i seg selv til en viss grad kunne forenkle NAVs kvalitetskontroll og styringsutfordringer overfor tiltakene.

Det vil imidlertid fortsatt være utfordringer i forhold til innsikt i brukerprosessene, og en mulig fare for at det ytes mer bistand enn nødvendig i det enkelte tilfelle. Det ligger imidlertid ikke noen økonomiske spenninger eller mulige disinsentiver inne i denne modellen, slik det kan gjøre der en kopler skjermet arbeidstrening med produksjon mot et marked.

En tilnærming til kvalitets- og kontrollutfordringene kan som nevnt også være å satse på en form for sertifisering av de som skal stå for oppfølgingen, for å sikre at de som skal bistå arbeidsgivere og brukere i viktige faser holder faglig (og på andre måter) mål.

Det vil også være viktig å følge det sporet som er tråkket opp i den tidligere omtalte IPS-modellen (Individual Placement and Support). Denne har svært strenge, manualbaserte krav til utformingen av og fagligheten i oppfølgingen av brukere, basert på mye forskning om hva som faktisk har vist seg å gjøre en positiv forskjell. For å sikre at tiltakene i praksis forholder seg til de oppsatte prinsipper og framgangsmåter, er det utviklet en evalueringsmanual basert på den såkalte «Supported Employment Fidelity Scale». Dette er et verktøy for å måle gapet mellom idealer og realiteter. Dette målebåndet nyttes så av uavhengige instanser som fungerer som en form for tilsyn eller «revisjon» inn mot tiltakene. Her handler det med andre ord om å kontrollere at en gjør de riktige tingene – det vil si å gjøre det som etter hvert har vist seg å gi best effekt gjennom internasjonale effektstudier. En slik tilnærming til kvalitetssikring bør prøves ut også i Norge parallelt med at en øker volumet på mer direkte arbeidsinkluderende tjenester.

Det å i større grad ensrette kravene til arbeidsmåtene (metodekrav), i tråd med det en vet virker, kan være en viktig innfallsvinkel til å kvalitetssikre tjenestene. Ulike evalueringer har opp gjennom tiden pekt på behovet for mer ens standarder for innhold og kvalitet i tiltaket Arbeid med bistand. Det bør derfor være et siktemål å utvikle en mer enhetlig innholdsstandard på dette «unge» feltet. En har her ingen etablert profesjon som sørger for at ting gjøres på en enhetlig måte, men ansvaret for utvikling av en enhetlig praksis med høy kvalitet må tydelig ligge i NAV.

### *En FoU-satsning*

Generelt er det behov for å faglig «ruste opp» Arbeid med bistand og liknende norske tiltak. Dette kan blant annet innebære å i større grad prøve ut og implementere internasjonale anbefalinger som er utarbeidet gjennom omfattende internasjonale prosesser i en norsk sammenheng. Her kan det blant annet bygges på et nylig utgitt dokument fra European Union of Supported Employment, der en nøye går gjennom verdiene, prinsippene og standardene for Supported Employment, og på de tidligere nevnte, omfattende manualene som er utarbeidet for konseptet Individual Placement and Support (IPS).

Det er ikke minst behov for en satsning for å bedre kunnskapsgrunnlaget for denne typen tilnærminger, og spesielt i forhold til hva som gir gode effekter i en norsk sammenheng (hva som virker best, i hvilke sammenhenger, og for hvem). Tiltakene eller tjenestene bør i større grad ta utgangspunkt i en kunnskapsbasert systematikk, noe som vil kreve en langsiktig FoU-satsning der en bygger stein på stein. Dette vil også være vesentlig for å kunne kvalitetssikre tjenestene på noe sikt.

En slik fagutvikling bør skje i et samarbeid mellom NAV, leverandører, leverandørforeninger, relevante faglige sammenslutninger, brukerorganisasjoner og forskningsmiljøer. Som en del av denne satsningen, bør det – som man allerede har gjort innen helsesektoren – vurderes å etablere et norsk miljø som blant annet kontinuerlig kan overvåke både norske og internasjonale arbeidsrettede virkemidler. Et slikt kunnskapscenter kan ha som en viktig oppgave å oppsummere hva som har vist seg og virke, for hvem, og under hvilke betingelser.

### *Om å åpne dørene innenfra*

Utvalget har ikke forstått mandatet dit hen at det skulle drøfte potensielle grep på etterspørselssiden i sin fulle bredde. Innledningsvis under omtalen av modell 2 ble det imidlertid påpekt at Norge i internasjonalt perspektiv i stor grad har innrettet politikken mot å «ruste opp» den enkelte bruker, og i mindre grad tatt grep som retter seg mot å senke tersklene inn til ordinært arbeidsliv eller å styrke etterspørselen og således «åpne dørene innenfra». I de fleste andre land har dette vært viktigere elementer i den samlede politikken, gjennom blant annet omfattende lønns subsidieordninger, kvoteringssystemer, antidiskrimineringslovgivning mv.

Den vridningen og satsningen som foreslås her, vil imidlertid også innebære et mer direkte inntak til ordinært arbeidsliv og til arbeidsgiverne. Mer direkte innsats mot virksomhetene vil bidra til å skaffe flere åpninger og utvikle flere jobber. Oppfølgingstiltak som tilbyr tidsubestemt oppfølging basert på kompetente jobbtilretteleggere vil bidra til å redusere arbeidsgiverens opplevelse av risiko, og det vil gi arbeidsgivere og ansatte verdifulle erfaringer som kan bidra til å påvirke holdninger i positiv retning. Samtidig vil blant annet den nye jobbstrategien som Regjeringen har annonsert, og ikke minst den foreslåtte nye uføreordningen, kunne bidra til flere åpne dører.

Generelle erfaringer, både blant tiltaksarrangører og i NAV, tilsier at det kan være vanskeligere å få innpass for brukere med bistandsbehov innen offentlig enn det er i privat sektor. Istedenfor å gå foran som et godt eksempel, kan det dermed se ut til at det offentlige henger etter. Det er her snakk om et segment av arbeidsmarkedet der en ad politisk vei mer direkte kan påvirke arbeidsgiverpolitikken. Disse medlemmer vil derfor be om at det vurderes og eventuelt introduseres tiltak/virkemidler hvor offentlig sektor kan gå foran i å vise hvordan en kan «åpne dørene innenfra».

I tillegg til en kraftfull satsning innen offentlig sektor, bør det være aktuelt å vurdere en ny satsing gjennom IA-konseptet. En har så langt ikke klart å utnytte det potensialet som måtte ligge i dette i forhold til å åpne dørene for de som i dag står utenfor. Det vises her til Sintefs IA-evaluering fra 2010, der det heter at mennesker med funksjonsnedsettelse «burde forvente at IA-avtalen kunne bidra med mer enn den har gjort».

En måte å vitalisere dette arbeidet på kan være en konsentrert innsats inn mot større bedrifter/«flaggskip» (gjernede landsdekkende) for å få noen til å gå foran med et godt eksempel. Arbeidet kunne ha som utgangspunkt at partene sammen – både på sentralt og regionalt nivå – identifiserer og arbeider for å motivere/forplikte interesserte, store virksomheter til å ta tak i inkluderingsutfordringen, gjennom systematisk og målrettet bruk av kompetente jobbtilretteleggere slik disse er beskrevet i modell 2.

#### 17.4.4 Å åpne opp for et bredere spekter av tiltaksarrangører

Som diskutert i kapitlene 12 og 14 er det i prinsippet en rekke aktører som kan tenkes å fylle oppfølgingsfunksjonene på en meningsfull måte:

- Mange av dagens forhåndsgodkjente virksomheter vil med sin opparbeidede kompetanse gjennom svært mange år kunne stille meget sterkt i forhold til å kunne kvalifisere for denne typen oppdrag. Det tenkes her spesielt på aktører innen skjermet sektor som har opparbeidet kompetanse innen tiltak som Arbeid med bistand, Arbeidspraksis i ordinære virksomheter og Oppfølging.
- Initiativrike enkeltpersoner som kan dokumentere nødvendig inkluderingskompetanse bør kunne starte egne jobbtilretteleggervirksomheter. Dette er en innovasjonsmulighet som så langt ikke har vært tillatt.
- I tillegg finnes en rekke andre potensielle aktører som så langt i svært begrenset grad har fått slippe til, så som brukerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner, bedriftshelsetjenester og andre fagfolk og organisasjoner som mener de kan opparbeide den nødvendige spesialiserte inkluderingskompetansen og fylle rollen best utenfor allerede etablerte strukturer.
- En tredje mulighet vil være å gi større virksomheter muligheten til å selv påta seg oppfølgerrollen, og selv organisere og ansette tilretteleggere. Det finnes allerede noen slike eksempler, men det er innen dagens rammebetingelser ikke lagt til rette for slike modeller (kun gjennom unntaksordninger).
- Endelig er det mulig for Arbeids- og velferdsforvaltningen selv å i større grad ivareta disse oppgavene. Det vises her til eget punkt om dette under.

For å oppnå bedre resultater i forhold til hovedmålet om flere i arbeid, er det nødvendig å åpne for at flere aktører enn dagens kan ivareta noen utvalgte typer tjenester. Det er behov for et variert tilbud fra et bredere spekter av tiltaksarrangører – også mindre aktører som kan spesialisere seg på bestemte typer oppfølgingsoppgaver (for eksempel målgruppespesifikke eller bransjespesifikke). Dels handler dette om at det er nye typer kompetanse som må utvikles, og dels om at de som skal gjøre oppfølgingsjobben, bør være de som kan gjøre den best. I prinsippet bør alle gode krefter kunne slippe til – ikke minst når det kreves til dels nye typer kompetanse mange steder i landet. Hensynet til brukerne, og det å mest mulig kompetent og effektivt bistå disse inn i arbeidslivet, bør derfor være overordnet eventuelle hensyn til allerede etablerte tiltaksstrukturer.

Det bør – som i dag – også gis muligheter for å slippe andre aktører til i forhold til spesielle tje-

nestetyper, så som dagens Arbeidsrettet rehabilitering og Arbeidsmarkedsopplæring (som også hyppig nyttes for brukere med nedsatt arbeids-evne). Utviklingen innen Arbeidsrettet rehabilitering har på få år illustrert at det ikke bare er innen dagens skjermede sektor en finner dedikerte og idealistisk motiverte attføringsaktører. Gjennom anbuds konkurranser har det kommet fram flere utradisjonelle tiltaksleverandører som har både kompetanse og evne til å berike fagområdet og levere kvalitetstjenester.

#### *Dagens forhåndsgodkjenning og nye aktører*

Kravene som i dag stilles for å bli en forhåndsgodkjent tiltaksarrangør i dagens forskrift om arbeidsrettede tiltak, innebærer at mange potensielle aktører ekskluderes. Ønsker nye aktører i dag å etablere seg – eller ønsker NAV flere aktører å spille på lokalt – så tvinges disse inn i en svært stram form med relativt bastante krav på en rekke områder (blant annet offentlig eierskap).<sup>16</sup> Innhegningen er med andre ord høy, noe som fører til at også etableringsterskelen blir høy. For å få nye aktører, kan det være påkrevet å mobilisere flere kommuner til sammen å etablere virksomheter – som dels må konkurrere med allerede etablerte kommunale selskaper. Dette kan fortone seg særdeles urealistisk.

Krav til forhåndsgodkjenning kan være meningsfulle og endog påkrevd når det handler om arbeidstrening i skjermede arbeidsmiljøer med produksjon av varer eller tjenester. I forhold til mer fleksible og kompetansebaserte inkluderingstjenester, der det ikke inngår produksjon, gir disse kravene mindre mening. Den tradisjonelle tiltaksstrukturen vil med andre ord ikke kunne skape tilstrekkelig dynamikk, innovasjon, korrekativer og faglig utvikling, selv med eventuelle smale åpninger for enkelte nye aktører gjennom for eksempel forsøk eller begrensede unntaksordninger.

#### *Anskaffelser – form og prosess*

Om nye aktører på oppfølgingsområdet skal kunne slippe til uten dagens system for forhåndsgodkjenning, tilsier dette at det må skje gjennom å åpne for større grad av konkurranse.

I vurderinger av anskaffelsesform må en vurdere ulike hensyn (kvalitet, fleksibilitet, forutsigbarhet) – til dels opp mot hverandre. Samtidig er oppfølging og arbeidsinkludering en særdeles kompetanseintensiv virksomhet, og det er i dag begrenset med slik kompetanse rundt om i landet. For å kunne opparbeide og holde på nødvendig inkluderingskompetanse, vil det være viktig å tilby noenlunde forutsigbare og stabile rammevilkår for de som skal tilby slike tjenester, blant annet i form av relativt lange kontraktperioder. Lange rammeavtaler kan gi nødvendig trygghet i avtaleperioden og mer balansert forhold mellom bestiller og leverandør. Dette er ikke minst viktig for brukerne som nytter tilbudene, spesielt når forløpene kan strekke seg over mange år. En annen fordel er at Arbeids- og velferdsetaten får erfaringer med leverandørene over tid, og kan utvikle et godt samarbeid og bli kjent med metodikk og tilbud. Dette bidrar også til at tiltaksarrangørene får kjennskap til hvilke forventninger NAV har til leveranser.

Anskaffelsen av inkluderings/oppfølgingstjenester foreslås her gjennomført i en tottrinnsmodell, der en etter enn innledende runde med prekvalifisering gjennomfører anbuds konkurranser mellom de kvalifiserte aktørene. Hensikten med prekvalifisering er å skille mellom mindre seriøse leverandører og de som kan dokumentere tilstrekkelig kompetanse og kvalitet. Dette vil også begrense antallet som en må forholde seg til i anbudsrunder. I en prekvalifisering rettes søkelyset mot kandidatenes evne til å gjennomføre et oppdrag på en faglig forsvarlig måte. For å utvikle en ordning med prekvalifisering vil det være naturlig å bygge på erfaringer fra barnevernet.

En ordning med prekvalifisering vil være et viktig verktøy i forhold til kvalitetssikring av leverandører. En vil få et kvalitetsfokus i to omganger: først gjennom prekvalifiseringen, deretter i anbuds konkurransen mellom prekvalifiserte tilbydere.

Ved å følge regelverket for offentlige anskaffelser, vil prosedyrene også bidra til kvalitet i forarbeidet til anskaffelsen gjennom utarbeidelsen av kravspesifikasjoner og konkurransedokumenter. Samlet sett kan anskaffelsesprosedyrene skape større bevissthet og målrette anskaffelsen. Prosedyrekravene i regelverket for offentlige anskaffelser gir også gode muligheter for å etterprøve saksbehandlingen og beslutninger som er tatt, og for å påse at prinsipper i forhold til likebehandling og saklighet er ivaretatt. Etterprøvbarehet og gjennomsiktighet reduserer fare for korrupsjon og

<sup>16</sup> Det vises her til kapittel 16, der utvalget legger til grunn at «ved anskaffelser fra slike som ikke er offentlige organ, gjelder anskaffelsesreglene.» Se også kapittel 11.6.5 for mer om det samme.

eventuelle uheldige, tette bånd mellom leverandører og NAV.

Det må vurderes nærmere hvor desentraliserte prekvalifiserings- og anbudsprosessene skal være. I en innledningsfase kan det være argumenter for nasjonale tilbud på nye tiltak, noe som tilsier at Arbeids- og velferdsdirektoratet får en sentral rolle.

Arbeids- og velferdsetaten vil stort sett være eneste kjøper av de tjenestene som tilbys. Dette medfører at en må ha en langsiktig strategi for å opprettholde et størst mulig mangfold av aktuelle tilbydere. Det forutsettes at systemet justeres på bakgrunn av praktisk erfaring slik at man kommer fram til en modell som fungerer.

#### *Forholdet til NAVs egne tjenester*

Både bruk av direkte avtaler med ordinære virksomheter og anbudskonkurranse med prekvalifisering er i modell 2 tenkt å gi Arbeids- og velferdsetaten stor fleksibilitet til å styre innretning av tilbudene i forhold til utviklingstrekk i arbeidsmarkedet, brukerbehov, tilgang på tiltaksleverandører og etatens egen kapasitet (som kan variere geografisk og over tid). Etaten vil kunne øke bruken av eksterne tilbydere i geografiske områder eller perioder hvor etaten selv ikke har tilstrekkelig kapasitet, eller bygge ut egenproduserte tjenester dersom det eksterne tilbudet ikke er dekkende. Anskaffelser av oppfølgings- og tilretteleggingstjenester kan med andre ord reduseres og tilpasses dersom Arbeids- og velferdsetaten bygger ut egne tilsvarende tjenester.

Modell 2 tar således høyde for den forventningen som en del utvalgsmedlemmer signaliserte i kapittel 14 – nemlig at NAV gradvis utvider egne avklarings- og oppfølgningstjenester. Disse utvalgsmedlemmer ser det ikke som ønskelig at NAVs oppgave reduseres til å være bestiller av helhetlige inkluderingsløp, slik modell 1 i stor grad legger opp til. I stedet legges her til grunn at NAV ikke bare skal stille krav til og følge opp en tiltaksarrangør, men også større grad utvikle kompetanse for også å kunne ivareta oppfølgingsfunksjoner i forhold til *bruker* og til *arbeidsgiver*.

Med dette er modellen i pakt med det administrative normaliseringsprinsippet: At personer med nedsatt arbeidsevne bør ha tilbud på samme sted og av samme instans som andre arbeidssøkere. Her er den svenske SIUS-ordningen ved Arbetsförmedlingen, som er tydelig basert på prinsipper i Supported Employment, et eksempel. Utover egne tilbud kjøper den svenske etaten supplerende oppfølgings- og tilretteleggingstjenester

eksternt ved behov. Dette er også anbefalingen fra en nylig EU-undersøkelse<sup>17</sup> – det vil si at også de med stort behov for inkluderingsbistand, i størst mulig grad bør få (mer av den samme) bistanden som alle andre som søker arbeid får, på det samme stedet og av det samme bistandsapparatet. Det vises her til nærmere diskusjon i kapittel 14, og til forslaget om en større utprøving eller pilotering av utvidete avklarings- og oppfølgningstjenester i NAV fra 2012.

#### *Oppfølgingskompetanse der folk bor og arbeider*

Et siste viktig forhold er hensynet til den norske geografien. Norske tiltak bør i prinsippet innrettes, anskaffes og organiseres slik at tilbudet blir landsdekkende, og slik at brukerne kan få et tilpasset tilbud uavhengig av bosted. Det norske bosetningsmønsteret og hensynet til geografisk spredning kan derfor tilsi at en legger til rette for også små, men kompetente lokale aktører som vil og kan tilby denne typen tjenester. Dette kan være enklere å få til hvis det satses relativt mer på mobile tjenester som primært tilbyr en form for metodekompetanse, framfor tilbud som bygger på en form for vare- eller tjenesteproduksjon.

Der er NAV-kontor i alle kommuner. I modell 2 ligger en styrking av NAVs egne oppfølgingsfunksjoner. Også dette vil bidra til å sikre at alle, uavhengig av bosted, vil kunne få den oppfølgingsbistanden de har behov for.

#### **17.4.5 Midlertidige tiltak i skjermet sektor: Forenkling og fleksibilitet**

Selv om mer direkte arbeidsinkluderende tilnærminger her lanseres som en hovedstrategi, vil en andel av brukere med funksjonsproblemer som NAV mener har bistandsbehov inn mot arbeid, kunne ha nytte av tilbud av mer arbeidsforberedende karakter. I denne modellen legges det til grunn at dette vil gjelde færre enn de som i dag får slike tilbud som et førstevalg. Det er allikevel vesentlig at det finnes et tilstrekkelig antall plasser som tilbyr slike tjenester, og at disse tilbudene har høy kvalitet.

De tre midlertidige tiltakene i skjermet sektor som i dag skal forberede en overgang til ordinært arbeidsliv er Avklaring, Kvalifisering og Arbeids-

<sup>17</sup> Compendium of good practice. Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA, European Union 2011, [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/supported\\_employment\\_study.compendium\\_good\\_practice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/supported_employment_study.compendium_good_practice_en.pdf)

praksis. Dagens utforming av og skillelinjer mellom disse er til en viss grad resultatet av helt ulike historiske utviklingsløp; de glir innholdsmessig i praksis ofte litt over i hverandre, både med hensyn til faglig tilbud og personell; og de kan ha ulik utforming på forskjellige steder i landet.

Attføringsbedriftene bør primært være arenaer for tilbud om midlertidige, individrettede tiltak som sikter mot å forberede, arbeidstrene og kvalifisere brukere som har en lang vei å gå inn mot det ordinære arbeidslivet. På denne måten vil en kunne ta utgangspunkt i og kvalitetsutvikle det disse leverandørene kan best, nemlig arbeidsforberedende attføringstilbud.

Dette innebærer på den ene siden at dagens TIA langsomt fases ut (se eget forslag om dette i kapittel 13), og på den andre siden at dagens Arbeid med bistand både åpnes opp for nye potensielle tiltaksaktører, innholdsmessig strammes opp og i større grad blir en arena for planmessig fagutvikling. Dagens Arbeid med bistand blir – sammen med tiltaket Oppfølging – således et utgangspunkt for en planmessig og helhetlig (kvantitativ og kvalitativ) satsning på mer direkte arbeidsinkluderende tilnærminger.

Samtidig er det viktig at også arenaene for tidsbegrensede, arbeidsforberedende brukerløp også bør fungere som springbrett for bevegelser mot ordinært arbeidsliv. Utvalgsmedlemmene bak modell 2 tar her utgangspunkt i at dette gjennom et par tiår har vært et uttrykt mål for politikken rettet mot disse virksomhetene, og at langt de fleste plassene i bedriftene i dag er av midlertidig karakter. Dette betyr at også bedriftene i størst mulig grad bør fungere som baser for utprøving og trening i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase av arbeidsforberedende karakter.

Det arbeidsforberedende tilbudet bør utformes og organiseres slik at en ivaretar bredden i individuelle behov for bistand – det vil si at de tar høyde for høyst ulike barrierer for inkludering i ordinært arbeidsliv (helserelaterte problemer/livsstil, motivasjon, struktur på hverdagen, lese- og skrivevansker, arbeidserfaring, formelle kvalifikasjoner osv.). Alle tilbud skal være individuelt tilpasset den enkeltes behov. Dette vil bety at bedrifter med en ensidig produksjons- og arbeidstilvenningsagenda vil ha behov for en betydelig omstilling og kompetanseopprustning.

Samtidig er det antakelig gode grunner til å løse opp på bindinger som i dag synes å fungere som hindringer for effektive brukerløp i disse bedriftene. Oppflisingen i dagens tre ulike tiltak kan gi ventetider der det er fornuftig med en kjedning for å fullføre brukeres inkluderingsforløp. De

ulike tiltakene synes i dag også i praksis å ofte overlappe hverandre, og samme tiltak kan som nevnt ha ulik utforming på ulike bedrifter. Personellet nyttes også ofte på tvers av tiltaksgrensene.

Etter disse medlemmers oppfatning peker dette samlet sett i retning av å fusjonere de tre tiltakene. Dette vil gi større fleksibilitet og manøvreringsmuligheter sammen med den enkelte brukeren. Samtidig innebærer dette at en renonserer på den kontrollen som ligger bakt inn i en spissing og oppflising i ulike tiltak. Skal myndighetene ivareta sitt forvaltningsansvar, betyr dette at en tiltaksfusjon nødvendigvis vil styrke kravene til NAVs oppfølging av og kontroll med inntak, kvalitet og resultater.

Ideelt sett skal NAV i det enkelte brukertilfellet gi tiltaksarrangøren presise bestillinger, nøye tilpasset den enkelte brukers potensial og arbeidsbarrierer, og tilpasset hans/hennes spesielle livssituasjon. Selv med grundige arbeidsevnevurderinger, kan det allikevel ofte være uklart for NAV hva som er en fornuftig innsats i forhold til brukers utfordringer. Det ligger derfor implisitt i den modellen som her skisseres at tiltaksarrangøren gis et større faglig ansvar for å detaljutforme et løp sammen med den enkelte brukeren. Dette skal imidlertid ikke medføre ansvarsfraskrivelse fra NAV sin side. Det er viktig å holde fast ved NAVs fundamentale ansvar for kontinuitet og koordinering i brukerprosessene.

En mellomløsning kan være å utvikle ulike «konsepter» for ulike typer brukerløp innen det nye midlertidige tiltaket. Dette kan også gi muligheter for leverandører til å spesialisere seg på ulike typer kompetanse og brukerbehov. Dette vil innebære at NAV sammen med tiltaksarrangøren velger blant og planlegger med utgangspunkt i noen typiske brukerprosesser i bedriftene, som også eventuelt kan kombineres eller kjedes. Uten at en her skal angi hvilke prosesser eller løp som er meningsfulle – dette bør være tema for et eget utviklingsarbeid – kan følgende antydes:

- En ren avklaring av brukers forutsetninger og muligheter, som en forlengelse av den arbeidsevnevurderingen som finner sted i NAV, og der det synes lite hensiktsmessig med en videre avklaring gjennom et mer direkte arbeidsinkluderende løp.
- Støtte til et kompetanseløp der det siktes mot å tilføre *formelle* kvalifikasjoner
- Et arbeidsforberedende løp som sikter mot å tilvenne brukeren til et arbeidsregime, en arbeidskultur og et arbeidsmiljø
- Et mer arbeidsinkluderende løp hvor siktemålet er relativt rask overgang til en form for tre-

ning eller jobb i ordinært arbeidsliv, men hvor det anses å være behov for en målrettet arbeidsforberedende fase i skjermet virksomhet for å bearbeide identifiserte, avgrensede arbeidshindre.

På samme måte som med de mer direkte arbeidsinkluderende tilnærmingene, er det også i tilknytning til dette nye tiltaket behov for omfattende fagutvikling. Dette kan for eksempel knyttes til utprøving og utvikling av de ulike konseptene, også her som et samarbeid mellom bransjeforeninger, forskningsmiljøer og NAV.

Et eksempel på et område hvor det både er behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget og å utvikle mer målrettet metodikk, kan være kvalifisering i skjermet virksomhet. Studier har både antydnet en sterk interesse blant yrkeshemmede for å få fagbrev, og at fagbrev øker sannsynligheten for å få og beholde arbeid. Samtidig har det vært en sterk reduksjon i plasser i KIA-tiltaket de senere årene. Det er uklart om den markante nedgangen skyldes en høykonjunktur som skapte større etterspørsel også etter yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet; et strengere fokus på formidling til det ordinære arbeidslivet fra NAV sin side; om NAV lokalt har vurdert at dette er mindre egnede arenaer for tilføring av formalkompetanse; eller om kvalifiseringsbehovene også for mennesker med funksjonsproblemer over tid på en bedre måte blir ivaretatt utenfor denne attføringsarenaen. Skal det utvikles et meningsfullt kompetansegivende «konsept» for skjermet sektor, vil det være nødvendig å få langt bedre kunnskap om mekanismene bak de siste årenes utvikling.

Disse utvalgsmedlemmer legger til grunn at deltakerne i det nye fusjonerte tiltaket ikke betales ordinær lønn, men inntektssikres tilsvarende dagens deltakere i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Er det aktuelt å sikte mot formelle kvalifikasjoner, følges samme praksis som i tilsvarende opplæring innen det ordinære arbeidslivet.

Når det for øvrig gjelder framtidige midlertidige tiltak i regi av forhåndsgodkjente leverandører, viser disse utvalgsmedlemmer til vurderingene i tilknytning til modell 1 over. Det gjelder både hensynet til brukermedvirkning, NAVs roller som bestiller, oppfølger og kontrollrollør, kvalitetsovervåking, stimulanser til innovasjon og anskaffelsesform (forhåndsgodkjente aktører med offentlig/ideelt eierskap).

#### 17.4.6 Insentiver og styring

Finansieringen av tiltak skal generelt ivareta en lang rekke hensyn:

- Sikre effektiv samfunnsøkonomisk bruk av skattebetalernes midler
- Bidra til at ressursinnsatsen fordeles optimalt blant brukerne og i samsvar med gitte prioriteringer
- I størst mulig grad avspeile den enkeltes bistandsbehov
- Reflektere forskjeller i faktiske kostnader knyttet til den arbeidsrettede bistanden
- Gi insentiver til å oppnå resultater for brukerne

Diskusjonen av finansieringsordninger i kapittel 16 viser at det er komplisert å konstruere finansieringsordninger som skal ivareta alt dette, og også at hensynene ofte synes å trekke i ulike retninger.

Det synes å være stor enighet mellom involverte aktører om at dagens Arbeid med bistand er underfinansiert i forhold til alternative, arbeidsforberedende tiltak. Dette er i seg selv en skjevhet som bør rettes opp. Et nytt og utvidet oppfølgings tiltak må sikres tilstrekkelige økonomiske rammer. Samtidig er det behov for å «ruste opp» denne tilnærmingen både med hensyn til kompetanse og metodikk. Det må settes av egne midler til dette for å oppnå bedre brukerresultater.

I utgangspunktet vil den enkleste måten å finansiere fleksibel og individuelt dosert arbeidsrettet oppfølging på, være å betale for antall timer utført jobb, innenfor et anbudsbasert system med lange kontraktslengder, og hvor konkurranse på kompetanse og kvalitet nødvendigvis blir et vesentlig element.

Fordi utplasseringsresultater er såpass sensitive for det som i denne framstillingen er omtalt som «fløteskumming» (selektivt inntak til tiltaket) og «parkering» (selektiv satsing på tiltaksdeltakere med størst sjanser for målbart resultat), kan det være store utfordringer knyttet til mer resultatbasert finansiering. Et for sterkt press i form av økende krav til formidling til ordinært arbeid vil generelt kunne ha en rekke negative konsekvenser: Forsiktigere oppfølgere/tilretteleggere som nøler med å ta sjanser på usikre utplasseringer; overdreven bruk av skjermede og andre tiltak for å forhåndsavklare og kvalifisere deltakeren; og hardere utvelgelse inn til tiltaket for å sikre gode utplasseringstill.

Fordi det allikevel er ønskelig med et visst trykk og insentiv i retning av å oppnå faktiske

resultater, er det allikevel ønskelig med ytterligere utprøvinger i denne retningen i forbindelse med nye inkluderingstiltak. Det er ikke minst aktuelt å tenke i retning av den typen kombinasjon av milepæls- og resultatfinansiering som er eksemplifisert i kapittel 16.

Det understrekes at de forslagene som fremmes her, ikke har som utgangspunkt at det offentlige skal bruke mindre ressurser på arbeidsrettede tjenester og tiltak. Det er tvert imot svært mye som tyder på at det er behov for et større volum på den samlede tiltaksinnsatsen. Blant annet peker både en økende tilstrømning av brukere på Arbeidsavklaringspenger, et større generelt innslag av komplekse utfordringer blant NAV-brukerne, og antakelig et behov for ytterligere VTA-plasser i denne retningen.

I den grad en forskyvning over tid i retning av mer direkte arbeidsinkluderende tiltak vil innebære besparelser pr. tiltaksplass, bør dette derfor resultere i mer ressurser til å ivareta oppfølgingsinnsatsene i det ordinære arbeidslivet – og ikke innsparinger på statsbudsjettet. Her er det imidlertid usikkert hva som vil bli resultatet: På den ene siden antyder dagens tall at for eksempel Arbeid med bistand er adskillig billigere i drift enn en plass i APS-tiltaket. Det vil blant annet kreve mindre kapital å etablere en tjeneste med utgangspunkt i arbeidstrening, oppfølging og tilrettelegging på ordinære arbeidsplasser, enn en tradisjonell skjermet virksomhet som også må investere for egne produksjonsformål. På den andre siden kan de foreløpige erfaringene fra konkurranseutsetting – hvis dette i noe større utstrekning skal være anskaffelsesformen – antyde at tiltakene blir dyrere, selv om kostnadene gjennom en innledende fase er merkbart redusert. Det er imidlertid usikkert om dette er knyttet til en innkjøringsperiode med få konkurrerende aktører, altså et marked som så langt ikke har fungert, eller om det er andre forhold (for eksempel et kvalitativt bedre tilbud) som spiller inn.

Skal det skje en forskyvning fra arbeidsforberedende, skjermede arenaer til mer direkte inkludering, vil dette få betydning for allokeringen av ressurser til ulike tiltak og tilnærminger. En slik forskyvning må nødvendigvis foregå over en del tid, fordi ulike aktører trenger tid til tilpasninger, og fordi det vil være nødvendig med en til dels betydelig kompetanseoppbygging.

En slik langsom vridning kan i prinsippet skje på tre måter:

- Ved at en ensidig bygger opp nye tiltak som retter seg mot ordinært arbeidsliv (med vekt på oppfølgingskomponenten innen disse), ved

hjelp av «friske» penger. Dette forutsetter at den samlede potten til arbeidsrettede tiltak øker. Utvalget er imidlertid bedt om å foreslå eventuelle endringer innen en kostnadsnøytral ramme.

- Ved at en over tid forskyver tyngdepunktet fra skjermede treningsarenaer til inkluderende løsninger. Dette vil innebære at en over tid finner en annen balanse mellom de to tilnærmingene innen de til enhver tid foreliggende bevilgninger. Det kan tenkes i retning av ulike spor for å oppnå dette:
  - En styrt overføring der styringsmekanismen er på tiltaksnivå – det vil si at departementet/NAV sentralt og/eller regionalt nivå endrer fordelingsnøkkelen mellom ulike typer tiltak.
  - En endring på brukernivået, der NAV på basis av faglige vurderinger i det enkelte tilfellet velger å i større grad nytte Arbeid med bistand-lignende modeller framfor mer skjermede løsninger. Et slikt spor vil forutsette at det i utgangspunktet ikke eksisterer bindinger i forhold til å nytte et visst antall plasser hos spesielle tiltaksarrangører – det vil si at det ikke gis forhånds-tilsagn om kjøp av et spesifisert tiltaksvolum.

En svakhet ved det «individuelle sporet» vil være usikkerhet og manglende forutsigbarhet for tiltaksarrangører i begge kategoriene, og derav følgende problemer med å blant annet bygge opp og holde på nødvendig kompetanse. Det foreslås derfor en løsning i retning av at dette i større grad må være sentral- og/eller regionalt styrte prosesser. Dette forutsetter et politisk trykk over tid i retning av å endre komposisjonen av tiltak, noe som videre bør nedfelle seg i tildelingsdokumentene fra departementet til NAV og i signalene og målangivelsene fra NAV sentralt til ytre etat. Dette vil samtidig kunne stimulere potensielle tiltaksaktører til å melde seg på markedet.

## 17.5 Modell 3 – Modell for konkurranseutprøving

### 17.5.1 Modellen i korte trekk

Modellen foreslår å innføre to nye tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne hvor hel eller delvis overgang til ordinært arbeid antas å være en mulighet:

- *Opplæring og Praksis* (OoP) skal være et mer fleksibelt tiltak overfor brukerne og et mer



elastisk tiltak sett fra arrangørens side. Tiltaket er en modifikasjon av dagens situasjon, og har oppmerksomhet mot å ta bort avstand mellom tiltakene, samt å gi arrangørene og brukerne større spillerom. Modellen legger vekt på å utvikle ulike konsepter basert på erfaringer med hva som virker best for ulike grupper. Tiltaket gjennomføres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

- *Arbeidspraksis med støtte* (AmS) skal være et tiltak som baserer seg på Supported Employment-metodikken. Tiltaket skal gjennomføres i ordinært arbeidsliv og være anbudsutsatt.

For personer hvor hel eller delvis overgang til ordinært arbeid antas å være lite sannsynlig, videreføres ordningen med Varig tilrettelagt arbeid (VTA/VTO).

AmS-tiltaket vil være den største strukturelle endringen i forhold til dagens system. Innføringen av et slikt tiltak vil skape dynamikk og utfordre OoP-tiltaket. NAV vil høste erfaring med effekter fra begge av tiltakene, og med hvordan det ordinære arbeidslivet fungerer som inkluderingsarena. Tiltaksstrukturen vil kunne korrigeres i tråd med oppnådde resultater.

### 17.5.2 Bakgrunn for modellen

Et overordnet mål med arbeidsmarkedspolitikken er å få flere i arbeid og færre på stønader. Disse medlemmer støtter denne målsettingen om en aktiv arbeidslinje, særlig på bakgrunn av at antall med nedsatt arbeidsevne har økt. Ut over denne generelle målsettingen, vil denne delen av utvalget også vektlegge målet om mest mulig stabil tilknytning til arbeidslivet. Det er behov for større og mer effektiv innsats på dette området.

Forslaget til endringer i dagens tiltaksstruktur må ses i lys av både erfaringer med dagens tiltaksapparat og dagens eller fremtidens arbeidsmarked. Mange tiltaksarrangører gjør i dag en kvalitativt god jobb og mange aktører har bidratt godt til innovasjon i tiltaksinnholdet. NAV betrakter arrangørene som viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb. Samtidig har bransjen pekt på at det er et potensial for ytterligere forbedring. Modellen legger derfor opp til en fortsatt sentral rolle for dagens tiltaksarrangører, og at det er mulig å utnytte bedre det potensialet som finnes i disse virksomhetene. En utfordring med dagens tiltaksapparat har vært at mange med nedsatt arbeidsevne går i runddans mellom ulike ytelser og tiltak.

Modellen legger derfor opp til en forenkling av tiltaksstrukturen og mer helhetlige løp.

Videre har utvalget pekt på at dagens arbeidsmarked er i utvikling i den forstand at det stilles større krav til utdanning, økt krav til sosial kompetanse og økt krav til produktivitet. Et sentralt mål vil derfor være å utforme et virkemiddelapparat som bistår brukerne til å bedre møte kravene i arbeidslivet. Det må derfor være et mål å ha et så effektivt tiltaksapparat som mulig. Effektivitetsbegrepet kan forstås på minst tre måter. For det første vil et effektivt tiltaksapparat innebære at tiltakene som tilbys den enkelte ikke er av større omfang eller varighet enn det som er strengt tatt nødvendig. Vi kan kalle dette laveste effektive tiltaksinnsats. For det andre skal tiltaket være treffsikkert eller relevant i den forstand at det skal ivareta både brukernes og arbeidslivets behov. For det tredje skal tiltakene gjennomføres etter intensjonen og på en kvalitativt god måte.

Vi kan skille mellom to hovedretninger innenfor de aktive arbeidsmarkedstiltakene. Den ene – og tradisjonelle – retningen har dreid seg om at å gi støtte og kvalifisering til personer med nedsatt arbeidsevne for å styrke deres muligheter i forhold til arbeidsmarkedets behov. Bak denne forståelsen ligger en grunnleggende antagelse om at det er et gap mellom arbeidssøkernes holdninger, kvalifikasjoner eller helsesituasjon, og de kravene som stilles i arbeidsmarkedet. For å lukke gapet er det nødvendig å gi bistand i form av motivasjon, kvalifisering eller helserelatert hjelp. Denne tradisjonen legger derfor vekt på at personer først skal behandles, kvalifisere eller motiveres for at de skal fanges opp av arbeidsmarkedet på lik linje med andre arbeidssøkere. I internasjonal litteratur omtales denne metodikken som «train-place».

Den andre tradisjonen tar utgangspunkt i at etterspørselen i arbeidsmarkedet er fleksibel og at det er mulig å påvirke arbeidsgiverne til å senke terskelen for personer med nedsatt arbeidsevne. Her legges det dermed større vekt på å påvirke terskelen inn i arbeidslivet, fremfor å utvikle et sett med tiltak som løfter deltakerne opp til de normalkravene arbeidslivet stiller. De sentrale virkemidlene innenfor denne retningen blir derfor opplæring i ordinært arbeidsliv og kompensere med ulike typer oppfølging og tilskuddsordninger på arbeidsplassen. Internasjonalt omtales denne metoden for «place-train». I og med at det viktigste tiltaket er å formidle og gi støtte på arbeidsplassen, blir mange av dagens behandlingstiltak, forberedelsestiltak eller kvalifiseringstiltak overflødige. NAVs eller en tiltaksarrangørers rolle blir i første rekke å finne en match mellom deltakerens

gitte evner eller kvalifikasjoner og en passende arbeidsplass, samt et sett med kompenserende støtteordninger. Satt på spissen, kan vi si at mens train-place tar kravene i arbeidslivet for gitt og legger vekt på individuell opptrening eller kvalifisering, tar place-train tradisjonen deltakernes arbeidsevne for gitt og legger mer vekt på å påvirke terskelen inn i arbeidslivet. Place-train strategien legger også vekt på opplæring og kvalifisering, men dette skal skje i etterkant av formidlingen, ikke før.

Denne modellen tar utgangspunkt i at begge perspektivene kan ha noe for seg. Den grunnleggende forskjellen ligger i oppfatningen av hvordan arbeidsmarkedet fungerer, fleksibelt og sosialt, eller som en gitt størrelse. Medlemmene som støtter denne modellen mener at de to perspektivene må betraktes i lys av det norske arbeidsmarkedet. I kapittel 4 vises det til at det norske arbeidsmarkedet preges av teknologisk utvikling, internasjonalisering og økt konkurranse, noe som stiller økt krav til kompetanse og produktivitet. Dette kan bety at de premissene som ligger til grunn for en place-train strategi, ikke i like stor grad er tilstede i Norge slik de er i land med mer differensiert lønnsstruktur. Denne modellen legger derfor til grunn at det vil kan være vanskelig å realisere en arbeidsmarkedspolitikk som ensidig baserer seg på en place-train strategi. De blandede erfaringene vi har med tiltaket Arbeid med bistand som kan plasseres i en place-train tradisjon, kan også tyde på dette.

I lys av drøftingene i kapittel 9 og 10 om ordninger i andre land og evalueringer av bistanden på dette området, tar modellen hensyn til at det ikke er en klar oppskrift på hva som virker for hvem, og hvordan tiltakene virker. Dette taler for brede forsøksordninger som kan gi kunnskap og danne grunnlag for bedre innretning på disse arbeidsmarkedstiltakene.

Internasjonale erfaringer med place-train metodikken – også i europeisk sammenheng – er imidlertid gode. Dette tilsier at vi i Norge også bør gjøre forsøk med å bevege oss i en retning der ordinære arbeidsplasser benyttes i større grad. Dette baserer seg på antakelsen om at potensialet kan være større enn det som er utnyttet i dag og det ikke nødvendigvis er slik at arbeidsmarkedet utvikler seg i én bestemt retning med høyere produktivitetskrav og høyere inngangsterskel. Man kan ikke se bort i fra at det er, eller vil utvikles, segmenter i arbeidslivet som har mer fleksible og lavere inngangsterskler. Den foreslåtte modellen er derfor utformet på en slik måte at etableringen av tiltak basert på place-train metodikken kan skje

skrittvis. Samtidig vil usikkerheten rundt forutsetningene for en place-train strategi, innebærer at modellen også legger vekt på train-place som metodikk, og at en slik metodikk får mulighet til å utvikle seg. Det vises til drøftingene i kapittel 12.9 om at det hittil er begrenset erfaring med denne tilnærmingen, hvilket taler for en periode med utprøving. Dette vil gi tid til å høste erfaringer og bygge kompetanse. Dette har bakgrunn i erfaringer med dagens arbeidsmarkedsbedrifter som viser at dagens tiltaksstruktur i mange sammenhenger kan virke hemmende i forhold til å få til hensiktsmessige tiltaksløp.

### 17.5.3 NAVs rolle

Modellen legger til grunn for det første at det må være en arbeidsdeling mellom NAVs oppgaver og de oppgavene som utføres av eksterne tiltaksleverandører. Arbeidsdelingen vil basere seg på en inndeling av brukerne i forhold til deres bistandsbehov. NAV skiller i dag mellom personer med behov for: 1) standard innsats, 2) situasjonsbestemt innsats, 3) spesielt tilpasset innsats og 4) varig tilpasset innsats.

De to første gruppene vil NAV som hovedregel ha oppfølgingsansvar for. Dette er grupper som kun har behov for generell formidlingsbistand eller enkeltstående tiltak for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet.

Blant de med behov for spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats kan vi igjen skille mellom de med behov for liten og stor grad av individuell oppfølging. De med behov for *liten grad av individuell oppfølging* vil være personer som er i stand til å være i ordinær praksis, tidsbegrenset lønnstilskudd, varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet og lignende, uten behov for tettere oppfølging enn det NAV har kapasitet og kompetanse til å bistå med. De med behov for *stor grad av individuell oppfølging* vil være personer med behov for tettere oppfølging i det daglige. Modellen legger opp til at det vil være eksterne tiltaksarrangører som har ansvaret for oppfølgingen av denne gruppen. For grupper med behov for spesielt tilpasset innsats vil dette omfatte dagens deltakere i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrifter. For gruppen med varig tilpasset innsats, gjelder dette deltakere i tiltakene Varig tilrettelagt arbeid og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

Hovedprinsippet i modellen er at NAV ivaretar oppfølgingsansvaret for brukere med behov for *standard* og *situasjonsbestemt* innsats. Dette er

Tabell 17.2 Ansvarsfordeling mellom NAV og eksterne tiltaksleverandører

Personer med ...	Lite behov for individuell oppfølging	Stort behov for individuell oppfølging
Standard innsats	NAV	
Situasjonsbestemt innsats	NAV	
Spesielt tilpasset innsats – formidlingsklare – ikke formidlingsklare	NAV (APO, LT)	Ekstern tiltaksarrangør (APS, KIA, AB)
Varig tilpasset innsats	NAV (VTO, TULT)	Ekstern tiltaksarrangør (VTA, TIA)

grupper som pr. definisjon har behov for liten individuell oppfølging og som i all hovedsak vil klare seg på egenhånd med enkeltstående tiltak fra NAV. NAV skal videre ha ansvar for personer med behov for spesiell og varig tilpasset innsats, men begrense til personer med behov for lite individuell oppfølging. Ansvaret for denne typen oppfølging vil normalt ligge hos saksbehandlerne i NAV. Eksterne tiltaksleverandører vil ha som oppgave å yte oppfølgingstjenester til grupper med behov for spesiell/varig tilpasset innsats som har stort oppfølgingsbehov.

Det vil være glidende overganger mellom den gruppen som NAV primært skal ha ansvar for og den gruppen som får tjenester av eksterne tiltaksleverandører. Dette kan inkludere personer som i utgangspunktet anses å ha behov for lite individuell oppfølging, men som over tid viser seg vanskelig å hjelpe med oppfølging fra NAV. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at brukeren får mer omfattende bistand av ekstern tiltaksleverandør. Et annet eksempel vil være de tilfellene der det ikke er behov for tett oppfølging, men der det likevel kan være behov for tett oppfølging i en periode for å avklare arbeidsevne og interesse på ulike arbeidsplasser. Det betyr at modellen også åpner for at NAV benytter eksterne tiltaksleverandører i en kortere eller lengre avklaringsfase, for deretter å videreføre oppfølging selv.

I den foreslåtte modellen vil NAVs rolle primært være å ivareta forvaltningsoppgaver og oppgaver med å følge opp tiltaksdeltakere med lite behov for individuell oppfølging. I modellen legges det vekt på å styrke denne rollen fremfor å utvide oppgavene til NAV overfor personer med behov for stor grad av individuell oppfølging. Bakgrunnen for dette er forståelsen av at det er viktigere å styrke kjerneoppgaver og metodikk i NAV overfor grupper med lite behov for individuell

oppfølging fremfor å utvide oppgavespektret. Kompetansen det her tenkes på er kompetanse i avklaring av bistandsbehov, kompetanse om arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og helsevesenet. Ikke minst tenkes det også på den kompetansen som kreves for å koordinere og samordne denne typen tjenester i forhold til den enkelte brukers behov.

#### 17.5.4 Ny tiltaksstruktur

Forslaget i modellen er at det etableres to nye tiltak som erstatter dagens Arbeid med bistand, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, og som rettes mot grupper med behov for spesiell tilpasset innsats og med stort bistandsbehov. Videre foreslås det at tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift fases ut, i tråd med vurderingene i kapittel 13.8.3 og 13.8.6. Forsøksordningen tidsubestemt lønns-tilskudd, TULT, må vurderes nærmere i forhold til innføringen av ny uføretrygd, jf. kapittel 13. Mer konkret består modellen av følgende forslag til endringer:

- Det ene forslaget innebærer å skape en forenkling av dagens tiltaksstruktur med tanke på å utvikle et mer fleksibelt tilbud enn det dagens tiltaksstruktur gir. I praksis innebærer det å oppheve strukturen som omfatter de tiltakene som i dag arrangeres av skjermede virksomheter. Til erstatning etableres tiltaket oppfølging og praksis (OoP) hvor formålet er å skape et mer fleksibelt tiltak for deltakerne. Det innebærer at arrangørene får større frihet i gjennomføringen av tiltaksløp som kan bestå av flere elementer. Tiltaket vil rette seg mot deltakere i dagens Arbeid med bistand, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

Tabell 17.3 Forslag om ny tiltaksstruktur

Eksisterende tiltak	Ny tiltaksstruktur
Avklaring i ordinær virksomhet Avklaring i skjermet virksomhet APS, KIA, AB	Avklaring  AmS (AmS NAV)
APS, KIA, AB Opplæring VTA/VTO TIA Forsøksordningen TULT	OoP Som før Som før TIA fases ut Forsøksordningen TULT vurderes opp mot ny uføretrygd
Arbeidsrettet rehabilitering Tilretteleggingstilskudd BHT-honorar	Som før Som før

- Det andre forslaget er å etablere et nytt tiltak kalt arbeidspraksis med støtte (AmS). Tiltaket er basert på Supported employment og det vil stilles bestemte krav til innholdet i tiltaket, til tilretteleggerne og arrangørene. Formålet med å etablere tiltaket er å vri innsatsen i retning av å benytte ordinært arbeidsliv som attføringsarena. Tiltaket vil primært rette seg mot de målgruppene som i dag deltar i Arbeid med bistand. Det er likevel ingenting i veien for at tiltaket kan benyttes overfor deltakere i dagens Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.
- Ordningen med Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet videreføres og forsøksordningen med tidsbestemt lønnstilskudd vurderes opp mot ny uføretrygd. Videre foreslås det at tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift fases ut i tråd med diskusjonen i kapittel 13.8.6. På bakgrunn av innføring av ny uføretrygd, er det behov for en egen gjennomgang som vurderer inntektssikringsordninger og ulike arbeidsrettede tiltak i sammenheng.

I tillegg til de tre endringene som er nevnt over, foreslår modellen at NAV kan etablere intern AmS under visse forutsetninger (AmS NAV). Tiltaket vil være rettet mot personer med behov for stor grad av individuell oppfølging. I enkelte områder kan det være vanskelig å få tiltaksarrangører til å etablere seg som arrangør for dette tiltaket. Formålet med å etablere et internt AmS-tiltak vil da

primært være å bidra til at det utvikles et slikt tilbud der det ikke er eksterne tiltaksleverandører, der det kun er en tiltaksarrangør eller der tilbudet hos eksterne leverandører ikke holder tilstrekkelig god kvalitet. Det kan også åpnes for at NAV kan etablere et internt tiltak i større byer dersom dette ikke undergraver en sunn konkurranse mellom eksterne tiltaksleverandører. Hovedformålet med dette tiltaket vil være å stimulere til konkurranse, ikke undergrave konkurransen. Ved etablering av et slikt tiltak må NAV vurdere hvorvidt dette bidrar til å undergrave konkurransen i markedet eller på annen måte undergraver eksterne tiltaksleverandørers forutsigbarhet. Den grunnleggende arbeidsdelingen i modellen er imidlertid at NAV skal ha oppfølgingsansvar for personer med lite behov for individuell oppfølging, mens eksterne tiltaksleverandører har oppfølgingsansvar for personer med stort individuelt oppfølgingsbehov.

Nedenfor er det redegjort nærmere for innholdet i de nye tiltakene OoP og AmS.

### 17.5.5 Opplæring og praksis (OoP)

#### Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket OoP vil erstatte dagens APS og KIA, men vil også kunne rette seg mot målgrupper innenfor AB. Formålet med å etablere dette tiltaket er å gi tiltaksarrangørene større frihet med tanke på å utvikle ulike metoder som er tilpasset ulike bru-

kergrupper. Dette oppnås ved å åpne for at lokale tiltaksarrangører i samarbeid med NAV eller andre, selv tar initiativ til å utvikle ulike *konsepter* av metodikk rettet mot brukere med bestemte behov eller barrierer. Formålet med konseptene er at de skal være tilpasset spesielle målgrupper samtidig som de skal være fleksible i forhold til varierende lokale behov. I prinsippet vil det være behovet som bestemmer hvor mange konsepter som er hensiktsmessig, hva de skal inneholde og varigheten på dem. Dette åpner i større grad for individuell tilpasning av tiltaksløpet til den enkelte bruker, noe som er i samsvar med St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, der det fremgår at tjenester og tiltak skal kunne fordeles ut fra den enkelte brukers tjenestebehov.

Intensjonen er at konseptene skal utvikles i en dialog mellom tiltaksarrangør og NAV. Aktuelle konsepter kan være:

- En utvidet avklaring der ordinær avklaring ikke er tilstrekkelig.
- Et arbeidsforberedende løp som sikter mot å tilvenne brukeren til et arbeidsregime, en arbeidskultur og et arbeidsmiljø
- Et mer arbeidsinkluderende løp hvor siktemålet er relativt rask overgang til en form for trening eller jobb i ordinært arbeidsliv, men hvor det anses å være behov for en målrettet innledende fase hos forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for å bearbeide identifiserte arbeidshindre.
- Et kompetanseløp der det siktes mot å tilføre formelle kvalifikasjoner (fagbrev mv.).

OoP vil balansere hensynet til individuell tilpasning på den ene siden og hensynet til å oppnå visse stordriftsfordeler på den andre siden. Med stordriftsfordeler menes da de fordelene som ligger i å utvikle tilbud og kompetanse som ikke bare er relevant for ett enkelt individ, men for grupper med like behov for tjenester. Sammenlignet med dagens tiltak er det mer generelt i og med at det favner over målgruppene både i KIA, APS og AB. Samtidig vil konseptene være mer spesifikke i den forstand at de definerer mer konkrete målsettinger og bistandsbehov. Konseptene kan enten utformes som en forespørsel fra NAV, på bakgrunn av innspill fra tiltaksarrangør eller i form av dialog mellom NAV og arrangør. Det grunnleggende vil imidlertid være at konseptene utvikles i henhold til lokale behov.

Tanken bak konseptene er å balansere hensynet til kontroll og hensynet til tiltaksarrangørens frihet. Kontrollen vil foregå på individnivå gjennom individuelle planer for den enkelte og ved

kontroll av tiltaksarrangørens konsepter. Kontrollen av konseptene vil kunne foregå i form av godkjenning fra NAV og i form av kontinuerlige evalueringer. De individuelle tiltaksløpene styres gjennom deltakernes handlingsplaner. Det innebærer at handlingsplanene vil måtte inneholde målsettinger, aktuelle aktiviteter og varighet på tiltaksløp eller delaktiviteter. For å ha en løpende kontroll med utviklingen, foreslås det at handlingsplanene for deltakerne utformes som milepælsplaner. Det bør også vurderes å innføre et system med standardiserte målsettinger knyttet til ulike konsepter, med tanke på å ivareta behovet for resultatmålinger. Tiltaket bør ikke ha en samlet varighet på mer enn 2 år, med unntak av lengre kvalifiseringsløp som kan ha en varighet på maksimalt 3 år.

OoP baserer seg på ideen om at tiltak utvikles best med utgangspunkt i lokalbasert kunnskap (bottom-up). Videre støtter tiltaket seg på en tradisjon hvor læring og utvikling skapes gjennom samhandling og dialog mellom ulike involverte aktører. I denne sammenhengen vil de sentrale aktørene være NAV og tiltaksarrangører, men man kan også tenke seg andre som for eksempel utdanningsinstitusjoner og enkelte arbeidsgivere. Dette i motsetning til tradisjoner som i større grad tar utgangspunkt i konkurranse som grunnlag for å skape utvikling.

#### *Krav til tiltaksarrangør*

OoP-tiltakets åpne karakter tilsier at det bør utvikles en generell og fleksibel kompetanse hos tiltaksarrangørene som kan ivareta flere ulike konsepter. Dette innebærer både kompetanse om helserelaterte problemstillinger, sosiale problemstillinger og arbeidsmarkedskompetanse. Ut over det generelle kompetansekravet, vil det også være hensiktsmessig å videreføre ordningen med krav om at tiltaksarrangørene har et godkjent kvalitets-sikringssystem. I tillegg foreslås det at følgende krav i tiltaksforskriften videreføres:

- Krav om at attføring skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet
- Krav om offentlig eller ideelt eierskap for å kunne operere under unntaket fra statsstøtte-regelverket
- Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet til gode
- Forbud mot å eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet

Dagens regelverk presiserer ikke hvordan primærvirksomhet skal måles, og i kapittel 14 vises det til at det har vært vanskelig å operasjonalisere

og kontrollere tiltaksarrangørenes primærvirk-  
somhet. I dag baserer dette seg på en kombina-  
sjon av parametre, som vurderes på bakgrunn av  
en helhetlig og subjektiv vurdering. I denne  
modellen foreslås det å knytte dette kravet til for-  
slaget om å skille mellom tiltaksarrangørenes att-  
førings- og produksjonsvirksomhet (se neden-  
for). Det innebærer at kravet opprettholdes, men  
at det utformes klarere objektive kriterier. Impli-  
kasjonen av dette vil for mange av dagens til-  
taksarrangører – for å oppfylle kravet om at attf-  
øring skal være primærvirksomheten – kunne bety  
at det er nødvendig å gjøre et organisatorisk skille  
mellom attføringsvirksomheten og produksjons-  
virksomheten. Hvilke objektive krav som bør stil-  
les for å definere primærvirksomheten og hvor-  
dan arrangørene kan eller bør skille ut den delen  
hvor attføringsvirksomheten er primærvirksom-  
het, bør imidlertid utredes nærmere.

#### *Anskaffelse*

OoP-tiltaket foreslås anskaffet gjennom en egen  
godkjenningsordning som oppfyller vilkårene for  
statsstøtte. Dagens krav som er nedfelt i tiltaksfor-  
skriften kan benyttes som utgangspunkt for en  
slik ordning. Det betyr at tiltaksarrangørene i  
utgangspunktet vil være dagens godkjente attf-  
ørings- og vekstbedrifter. Samtidig foreslås det at  
man benytter godkjenningsordningen til å åpne  
for at det godkjennes flere arrangører der det er  
tilstrekkelig grunnlag for det. I praksis vil dette  
være virksomheter med offentlig eierskap eller  
ideelle organisasjoner som ikke tar utbytte fra  
virksomheten, jf. begrensningene i regelverk for  
statsstøtte. Begrunnelsen for dette er å skape en  
viss konkurranse mellom tiltaksarrangører. Samti-  
dig vil godkjenningsordningen begrense antall  
arrangører med tanke på å gi de godkjente arran-  
gørene en viss stabilitet og forutsigbarhet.

Det er to mulige avtaler som kan benyttes for å  
anskaffe dette tiltaket, enten uforpliktende eller  
forpliktende avtaler. Ordningen med uforplik-  
tende avtaler innebærer at NAV inngår rammeav-  
tale med bedriftene der det angis omtrentlig antall  
tiltaks plasser, uten at dette forplikter NAV. Ord-  
ningen med uforpliktende avtaler innebærer at  
NAV inngår bindende kontrakter og betaler for  
avtalte plasser. Det kan være fordeler og ulemper  
med begge ordningene.

Modellen legger opp til en begrenset konkur-  
ranse mellom tiltaksleverandører om deltakere i  
dette tiltaket. Formålet med begrenset konkur-  
ranse er på den ene siden å gi NAV et vist hand-  
lingsrom og på den andre siden å gi tiltaksbedrif-

tene en viss forutsigbarhet. Dette med tanke på å  
unngå uheldig sideeffekter av for sterk konkur-  
ranse på den ene siden og for stabile rammevilkår  
for bedriftene på den andre. Modellen foreslår  
derfor at OoP benytter uforpliktende avtaler med  
tanke på å gi NAV handlingsrom, men der god-  
kjenningsordningen begrenser antallet arran-  
gører, for å gi arrangørene en viss grad av forut-  
sigbare rammevilkår. Det innebærer med andre  
ord at NAV kun betaler for benyttede plasser, ikke  
avtalte plasser. Avtalenes varighet betyr mindre  
når det opereres med uforpliktende avtaler. Det vil  
likevel være naturlig å reforhandle rammeavta-  
lene med jevne mellomrom.

Hovedhensikten med uforpliktende kontrakter  
er at NAV sammen med brukeren skal ha mulig-  
het til å velge mellom leverandører, uten at dette  
påvirkes av bindende rammeavtaler og dermed  
økonomiske hensyn. Tanken er også at en slik  
ordning skal stimulere tiltaksarrangørene både til  
å utforme gode tilbud og ivareta en god kvalitet.  
En slik ordning innebærer også at den enkelte  
beslutning om valg av tiltaksarrangør ikke i like  
stor grad vil begrenses av hvor det til enhver tid er  
ledige plasser, men i større grad vil benyttes i for-  
hold til brukerens behov og arrangørens tilbud.

Valgfriheten mellom tiltaksarrangører vil også  
bety at man i større grad vil ta hensyn til den  
kunnskap og erfaring NAV-ansatte har om tiltaks-  
bedriftene, det vil si saksbehandlerne eller tiltaks-  
ansvarliges samtaler med arrangør, rapporteringer  
fra arrangør og samtaler med brukere. Arran-  
gører som ikke lever opp til det som er lovet i kon-  
traktene, vil dermed risikere å få færre tiltaksdel-  
takere enn avtalt i rammeavtalen. Motsatt vil  
arrangører som leverer gode tjenester, kunne få  
tilbud om flere plasser. Rammeavtalene og arran-  
gørenes kapasitet vil likevel representere en treg-  
het i systemet som gir arrangørene en viss forut-  
sigbarhet og stabilitet.

I mange områder vil det ikke være grunnlag  
for flere arrangører av OoP. Dette er imidlertid  
ikke avgjørende for modellens virkemåte. Der det  
ikke er grunnlag for flere leverandører av OoP, vil  
AmS kunne være et alternativ, i det minste for  
noen av deltakerne i OoP. Dette forutsetter at det  
er en viss grad av overlapping av målgruppene i  
de to tiltakene og at det opereres med uforplik-  
tende avtaler. For OoP vil da insentivene være å  
unngå å miste volum, ikke hele kontrakter. Dette  
fordi det er lite realistisk at AmS vil kunne overta  
alle deltakerne i OoP. I de tilfeller det verken er  
grunnlag for alternative tilbydere av OoP eller  
AmS, legger modellen opp til at NAV kan etablere  
et internt AmS.

### *Skille mellom produksjon og utførelsevirkosomhet*

En spesiell utfordring med dagens skjermede virksomheter er koblingen mellom produksjonsdelen og utførelsedelen. Mer spesifikt dreier problemet seg om at dagens skjermede virksomheter vil ha konfliktfylte målsettinger. På den ene siden skal virksomhetene ivareta målet om en bærekraftig produksjonsvirksomhet og på den andre siden målet om å føre flest mulig tilbake til ordinært arbeid. I praksis kan det bety at målet om å ivareta en bærekraftig produksjon, kan gå ut over målsettingen med utførelsevirkosomheten. Av hensyn til produksjonsvirksomheten, kan tiltaksarrangørene ha insentiver til å beholde deltakerne lengre i tiltak enn strengt tatt nødvendig.<sup>18</sup>

En løsning på dette problemet kan være å stille krav til at utførelsevirkosomheten – det vil si ansatte med ansvar for utførelse – økonomisk og organisatorisk skilles ut fra den øvrige virksomheten. Hovedformålet er å gi de utførelsesansvarlige en mer uavhengig rolle i forhold til produksjonen og dermed en mer uavhengig rolle i forhold til bruk av interne versus eksterne praksisplasser. Forslaget knyttes videre opp til et reelt krav om at utførelsevirkosomheten skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet. Det betyr at de objektive parametrene som legges til grunn for et slikt krav, også blir styrende for hvordan tiltaksarrangøren må organisere utførelse- og produksjonsvirksomheten. En slik ordning vil også understøttes av et nytt finansieringssystem som baserer seg på finansiering av tilretteleggere (det vil si deltakere pr. tilrettelegger), ikke virksomheten som sådan. Dette forslaget bør imidlertid utredes nærmere både med tanke på hva slags parametre som bør legges til grunn for kravet om at utførelse skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, og med tanke på implikasjonene dette har for dagens tiltaksarrangører.

En alternativ eller supplerende løsning kan være å styre tiltaksløpene fra NAV sin side. Det vil her være naturlig å tenke seg at bruken av intern produksjonsvirksomhet vil kunne reguleres innenfor konsepter som utvikles eller i hver enkelt tiltaksdeltakers handlingsplan. For eksempel kan det utvikles konsepter som utelukkende eller primært

skal bestå av ekstern utplassering, eventuelt kombinasjoner av intern og ekstern plassering. Videre kan det tenkes at krav til plassering utformes individuelt i hver enkelt handlingsplan/milepælsplan.

Tiltaksarrangørene har i dag innrettet sin produksjonsvirksomhet på ulike måter. Dette spenner fra virksomheter som har bygd ned sin interne produksjon, til større industribedrifter med moderne produksjonsvirksomhet. Andre igjen har satset mye på serviceyrker gjennom for eksempel barnehager, kantiner/kjøkkentjeneste og andre servicetjenester. Modellen legger ikke opp eksplisitte endringer på dette området. Type produksjonsvirksomhet og produksjonsvirksomhetens rolle vil imidlertid indirekte kunne påvirkes av de konseptene som utvikles og avtales med NAV. I noen tilfeller kan det bety at den interne produksjonen blir mindre relevant, mens i andre tilfeller kan det bety behov for omstilling eller endring av produksjonen. Videre vil innføringen av en viss konkurranse mellom tiltaksarrangørene kunne tenkes å påvirke arrangørens produksjonsvirksomhet. I den grad den interne produksjonen er relevant for tiltaksdeltakerne, ser denne modellen ingen prinsipielle forskjeller mellom utførelse i intern produksjon og ekstern produksjon.

### *Styrker og svakheter ved tiltaket*

En styrke med OoP er at det er et fleksibelt tiltak som åpner for individuell tilpasning for den enkelte deltaker og kan tilpasses lokale forhold. Det siste innebærer også at modellen gir rom for å ta i bruk lokalkunnskap og utforme dette til ulike typer konsepter rettet mot ulike grupper deltakere. Dette er også i tråd med intensjonen om mer fleksibel tilpasning av tiltaksapparatet. Tiltaket åpner også for at nyskaping kan skje i samarbeid med NAV og andre tjenester. Videre tar tiltaket høyde for at det i mange sammenhenger kan være nødvendig med train-place metodikk for å oppnå tiltaksdeltakernes målsetting.

En svakhet ved OoP kan være at det ikke gir tilstrekkelig insentiver til nyskaping og innovasjon. Kritikken mot dagens skjermede virksomheter om at den interne praksisen deltakerne får, ikke er relevant i dagens arbeidsmarked, kan også ramme OoP-tiltaket. Forslaget om å gjøre et organisatorisk skille mellom utførelsevirkosomheten og produksjonsvirksomheten, kan også i praksis være vanskelig å gjennomføre. En annen svakhet ved OoP kan være at innholdet i tiltaket i for stor grad baserer seg på lokale initiativ og samarbeid mellom tiltaksarrangør og NAV. Faren med dette

<sup>18</sup> Dette problemet gjelder for så vidt alle former for praksisplasser, ikke bare skjermede virksomheter. Praksisplasser i ordinær virksomhet vil også være utsatt for det vi kaller for-trengningseffekter, det vil si at tiltaksdeltakerne kan utnyttes som billig arbeidskraft. I og med at utførelsevirkosomheten og praksisplassen befinner seg innenfor en og samme organisasjon, vil det imidlertid være vanskeligere å ha kontroll med dette i skjermede virksomheter.

kan være at modellen i praksis ikke i tilstrekkelig grad bidrar til reel endring og nyskaping. Et forslag er at det i starten etableres forsøksordninger for å utvikle tiltaket.

### 17.5.6 Arbeidspraksis med støtte (AmS)

#### *Beskrivelse av tiltaket*

Det andre tiltaket som foreslås etablert kalles Arbeidspraksis med støtte (AmS). Dette bygger på dagens Arbeid med bistand eller det internasjonale tiltakskonseptet Supported employment. Tiltaket fristilles fra de skjermede virksomhetene, men disse ekskluderes ikke fra muligheten til å arrangere dette anbudsutsatte tiltaket. Formålet med tiltaket er å vri innsatsen i tiltaksapparatet i retning av å benytte ordinære arbeidsplasser som treningsarenaer. Tiltaket baserer seg på at systematisk og individuelt tilpasset tilrettelegging og oppfølging skal sørge for at brukerne tidlig kan utplasseres i ordinært arbeidsliv. Målet er at tiltaksdeltakerne skal oppnå ordinært arbeid på den aktuelle praksisplass eller i tilsvarende virksomheter. Videre er tiltaket basert på at brukere med sammensatte behov kan utplasseres direkte i ordinært arbeidsliv, uten at dette nødvendigvis skjer på bakgrunn av forutgående avklaringspraksis eller kvalifisering. Tiltaket bygger for øvrig på metodikken innenfor supported employment slik denne metodikken er beskrevet i kapittel 12.

Til forskjell fra OoP-tiltaket vil AmS åpne for tiltaksarrangører som ikke har egen produksjonsvirksomhet. Tiltaksarrangørens rolle vil primært være å formidle deltakerne til praksisplass og gi faglige eller praktisk støtte eller veiledning til deltakere og arbeidsgiver. Det innebærer også at det vil være en lavere økonomisk terskel for å etablere seg som tiltaksarrangør. Samtidig stilles det bestemte kvalifikasjonskrav til tiltaksarrangøren med tanke på at arrangøren skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å gjennomføre tiltaket etter intensjonen.

Tiltaket vil inneholde to oppgaver: rekruttering av praksisplasser og oppfølging av deltakere/arbeidsgivere. Denne todelingen åpner også for at tiltaket kan ha to varianter.

- NAV ivaretar oppgavene med å rekruttere praksisplasser og kjøper oppfølgingstjenester av tiltaksarrangør
- NAV kjøper både oppgavene med å rekruttere praksisplasser og oppfølgingstjenester

Den første varianten innebærer at oppgavene med å rekruttere praksisplasser i ordinært arbeidsliv

skilles fra oppfølgingsoppgavene. Denne åpner dermed for at tiltaksarrangørene kan få tildelt oppfølgingsoppgaver, men ikke oppgaven med å rekruttere praksisplasser. Noe av utfordringen med denne varianten er at det kan oppstå uklare ansvarsforhold mellom NAV og tiltaksarrangøren, spesielt i forhold til hvem som er ansvarlig i forhold til resultatoppnåelse. Den andre varianten vil bestå i at tiltaksarrangør både får oppgaven med å rekruttere praksisplasser og ivareta oppfølging av deltakerne. Som en del av kvalitetssikringen vil det her være naturlig at NAV godkjenner praksisplassen. Disse medlemmer mener at resultatet blir best dersom eksterne tiltaksarrangører står for både det å rekruttere plasser og for oppfølgingstjenesten. Dette henger sammen med betydningen av å finne riktig kobling mellom tiltaksdeltakere og bedrift. NAV vil ha en viktig rolle som kontrollfunksjon.

Dette tiltaket vil være mer standardisert enn OoP i den forstand at hovedoppgavene vil være definert som å rekruttere arbeidsplasser, utplassere deltaker og følge opp tiltaksdeltakere og arbeidsgivere. Det vil derfor for NAV være enklere å ha kontroll med gjennomføringen av dette tiltaket. Ut over det å godkjenne arbeidsplasser, vil kontrollen fra NAV sin side bestå i å godkjenne handlingsplaner og gjennomføringen av dem. Også her vil det være mulig å benytte seg av milepælsplaner som også kan danne grunnlag for mer standardiserte målinger av resultatoppnåelse.

Det legges også opp til at AmS-tiltaket kan kombineres med andre tiltak. Dette kan være ulike former for tilrettelegging, kvalifiseringsstøtte (AMO) eller lønnstilskudd. Det vil måtte fattes egne vedtak for å kombinere slike tiltak. I de tilfeller hvor det er behov for spesiell tilrettelegging av arbeidsplass vil det være gunstig å kombinere oppfølging med slik tilretteleggingstilskudd. Videre vil det med sikte på å styrke tiltaksdeltakernes bedrifts- eller bransjespesifikke kompetanse, være aktuelt å kombinere AmS med AMO. En slik ordning antas vil styrke mulighetene for ordinært arbeid i den aktuelle bedrift eller andre bedrifter innen tilsvarende bransje. Dette vil imidlertid forutsette bruk av individuelle AMO-tilskudd. Det vil også være hensiktsmessig å kombinere AmS med en støttemodell som ligner konstruksjonen av læringoordningen, det vil si med et opplæringstilskudd og et tidsavgrenset «lønnstilskudd» som tar hensyn til forholdet mellom opplæring og verdiskaping. Utformingen av en slik ordning må rammes inn slik at den treffer riktige brukergrupper og begrenser utfordringene med fortrenghingseffekter og kostnadsoverveltning, jf.



kapittel 13. Den må videre designes slik at den er i tråd med statsstøtteregulverket, jf. kapittel 11, samt vurderes opp mot ny uføretrygd.

På linje med OoP foreslås tiltaket å ha en varighet på maksimalt to år, men med mulighet for forlengelse i ett år i særskilte tilfeller. Dette vil for eksempel være i tilfeller der tiltaksdeltakeren har gode utsikter til ordinært arbeid i den aktuelle bedriften eller deltar i et opplæringsprogram som med stor sannsynlighet gir muligheter for ordinært arbeid. Varigheten vil imidlertid for hver enkelt deltaker defineres i handlingsplanen.

#### *Krav til tiltaksarrangør*

Tiltaket foreslås anskaffet med utgangspunkt i regelverket for offentlige anskaffelser, herunder prekvalifisering av tiltaksarrangørene. Dette innebærer at det stilles bestemte krav til tiltaksarrangøren for å bli prekvalifisert. Et sentralt krav vil være tiltaksleverandørenes kompetanse. For å dokumentere arrangørenes kompetanse vil en mulighet være å innføre en sertifiseringsordning. En slik sertifiseringsordning kan basere seg på at tiltaksarrangøren har en bestemt type formål- og/eller realkompetanse. En annen variant kan være å basere seg på en pålitelighetsmåling (fidelity scale) som innebærer at arrangørene måles på ulike kritiske dimensjoner ved tiltaket. Dette er et instrument som vanligvis benyttes for å måle gjennomføringskvalitet på evidensbaserte metoder. En tredje mulig variant kan være å stille krav til at arrangøren innehar et godkjent kvalitetssikrings-system. Kompetansekravet til tiltaksarrangøren og hvordan dette skal måles bør imidlertid utredes nærmere.

#### *Anskaffelsesform*

AmS tiltaket foreslås anskaffet med utgangspunkt i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Det innebærer at tiltaket legges ut på anbud. For å sikre kvaliteten til leverandørene, foreslås det å benytte prekvalifisering i anbudskonkurransen. Det innebærer at det er åpent for alle arrangører å bli prekvalifisert i forbindelse med anbudsutlysningen, gitt at de opererer på markedsmessige like vilkår. Det bør søkes å organisere tiltaket slik at kryssubsidiering unngås. Kontraktenes varighet foreslås begrenset til to år, men med opsjon på ytterligere to år. Det betyr at arrangøren kan rekruttere deltakere helt frem til utgangen av det andre kontraktsåret, og følge de sist rekrutterte i et toårig tiltaksløpet ut opsjonsperioden.

#### *Styrker og svakheter ved tiltaket*

Styrken med dette tiltaket er først og fremst at det legger vekt på ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena. Tiltaket kan også bidra til at tiltaksløpet får kortere varighet. Kombinasjonen med kvalifisering, vil også kunne bidra til at deltakerne opparbeider seg bransjespesifikk kompetanse og derigjennom bidra til bedre tilknytning til arbeidslivet. Kombinasjonen med lønnstilskudd vil, dersom det benyttes riktig, også kunne bidra til at praksisplassen blir et springbrett til ordinært arbeid. Den internasjonale forskningslitteraturen gir også sterk støtte til den metodikken tiltaket bygger på. Det kan også tenkes at tiltakets eksistens vil kunne påvirke metodikken innenfor konseptene i OoP.

En utfordring AmS-tiltaket er at det baserer seg på et konsept som ikke er forsøkt ut i norsk sammenheng, annet enn i AB-tiltaket. Det er således en viss risiko for at tiltaket ikke vil fungere like godt i norsk sammenheng som det gjør i andre land. Denne usikkerheten og behovet for tilpassning tilsier at det viktig å høste erfaringer ved at tiltaket prøves ut og skaleres opp eller ned i forhold til erfaringen høstet gjennom praksis.

En annen svakhet med tiltaket kan være at det i for stor grad baserer seg på en forutsetning om at arbeidsgivere vil tilby praksisplasser i det omfanget som tiltaket forutsetter og for de målgruppene tiltaket retter seg mot. Selv om denne typen tiltak har vist seg å gi god jobbeffekt i spesielt USA, men også i andre land, kan dette ha sammenheng med strukturen i arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedet i Norge og Norden for øvrig, skiller seg fra arbeidsmarkedet i USA og andre europeiske land, i den forstand at det er et mer sammenpresset lønnsnivå og høyere produktivitetskrav. AmS-tiltaket kan også bidra til fortrengning av ordinær arbeidskraft eller utnyttning av tiltaksdeltakere ved at arbeidsgiver får subsidiert for mer enn den reduserte produktiviteten tilsier. Den tette oppfølgingen av tiltaksdeltakerne som tiltaket legger opp til, kan imidlertid motvirke dette.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> I kapittel 12.5 står følgende: «Utvalget er enige om at gode internasjonale erfaringene med bruk av ordinært arbeidsliv som arena trekker i retning av at denne metodikken bør prøves i større grad. Samtidig viser gjennomgangen foran at det også er argumenter som taler til fordel for arbeidsforberedende tilnærminger.» Dette, og at man hittil har begrenset erfaring med denne tilnærmingen, kan tale for en periode med utprøving der ny og tradisjonell metodikk lever side om side. Dette vil gi tid til å høste erfaringer og bygge kompetanse.

### 17.5.7 Modellens dynamikk

Denne modellen vil basere seg på en ny todelt tiltaksstruktur som er rettet mot personer med nedsett arbeidsevne (spesielt tilpasset innsats). Begge disse tiltakene har sine styrker og svakheter og målet må være at tiltakene i praksis får vist frem sine gode sider fremfor sine svake. Erfaring har imidlertid vist at det kan være stor avstand mellom politiske intensjoner og praksis. Hvordan tiltakene implementeres kan derfor være vel så viktig som selve utformingen av tiltakene. Formålet med modellen er derfor ikke å fremme en bestemt tiltaksmetodikk. Tvert imot er et viktig formål med modellen å la de to tiltakene OoP og AmS eksistere side ved side, for derigjennom å kunne bidra til at de i større grad realiseres slik de er tiltenkt.

Modellen baserer seg videre på at det hersker en viss usikkerhet om virkningen av de to tiltakenes metodiske grunnlag. I utredningen er det nettopp pekt på at dette kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt. Det betyr at vi ikke med sikkerhet kan slå fast at den ene metodiske innfallsvinkelen gir bedre måloppnåelse enn det andre, i det minste i en norsk sammenheng. Denne modellens svar er derfor å åpne for begge tiltakene og heller la fremtidige erfaringer bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag. Dette forutsetter igjen at modellen i seg selv er dynamisk i den forstand at den åpner for at god metodikk eller gode tiltaksarrangører kan vinne frem på bekostning av mindre god metodikk eller mindre gode tiltaksarrangører. Modellens største utfordring er derfor ikke metodikken bak tiltakene, men heller de mekanismer som er ment å skape dynamikk mellom tiltakene. Usikkerheten dreier seg først og fremst om å unngå å skape for mye eller for lite konkurranse innenfor det vi må forvente bærer preg av å være et kvasimarked.

I utgangspunktet er det rimelig å anta at rekrutteringen til de to tiltakene vil være ulike. Det vil si at deltakere i OoP vil ha større utfordringer i forhold til å nå det ordinære arbeidsmarkedet enn deltakerne i AmS. Samtidig er det ingenting i veien for at arrangører av OoP kan utvikle konsepter som konkurrerer metodisk med AmS. Motsatt vil det heller ikke være noe i veien for at AmS-tiltaket kan orientere seg mot de gruppene som OoP retter seg mot. På sikt er tanken at det er lokale erfaringer og beslutninger som skal danne grunnlaget for valg av det ene eller andre tiltaket. I en startfase vil det imidlertid være natur-

lig at departement gjennom sitt tildelingsbrev fastsetter omfanget av og fordelingen mellom OoP og AmS. På sikt baserer imidlertid modellen seg på at fordelingen av tiltakene skal skje ut fra individuelle behov og at valg av tiltaksform skjer på lokalt nivå. Dette forutsetter imidlertid at det internt i NAV er god informasjonsflyt mellom saksbehandlere/tiltaksansvarlig og bestillerenhetene i NAV.

Beslutninger om valg av tiltak har tradisjonelt basert seg på aktørmodellen. Denne modellen legger opp til at brukerne skal definere egne mål og ha innflytelse over valg av tiltak. Modellen legger til grunn at denne metodikken videreføres. Det innebærer også at brukerne selv vil måtte ha innflytelse over valg av enten OoP eller AmS, eventuelt bruk av intern oppfølging fra NAV. For å ivareta hensynet til brukernes valgfrihet, vil det også være hensiktsmessig å ha et tiltakssystem med reel valgmulighet. Videre vil muligheten for en slik valgmulighet styrkes ved å benytte uforpliktende avtaler. Dette vil gi tiltaksarrangørene økt uforutsigbarhet i den forstand at det kan oppstå store avvik mellom antall avtalte og antall faktisk benyttede plasser. Denne usikkerheten kan imidlertid reduseres ved å begrense antallet tiltaksarrangører gjennom henholdsvis en godkjenningsordning og en ordning med prekvalifisering.

For å skape dynamikk legger modellen opp til at ulike tiltaksleverandører kan utfordre hverandre både innenfor samme type tiltak og mellom ulike tiltak. I utgangspunktet kan man tenke seg at dette forutsetter langt flere aktører enn det er grunnlag for. Det betyr at forutsetningen om dynamikk kan strande på at det ikke etableres flere aktører som arrangører av de to tiltakene. Modellen tar imidlertid høyde for dette. Dersom det ikke er grunnlag for at ulike tiltaksarrangører utfordrer hverandre innenfor det ene tiltaket, åpner modellen likevel for at arrangøren av et AmS-tiltak kan utfordre arrangørene av et OoP-tiltak. De to tiltakene vil neppe kunne erstatte hverandre helt, men vil kunne ekspandere på hverandres bekostning. Med andre ord, dersom det bare etableres én aktør innenfor hvert av tiltakene, vil det likevel kunne oppstå konkurranse mellom de to tiltakene. Dette gjør med andre ord modellen mindre sårbar for at det oppstår markedssvikt på den ene eller begge tiltaksarenaene. Videre vil en slik modell også kunne tilpasses mindre lokalsamfunn. Sist men ikke minst vil en slik mild form for konkurranse være gunstig for å balansere NAVs behov for fleksibilitet og tiltaksarrangørenes behov for forutsigbarhet.

### **17.5.8 Tidsubestemte arbeidsløsninger**

Disse medlemmer er for å styrke de varige ordningene. Forskjellen mellom antall utviklingshemmede med VTA-plass og antall utviklingshemmede som har uføretrygd, jf. 13.6, er en indikasjon på at det er behov for dette. Alle som ønsker å jobbe bør i prinsippet få mulighet for det. Det er imidlertid viktig at jobbene fylles med fornuftig produksjon, slik at jobben ikke bare blir et oppholdssted. Slike tiltak bør ses i forhold til et bre-

dere samfunnsregnskap. Gevinster ved produktivt arbeid kan overgå kostnadssiden ved tiltaket eller ved alternative dagsenterplasser. Samtidig er det viktig å vurdere konkurranseflaten i forhold til ordinære bedrifter. Videre kan det være hensiktsmessig å skille VTA/VTO-tiltaket fra de andre tiltakene på statsbudsjettet for å sikre transparens. Forsøksordningen tidsubestemt lønnstilskudd, TULT, må vurderes nærmere i forhold til innføringen av ny uføretrygd.

## Kapittel 18

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 18.1 Innledning

I mandatet er det forutsatt at utvalget skal utrede økonomiske, samfunnsøkonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Forslag skal baseres på uendret eller redusert ressursbruk for staten samlet sett.

Utvalgets hovedoppgave har vært å gjennomgå og vurdere hvilken plass skjermede virksomheter skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget har vurdert ulike modeller for de skjermede virksomhetenes arbeid for de aktuelle målgruppene og rollefordelingen mellom skjermede virksomheter, deres eiere, Arbeids- og velferdsetaten og andre aktører.

Utvalget presenterer tre ulike modeller for det framtidige tilbudet til personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget er delt i synet på hvilken rolle skjermede virksomheter skal ha og hvordan en framtidig modell bør se ut. Utvalget har derfor ikke funnet grunnlag for en samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

Modellene angir snarere ulike retninger for hvordan tiltakene kan organiseres enn ferdige konsepter, og vil kreve nærmere konkretisering og utredning. Utvalget har derfor ikke forutsetninger for å kunne tallfeste de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. De økonomiske og administrative konsekvensene vil blant annet avhenge av hvordan de foreslåtte modellene påvirker:

- Organiseringen av tiltakene,
- Tiltakssammensetningen,
- Tiltaksvolumet,
- Arbeids- og velferdsetatens rolle, og
- Deltakernes arbeidsmarkedssituasjon/trygdekarrierer.

I det nedenstående presenteres de ulike modellenes økonomiske og administrative konsekvenser, gitt begrensningene nevnt over. De tre modellene skiller seg først og fremst fra hverandre når det gjelder organiseringen av tiltakene og i tiltakssam-

mensetningen. Ulik *organisering* av tiltakene vil ikke nødvendigvis gi noen økonomiske konsekvenser, men kan tenkes å ha administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten. Dette blir kort kommentert under de enkelte modellene.

De ulike modellene innebærer dels forslag om andre tiltaksvarianter enn i dag, dels annen vektlegging av de enkelte tiltak. Dette kan medføre vridninger i *tiltakssammensetningen* og vil kunne få økonomiske konsekvenser, da ulike tiltak har ulike priser. Dette blir også kort kommentert nærmere under de enkelte modellene.

Utvalgets forslag vil kunne tilpasses ulike tiltaksnivåer, men forutsetter ikke nødvendigvis at det samlede tiltaksvolumet endres. En eventuell økning i tiltaksvolumet vil isolert sett føre til økte offentlige utgifter, men må samtidig vurderes opp mot andre samfunnsøkonomiske gevinster som følge av endret tiltaksnivå.

Hva slags rolle Arbeids- og velferdsetaten er tiltenkt i de ulike modellene vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Bak utvalgets forslag til ulike modeller ligger en antakelse om at de foreslåtte modellene skal føre til økt overgang og raskere overgang til ordinært arbeid. Tiltak som fører til økt overgang til jobb eller raskere tiltaksgjennomføring for personer med nedsatt arbeidsevne, vil ha positive økonomiske virkninger, både gjennom reduserte offentlige utgifter og i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv. Det er på dette området mulighetene for økonomiske gevinster potensielt er størst, men det er også her usikkerheten er størst.

Utvalget er delt i synet på hvilken modell som vil gi de beste resultatene. Uenigheten ligger særlig i vurderingen av hvordan de ulike modellene vil påvirke arbeidsmarkedssituasjonen og trygdekarrierene til personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget har ikke, innenfor de gjeldende rammene for utvalgsarbeidet, kunnet foreta en vurdering av hvordan de ulike modellene vil påvirke sysselsetting og uttak av velferdsytelser blant personene i målgruppen. Det er derfor ikke tatt hen-

syn til denne type effekter i vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte modellene.

## 18.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike modellene

### 18.2.1 Modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning

Modell 1 baserer seg på en videreutvikling av dagens system med direkte avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Bedriftene skal forhåndsgodkjennes på faglig grunnlag, de skal som hovedregel ha kommunal aksjemajoritet (men med åpning for godkjenning også av bedrifter med ideelt formål), og de skal ikke kunne betale utbytte til eierne. Det legges til grunn at ordningen utformes på en måte som er innenfor regelverket for statsstøtte og reglene for offentlige anskaffelser.

Den viktigste strukturelle endringen som foreslås i modellen er overgang fra aktivitetsrettede til individrettede tiltak. Det skjer ved at fire av dagens tiltak erstattes av to nye. Tiltakene Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift erstattes av et arbeidsinkluderende tiltak og et kvalifiserende tiltak. Det *arbeidsinkluderende tiltaket* vil gi tilbud om avklaring, arbeidspraksis internt og eksternt, ferdighetstrening, formidlingsbistand og tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Det *kvalifiserende tiltaket* vil gi tilbud om utdanning eller jobbkvalifisering og formidling til arbeid.

Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om de nye tiltakene som foreslås isolert sett vil gi høyere eller lavere kostnader pr. tiltaksplass pr. år. I modell 1 vil Arbeids- og velferdsetatens rolle primært være å ivareta forvaltningsoppgaver, avklare, bistå tiltaksdeltakere med moderate oppfølgingsbehov og følge opp tiltaksarrangør. Det legges til grunn for modellen at Arbeids- og velferdsetatens rolle som avklarer, bestiller, veileder, oppfølger og kontrollør må styrkes. Det vil bety økte midler til kompetansebygging på kort sikt. Dette trekker isolert sett i retning av at det vil være behov for å styrke driftsressursene til Arbeids- og velferdsetaten noe.

For de varige tiltakene foreslås det som del av modellen (1) at antall varig tilrettelagte arbeidsplasser økes, og (2) at det etableres en forsøksordning hvor Varig tilrettelagt arbeid i skjermet

sektor brukes som utviklingsarena for overgang til Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

Bruk av Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift som et alternativ til Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet vil kunne være kostnadsbesparende siden den offentlige støtten er lavere for Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift enn for Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet.

Flere varig tilrettelagte arbeidsplasser vil medføre økte kostnader for staten. I den grad alternativet er dagsenterplass, vil imidlertid besparelsen for kommunene kunne overstige merkostnadene for staten.

### 18.2.2 Modell 2 Arbeidsinkluderingsmodellen

Modell 2 legger vekt på bruk av ordinært arbeidsliv tidlig i inkluderingsprosessen, kombinert med oppfølging og tilrettelegging. Hovedgrepet i modellen er et stort nytt *oppfølgingstiltak* som bygger på Arbeid med bistand og andre oppfølgings tjenester innenfor en strategi som tar utgangspunkt i *Supported Employment*. Modellen legger til grunn regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av oppfølgingstiltaket. Dette vil kunne innebære behov for økt bemanning og kompetanse i Arbeids- og velferdsetaten knyttet til anskaffelsesprosessen, noe som kan få konsekvenser for etatens driftsressurser. Det foreslås også en sammenslåing av de gjenværende tiltakene innad i de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene (Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift), i form av et *arbeidsforberedende* tiltak.

Oppfølgingstiltaket er førstevalget, mens det arbeidsforberedende tiltaket vil rette seg mot brukere som ikke kan nyttiggjøre seg mer arbeidsinkluderende tilbud. Det forutsettes en ekspansjon av oppfølgingstiltaket på bekostning av tilbud innenfor forhåndsgodkjente virksomheter. Oppfølgingstiltaket vil anskaffes etter markedspris. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om endringen i tiltakssammensetningen og innføringen av et nytt oppfølgingstiltak vil medføre mer eller mindre kostbare tiltak.

Det foreslås videre at Arbeids- og velferdsetaten gradvis utvider egne avklarings- og oppfølgings tjenester. Dette er i tråd med føringer som er gitt i statsbudsjettet for 2012, hvor det legges opp til å iverksette forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgings tjenester i egen regi, som et alternativ til kjøp av tiltak fra eksterne leverandører, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet. Det er

gjennom behandlingen av Prop. 1 S(2011–2012) lagt til rette for å omdisponere midler fra bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak til Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett for å gjennomføre forsøket.

Modellen forutsetter at det settes av egne midler til å «ruste opp» og effektivisere denne tilnærmingen både med hensyn til kompetanse og metodikk, slik at en oppnår bedre resultater med hensyn til overgang til arbeid.

Når det gjelder de varige tiltakene, vises det til forslag om en helhetlig vurdering og gjennomgang av ulike varige støtteordninger og former for bistand til personer som har behov for et mer varig tilbud.

### 18.2.3 Modell 3 Modell for konkurranseutprøving

Modellen legger til grunn at det innføres to nye tiltak til erstatning for tre tiltak, ett stortiltak innenfor forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter *Opp-læring og praksis* (OoP) som retter seg mot dagens deltakere i Arbeid med bistand, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og ett anbudsbasert tiltak *Arbeidspraksis med støtte* (AmS) som primært vil rette seg mot de målgruppene som i dag deltar i Arbeid med bistand. Det er videre lagt opp til at det utvikles ulike konsepter innenfor de to tiltakene, som vil legge føringer for innholdet.

I modell 3 vil OoP anskaffes gjennom en egen godkjenningssystem som oppfyller vilkårene for statsstøtte. Det må utredes nærmere hvilke vilkår som må være tilstede for at Oppfølging og praksistiltaket vil falle innenfor bestemmelsene i statstøttereguleringen jf. forslag under 18.3.1. Arbeidspraksis med støtte anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser. Eventuelle administrative og økonomiske konsekvenser vil avhenge av omfanget.

Tiltakene i modell 3 vil eksistere side om side. Tiltakssammensetningen og innretning av tilbudet vil være basert på praktiske erfaringer, evalueringer og konkurranse. Utvalget har ikke forutsetninger for å vurdere om de nye tiltakene som foreslås vil innebære endringer i prisene sammenlignet med dagens tiltak. Etablering av et nytt AmS-tiltak vil innebære en omprioritering på tiltaksbudsjettet fra tiltak i dagens forhåndsgodkjente virksomheter til et nytt AmS-tiltak.

I modell 3 vil Arbeids- og velferdsetaten rolle primært være å ivareta forvaltningsoppgaver, bistå tiltaksdeltakere med moderate oppfølgingsbehov og følge opp tiltaksarranger. Forslaget om at Arbeids- og velferdsetaten under visse forutset-

ninger kan arrangere interne tiltak, vil kunne medføre omprioriteringer fra dagens tiltaksbudsjett til etatens driftsbudsjett. Eventuelt vil interne tiltak kunne finansieres direkte fra tiltaksbudsjettet. Arbeids- og velferdsetatens rolle som kontrollør og oppfølger av AmS-tiltaket kan også medføre noen økte administrative utgifter. Gitt nøytrale rammer må dette eventuelt finansiert ved en omprioritering fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet. Dette kan motsvares dersom konkurranseutsetting av AmS-tiltaket gir reduserte kostnader for tiltakene.

Det foreslås at tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift fases ut, og at forsøksordningen Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) vurderes opp mot innretningen av ny uføretrygd. Det foreslås videre en egen gjennomgang i lys av ny uføretrygd, som vurderer inntektssikringsordninger og ulike arbeidsrettede tiltak i sammenheng.

## 18.3 Konsekvenser av andre forslag fra utvalget

### 18.3.1 Gjennomgang av støttesystemet for arbeidsrettede tiltak

Utvalget foreslår at departementet utreder videre hvordan systemet med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter forholder seg til statsstøttereguleringen og reglene for offentlige anskaffelser, jf. kapittel 11. Utvalget viser til at Kluge Advokatfirmas rapport<sup>1</sup> anbefaler notifikasjon av tiltakene hos EFTAs overvåkingsorgan. En eventuell notifikasjon vil kunne medføre administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten.

### 18.3.2 Varige tiltak

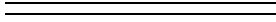
Utvalgets vurderinger i kapittel 13 om tiltak for personer med vesentlig og varig nedsatt arbeids-evne vil ikke medføre vesentlige økonomiske eller administrative endringer.

De tidsubestemte arbeidsrettede tiltakene er finansiert sammen med de øvrige arbeidsrettede tiltakene over en rammebudsjettert post. Utvalget har holdt seg til mandatet for arbeidet om at forslagene skal baseres på uendret eller redusert ressursbruk for staten som helhet, og foreslår ingen økt satsing på de tidsubestemte tiltakene. Utvalget vil peke på at det likevel på et senere tidspunkt kan bli behov for en økning av budsjetttram-

<sup>1</sup> Naalsund, T.G. og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkeds-tiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene. Kluge Advokatfirma.*

men til disse tiltakene som en følge av pågående arbeid i Arbeidsdepartementet om å fremskaffe gode anslag for behovet for Varig tilrettelagt arbeid i både skjermede og ordinære virksomheter.

Utvalget mener at spørsmål om regulering og bruk av lønnstilskudd i ordinære virksomheter, bør utsettes og vurderes nærmere i sammenheng med oppfølging av Prop. 130 L (2010–2011) om ny uføretrygd og særlig i forhold til økt bruk av gradert uførepensjon.



# Norges offentlige utredninger 2011 og 2012

## **Statsministeren:**

### **Arbeidsdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.  
NOU 2011: 5.  
Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6

### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.  
Bedre integrering. NOU 2011: 14.  
Struktur for likestilling. NOU 2011: 18.  
Ungdom, makt og medvirkning. NOU 2011: 20.  
Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.

### **Finansdepartementet:**

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.  
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.  
Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.

### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

### **Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

### **Forsvarsdepartementet:**

### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.  
Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.  
Når sant skal sies om pårørendeomsorg. NOU 2011: 17.  
Når døden tjener livet. NOU 2011: 21.

### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.

### **Justis- og politidepartementet:**

I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.  
Juryutvalget. NOU 2011: 13.  
Standardisert personskadeerstatning. NOU 2011: 16.  
Ny våpenlov. NOU 2011: 19.

### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst  
i hele landet. NOU 2011: 3.  
Rom for alle. NOU 2011: 15.

### **Kulturdepartementet:**

Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.  
NOU 2011: 12.

### **Kunnskapsdepartementet:**

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.  
Til barnas beste. NOU 2012: 1.

### **Landbruks- og matdepartementet:**

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

### **Miljøverndepartementet:**

### **Nærings- og handelsdepartementet:**

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og  
langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

### **Olje- og energidepartementet:**

### **Samferdselsdepartementet:**

### **Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.



### Bestilling av publikasjoner

#### Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

#### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog 03/2012