



Arbeids- og Sosialdepartementet
Att. Avdelingsdirektør Odd Wälengen
Postboks 8010 Dep.
0001 OSLO

Vår saksbehandler
Janne Svegården

Vår dato
07.07.2014

Vår referanse (oppgis ved svar)
2011/18141-35/88312/2014 EMNE X66

Telefon

Deres dato

Deres referanse

Hørings svar - Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Det vises til Regjeringens høringsbrev av 13.05.2014 og senere mailkontakt med departementet. Siden høringsbrevet opprinnelig ikke var sendt til fylkeskommunene ble saken oppdaget for seint i Akershus fylkeskommune til at det tidsmessig var mulig å få hørings svaret behandlet politisk før den 4. august.

Vedlagte hørings svar som følger i saks fremlegget til hovedutvalg for plan, næring og miljø skal behandles den 10.09. og er derfor et *administrativt hørings svar* fra Akershus fylkeskommune.

Med vennlig hilsen

Monika Svanberg
næringssjef

Janne Svegården
rådgiver

1 Vedlegg

Dato: 30.05.2014
Arkivref: 2011/18141-29

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for plan, næring og miljø	10.09.2014

Hørings svar til Arbeids- og Sosialdepartementet - forslag til endringer i de arbeidsrettede tiltakene: "Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov"

Innstilling

Hovedutvalget for plan, miljø og næring tar Fylkesrådmannens høringsuttalelse «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov» til orientering.

Sammendrag

Regjeringen anbefaler i sitt høringsforslag å redusere antall arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer at tiltak for utsatte grupper på arbeidsmarkedet og funksjonshemmede vil bli slått sammen med tiltak for personer med behov for en enklere tilrettelegging. Flere av tiltakene enn tidligere foreslås satt ut på anbud. Forslaget innebærer at anbud nå også skal benyttes på tiltak for funksjonshemmede og utsatte grupper. Både NHO, Attføringsbedriftenes landsforening (ASVL), LO og KS er skeptisk til disse endringene og ber om at det legges frem en Stortingsmelding slik at tiltaksstrukturen kan gjennomgås samlet.

Evaluering av anbudsutsatte arbeidsmarkedstiltak i andre land i Europa viser ingen indikasjon på at dette er økonomisk lønnsomt eller at det gir bedre resultater. Derimot viser erfaringene med «sømløse tilbud» at disse gir gode resultater. Her «skreddersys» tiltakene til brukeren som gjennomgår disse sammenhengende og uten ventetid. Fylkeskommunen mener at dette bør forsøkes ut i større omfang og gjerne i Akershus hvor bedriftene tidligere har søkt om dette, men fått avslag.

Bakgrunn

Arbeids og Sosialdepartementet sendte den 13. mai ut et høringsbrev med et forslag til endringer i arbeidsmarkedstiltaksstrukturen. Høringsbrevet er sendt ut til en rekke høringsinstanser, blant annet KS og kommunene, men ikke til fylkeskommunene. Dette til tross for at fylkeskommunene er eiere av attføringsbedriftene sammen med kommunene i mange fylker. Akershus fylkeskommune ble tilfeldigvis gjort oppmerksom på dette høringsbrevet under generalforsamlingen i en av attføringsbedriftene i slutten av mai måned. Forholdet er tatt opp med departementet, som har beklaget og lovet å sette fylkeskommunene opp som høringsinstans. Høringsfristen er 4. august, og det har derfor ikke vært mulig å behandle saken politisk før høringsfristen.

Fylkesrådmannen har derfor oversendt hørings saken som en administrativ uttalelse til departementet. I Akershus er 5 attføringsbedrifter og 18 vekstbedrifter (dvs. bedrifter som arbeider med varig tilrettelagte arbeidsplasser) organisert i de to arbeidsgiverorganisasjonene for attføringsbedrifter, NHO Service sine attføringsbedrifter og ASVL, Arbeidsgiverforeningen for attføringsbedrifter og vekstbedrifter. Akershus fylkeskommune er medeier i 4 av disse attføringsbedriftene. 2 av disse er også registrert som vekstbedrifter, da de også har varig tilrettelagte tiltaksplasser.

Hovedkonklusjoner i høringsforslaget:

Forslaget innebærer endringer i de arbeidsrettede tiltakene og mer utstrakt bruk av anbud for tiltak til personer med nedsatt arbeidsevne. Det foreslås en forskriftsendring for å slå følgende sammen:

- * Avklaringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov slås sammen med avklaringstiltak for personer med moderate bistandsbehov.
- * Arbeid med bistand for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov slås sammen med Oppfølgingstiltaket for personer med moderate bistandsbehov.

De to tiltakene for personer med moderate bistandsbehov er allerede anbudsutsatt i dag. Tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne kan også med dagens regelverk benytte forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som attføringsbedrifter eller ideelle organisasjoner. I forslaget er alle disse tiltakene foreslått satt ut på anbud. Dette kan få store økonomiske konsekvenser for de fire attføringsbedriftene i Akershus som fylkeskommunen er eier i. Forutsigbarheten i dag er at bedriftene er forhåndsgodkjente tiltaksleverandører og baserer deler av sin virksomhet, økonomi og bemanning på et visst antall tiltaksplasser. Denne forutsigbarheten kan forsvinne, noe som vil kunne få konsekvenser for den faste bemanningen og opparbeidet kompetanse i bedriftene.

Hovedargumentene for tiltaksendringene er: *”Regjeringen foreslår i denne høringen å forenkle og slå sammen overlappende ordninger innenfor avklarings- og oppfølgingsområde. Dette er tiltak som i dag leveres gjennom forhåndsgodkjente tiltaksleverandører og gjennom anbudskonkurranser. Forslaget innebærer at Avklaring i ordinær virksomhet og Avklaring i skjermet virksomhet fullt ut harmoniseres og slås sammen til ett tiltak og Arbeid med bistand slås sammen til ett oppfølgingstiltak.*

På denne måten reduseres 4 tiltak til 2. Disse tiltakene anskaffes gjennom en ordinær anbudskonkurranse” (s.1.) ”Jo flere aktører, jo bedre vil man kunne dekke variasjon i brukernes avklarings- og oppfølgingsbehov.” (s. 3). ”

Evaluering av anbudsutsatte tiltak

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet ble Econ Pöyry, Proba samfunnsanalyse og Oslo Economics bedt om å evaluere anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester etter at de nye forskriftene for arbeidsrettede tiltak trådte i kraft den 01.01.2009. Rapporten ”Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester” Pöyry econ R-2010-089 slo fast at det ikke ble bedre kvalitet eller lavere pris ved å anbudsette tiltakene som er lagt til skjermet sektor. (dvs. attføringsbedriftene)

Det ble påpekt at administrasjonskostnadene vil kunne økes (behov for flere ansettelser i NAV til kjøp og oppfølging av tjenesten) og at ”Markedet for arbeidsmarkedstjenester på mange måter et spesielt marked, uten de tradisjonelle markedsmekanismene som preger frikonkurransemarked.” Videre slo rapporten fast at attføringsbedriftene kun vant 16 % av NAVs totale innkjøp av arbeidsmarkedstjenester innen anbudsmarkedet.»

Brukere med særskilte behov

Med regjeringens forslag vil man ikke lenger ha et særskilt Avklaringstiltak og Oppfølging/Arbeid med bistand-tiltak som er reservert funksjonshemmede og personer med nedsatt arbeidsevne. Disse personene vil måtte konkurrere om det samme tilbudet som sykmeldte og ordinært arbeidsledige med større tilknytning til arbeidslivet.

Attføringsbedriftene har utviklet tilbud til alle brukere med særskilte behov. Det tilbys skreddersydde løsninger i tråd med de bestillinger som kommer fra NAV. Dersom de svakeste brukerne ikke får reserverte tilbud, men slås sammen med de som har lettere for å komme i jobb, kan de bli tapere i ressurskampen om tilbudet NAV kan gi.

NHO Service skriver i sin høringsuttalelse at: *Hvis de svakeste brukerne ikke får reserverte tilbud, men legges inn sammen med de som er lettere å få i jobb, vil de tape i ressurskampen om det begrensede tilbudet NAV gir disse brukerne. Forskning viser forøvrig at de som har størst nytte av arbeidsmarkedstiltak nettopp er personer som står lengst fra arbeidsmarkedet. Høringsforslaget gjør derfor to grep som hver for seg kan være skadelig både ved å slå sammen tiltakene/brukergruppene og*

ved å anbudsette dem. Dette er i sum særlig skadelig for de med størst bistandsbehov. Vi er forundret over at dette ikke er drøftet i høringsutkastet og er i seg selv en begrunnelse for stortingsmelding.

Slik tjenesten er organisert i dag, forplikter Attføringsbedriftene seg til å ta imot alle brukere NAV mener vil kunne ha nytte av tilbudet. NHO hevder at i et anbudsbasert marked vil aktørene gjerne foretrekke de brukerne som har størst mulighet for å komme i arbeid og er minst ressurstrengende; ”creaming”. Dette åpner opp for å kunne tjene penger på den ressurssterke gruppen som vil være av interesse for mange aktører. For gruppen med særskilte behov vil muligheten for å tjene penger være langt mindre, kreve langt mer ressurser og gi dårligere resultater i form av færre formidlinger. Gruppen kan ”forsvinne” i anbudsetningen og bli en utfordring for kommunene og sosialtjenesten.

Regjeringen peker på at brukerne ikke har behov for spesielt tilrettelagte arbeidsmiljøer. Attføringsbedriftene har de siste 10 årene gjennomgått en stor endringsprosess i tråd med arbeidsmarkedsutviklingen - og attføringsprosessen foregår der det er hensiktsmessig for brukerne. Det som er spesielt tilrettelagt i attføringsbedriftene er oppfølging, veiledning og selve arbeidsforberedelsen/treningen. Dette foregår med mål om å få bruker tilbake i ordinært arbeid.

For brukere som trenger lengre tid, kan Attføringsbedriftene også gi et skjermet tilbud. Mindre aktører vil nødvendigvis ikke ha de samme tilgjengelig ressursene og den kompetansen attføringsbedriftene har, slik at brukeren i perioder kan tilbakeføres til attføringsbedriften hvis vedkommende behøver mere tid - eller at det ikke lykkes med jobbansettelser.

Både Landsorganisasjonen i Norge (LO) KS og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) anbefaler at departementets forslag til endringer i høringsutkastet gis en helhetlig stortingsbehandling. Disse organisasjonene har ulikt ståsted hva angår bruk av anbud for helse og sosialtjenester. NHO utelukker derfor heller ikke at det kan være aktuelt med mer bruk av anbud på attføringsfeltet, men da skal dette prøves ut med forsiktighet. Både LO og NHO reagerer imidlertid på at disse endringene skal innføres før og uavhengig av den bebudede stortingsmeldingen. NHO har flere ganger slått fast følgende etter at dette forslaget ble kjent:

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

Tiltaksforenkling

Tiltaksforenkling ble også igangsatt og utredet etter Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) ”Arbeid, velferd og inkludering”. ”Forskrift for arbeidsrettede tiltak” trådte i kraft 1. januar 2009 og avløste tidligere forskrifter. Regler knyttet til nye tiltak ble tatt inn, flere avklaringstiltak og flere oppfølgingstiltak ble slått sammen. Noen tiltak skulle anskaffes gjennom anbudskonkurranse etter Lov om offentlige anskaffelser. Men tilbud for spesielt utsatte grupper og grupper med særskilte behov ble opprettholdt som følge av denne Stortingsmeldingen.

Attføringsbedriftene har aldri hatt anledning til å gi tilbud til ordinære brukere. Dette har vært nedfelt i NAVs regelverk og forskrift vis a vis bedriftene. Dette står derfor i kontrast til at høringsnotatet nå foreslår at Avklaring i skjermet virksomhet og ordinær avklaring er overlappende og skal gi mye av det samme tilbudet.

Kompetanse

Kompetansen i attføringsbedriftene er opparbeidet gjennom mange års erfaring, gjennom arbeid, utdanning og kompetanseheving. Fylkeskommunen har fått opplyst at det er en trend på anbudsmarkedet at mange av aktørene er strå-selskaper som leier inn enkeltmannsforetak dersom man vinner et anbud. Dette innebærer at man med anbudsetning kan risikere en nedbygging av dagens attføringskompetanse.

Høringsnotatet problematiserer ikke forholdet mellom kvalitet og anbud. NHO viser til internasjonale erfaringer som Storbritannia hvor erfaringene med ikke-kommersielle og ideelle aktører er, at disse er blitt presset ut av markedet av internasjonale konserner med spisskompetanse på å vinne anbudskonkurranser, men uten utførelseskompetanse. Lignende erfaringer finnes også fra Nederland og Sverige. I Europa generelt, hvor man har redusert tilbudene til gruppene med særskilte behov, ser man lite faglig utvikling og dårligere tilbud for gruppen.

NAV

Sammen med store endringer for skjernet sektor har regjeringen også bebudet store endringer internt i NAV. Pr i dag har mange NAV-kontorer fremdeles utfordringer med å løse nåværende pålagte oppgaver. Å foreta så vidt store strukturelle endringer som regjeringen foreslår i sitt høringsnotat, sammen med endringer internt i NAV vil kunne være uheldig. Anbud fordrer avstand mellom innkjøper og leverandører. For personer med nedsatt arbeidsevne og med større individuelle behov og tilpasninger, kreves det derimot et tett samarbeid mellom NAV og tiltaksleverandør. Dagens erfaringer fra utførelsesbedriftene i Akershus, er at der NAV og tiltaksarrangørene samarbeider godt og nært, får man flere i jobb enn der hvor samarbeidet ikke fungerer.

«Sømløse» tiltak

Knapphet på tiltaksplasser og ventetider før og mellom arbeidsrettede tiltak og programmer fører til flere unødvendige uføretrygdde og færre til jobb. NHOs bransjeforening for utførelsesbedriftene har i tidligere høringer foreslått å benytte en «sømløs» modell. Dette er avgjørende for å få flere i jobb og vil gi en forenkling av tiltakssystemet slik at personer med nedsatt arbeidsevne kan følges opp uten avbrudd mellom ulike utførelsesprogrammer og tiltaksleverandører. Det er gjort spredte forsøk med dette i bransjen noe som har gitt forbløffende gode resultater med raskere overgang til jobb. Modellen gir raskere gjennomstrømming av brukere, ingen ventetid mellom tiltakene og vesentlig reduksjon av saksbehandlingstid hos NAV. Det finnes eksempler på utførelsesbedrifter i Akershus som har søkt om å få gjennomføre et forsøksprosjekt etter «sømløs» modell, men som har fått avslag på dette.

«Sømløs» modell er en forbedring som kan gjennomføres innenfor nåværende tiltaksstruktur, budsjettammer og som raskt kan gjennomføres i alle utførelsesbedrifter i hele landet. Regjeringen kan gjennom å bruke utførelsesbedriftene både oppnå effektivisering og samtidig sikre kontinuitet og bevaring av et utførelsesmiljø i Norge. Anbud bør derfor vurderes opp mot muligheter for at utførelsesbedriftene kan arbeide sømløst.

Aktører med ideelt eierskap eller kommersielle aktører?

NHO sier i sin høringsuttalelse at frivillige organisasjoner som Kirkens Nødhjelp mfl. kan bli forhåndsgodkjente tilbudsløstleverandører for NAV i dag uten konkurranseutsetning, siden de i likhet med utførelsesbedriftene har et utbytteforbud. I høringsnotatet legger man også vekt på at det er ønskelig at bemannings- og rekrutteringsbyråer kan bidra. Dette skjer allerede i dag, gjennom at utførelsesleverandører bl.a. i Akershus allerede samarbeider meget godt med bemanningsselskapene i en felles verdikjede for å få flere i jobb.

KS sitt hovedstyre gjorde den 20. august vedtak om å inkludere følgende vedtakspunkter i sin høringsuttalelse:

1) Konsekvensene for brukere med store bistandsbehov og for tiltaksarrangørene av forslagene til forskriftsendringer bør utredes og vurderes i en helhetlig sammenheng i den varslede stortingsmeldingen høsten 2014 før forskriftsendringene vedtas.

2) KS etterlyser tydeligere mål for tjenestene og tydeligere kvalitetskrav til leverandørene, jfr. også høringsuttalelse fra KS til NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

3) KS mener at forenkling i et brukerperspektiv må være overordnet forenklinger for NAV som organisasjon, noe forskriftsforslaget ikke oppfyller. Brukerne må få tiltak etter godt tilpassete opplegg, som er uten avbrudd eller opphold mellom tiltakene, og som gir bedre grunnlag for fotfeste i arbeidslivet.

Fylkesrådmannen slutter seg til KS sine forslag.

Fylkesrådmannens konklusjon:

1. Avklaringstiltak og Oppfølging/Arbeid med bistand-tiltak som er reservert funksjonshemmede og personer med nedsatt arbeidsevne bør videreføres. Personer med særskilte behov bør ikke konkurrere om de samme tilbudene som sykmeldte og ordinært arbeidsledige med større tilknytning til arbeidslivet.
2. «Sømløs modell» innføres for å få en raskere gjennomstrømning og for å hindre lang ventetid for brukerne. Akershus stiller seg positiv til å være et prøvefylke.
3. Attføringsbedriftenes tiltaksplasser for de svakeste brukerne må være forutsigbare, slik at fagtilbud kan planlegges og fagkompetansen beholdes i bedriftene.
4. Attføringsarbeidet bør drøftes i en egen stortingsmelding, hvor det gis en helhetlig vurdering av NAV, deres tjenester, Attføringsbedriftene og Vekstbedriftene.
5. KS sine forslag 1-3 tiltres.

Oslo, 08.07.2014

Tron Bamrud
fylkesrådmann

Saksbehandler: Janne Svegården