



Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

*Høringssvar fra bransjeforeningen
Attføringsbedriftene (NHO)*

Innhold

Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov – høringsvar fra bransjeforeningen

Attføringsbedriftene.....	2
1 Behov for stortingsmelding.....	2
2 Forenkling av tiltaksstrukturen.....	4
3 Eierskap	5
4 Beskyttelse av brukere med store bistandsbehov	6
5 Usikkerhet knyttet til bruk av anbud som anskaffelsesform	6
5.1 Hvor godt virker markedsmekanismer for arbeidsmarkedstjenester?.....	6
5.2 Pris og transaksjonskostnader.....	8
5.3 Creaming, parking, og prestasjonsbasert betaling.....	9
5.4 Innovasjon, metodeutvikling og kvalitet	9
6 Samarbeidsforholdet mellom Nav og tiltaksleverandører	10
7 Konklusjon	12
Referanser	13

Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov – høringsvar fra bransjeforeningen Attføringsbedriftene.

1 Behov for stortingsmelding

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt ut til høring et forslag om å innføre bruk av anbud for sentrale deler av det tilbudet som i dag gis til personer med nedsatt arbeidsevne. Forslaget er etter vår oppfatning mangelfullt utredet. I høringsnotatet tas det hverken hensyn til teoretisk innvendinger eller internasjonale erfaringer knyttet til bruk av anbud for arbeidsmarkedstjenester som vi antar burde være kjent for departementet. Videre tillempes en svært elastisk tolkning av de begrensede norske evalueringresultatene som finnes. Hvis forslaget gjennomføres vil det ha store konsekvenser for hele den fremtidige organiseringen av skjermet sektor, inkludert hvilke brukere som skal få tilbud om bistand og forhold knyttet til eierskap. Disse konsekvensene nevnes ikke i regjeringens høringsnotat. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene ber derfor innstendig om at de foreslåtte endringene vurderes i forbindelse med stortingsmeldingen som legges frem til høsten, slik at det kan gjennomføres en helt nødvendig konsekvensutredning av forslaget.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene vil understreke at det er behov for reformer og fornyelse av attførings og arbeidsinkluderingsfeltet som blant annet bør innebære en reell tiltaksforenkling, flere leverandører fra ideell sektor og ikke minst at mer av attføringsarbeidet må foregå i tett kontakt med næringslivet. Disse og flere av forslagene våre til å fornye og effektivisere attføringsfeltet er ikke hovedtema i vårt høringsvar som derimot er at forslaget fra departementet snarere vil hindre slik fornyelse og forenkling. Vi mener også at det er behov for forslag som kan få flere i jobb som for eksempel flere tiltaksplasser og antar at regjeringen kommer tilbake til dette i den bebudede stortingsmeldingen hvor for øvrig også anbudsforslaget hører hjemme.

Konkret innebærer regjeringens forslag en sammenslåing av *Avklaringstiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov* med *Avklaringstiltaket for personer med moderate bistandsbehov*. Derneft foreslås det å slå *Arbeid med bistand for personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov* sammen med *Oppfølgingstiltaket for personer med moderate bistandsbehov*. De to tiltakene for personer med moderate bistandsbehov er allerede anbudsutsatt mens tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne anskaffes av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som er eid av kommuner eller ideelle organisasjoner, og der disse har forbud mot å ta ut utbytte. I forslaget settes alt dette ut på anbud.

I følge høringsnotatet ønsker departementet å oppnå følgende med forskriftsendringen:

- En forenkling av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene
- At styringen (forvaltningen) av tiltaksområdet skal bli mindre krevende
- Å legge til rette for økt mangfold av leverandører
- Å gi brukere større valgfrihet i tjenestetilbudet
- Økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet til brukerne

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene deler regjeringens ambisjoner, men både norske og internasjonale erfaringer tilsier at *virkemidlet (anbud)* som er valgt for å oppnå disse målene vil føre til det stikk motsatte resultatet av det regjeringen ser for seg.

- Anbud undergraver arbeidet med tiltaksforenkling. Hvis deler av tilbudet til deltakerne settes ut på anbud, blir det umulig å gi deltakerne sømløse løp fra start til mål, og vi blir ikke kvitt de lange ventetidene mellom tiltakene som i dag ødelegger for svært manges mulighet til å komme tilbake i arbeid.
- Det vil være store transaksjonskostnader forbundet med forvaltningen av et anbudsregime.
- Internasjonale erfaringer peker mot en reduksjon av antallet leverandører som en konsekvens av anbud på dette feltet, særlig når det gjelder ideelle aktører.
- Valgfriheten for brukerne blir ikke bedre
- Enkelte brukergrupper får et dårligere tilbud
- Investeringer i kompetanse, Innovasjon og metodeutvikling går ned.

Forslaget vil også ha store konsekvenser på områder som ikke nevnes i forslaget og som bør utredes, for eksempel:

- Eierskap og spørsmål knyttet til finansiering. Svært mange av kommunene ser attføringsbedriftene som en integrert del av det samlede velferdstilbudet til innbyggerne. I hvilken grad vil kommunene fortsatt ønske å stå som eiere hvis anbud innføres? Hvilke konsekvenser vil anbud ha for å kunne gi innbyggerne et helhetlig tilbud? Hvilke budsjettmessige konsekvenser for kommunene vil det ha at færre av brukerne som står lengst fra arbeidslivet sannsynligvis vil få et statlig finansiert tilbud om attføring?
- Den særlige beskyttelsen utsatte grupper i dag har i tiltakssystemet.
- Samarbeidsforholdet til Nav. Attføringsbedriftene er i dag samfunnsbedrifter og en del av det offentlige systemet for arbeidsinkludering. Attføringsbedriftene er Navs forlengende og spesialiserte arm. Samarbeidet mellom Nav og attføringsbedrifter som er nødvendig for å oppnå gode resultater undergraves ved bruk av anbud, siden anbud fordrer avstand mellom innkjøper og tilbyder.
- Håndtering av sensitive personopplysninger for brukerne i et system med mange tiltaksleverandører på korte kontrakter.

Resultatet av dette forslaget, hvis det gjennomføres, er en stykkevis og delt tilnærming bransjeforeningen Attføringsbedriftene på det aller sterkeste vil advare mot. I det følgende beskrives nærmere konsekvenser dette forslaget vil kunne ha og tas opp en del viktige problemstillinger som er utelatt i regjeringens notat.

2 Forenkling av tiltaksstrukturen

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene deler regjeringens ønske om å forenkle tiltaksstrukturen, men mener dette må skje ut fra en faglig vurdering av hva som er mest hensiktsmessig med tanke på å få flere i arbeid. Vi er svært bekymret for at en anbudsutsetting av *Avklaringstiltaket* og tiltaket *Arbeid med bistand* skal komme i veien for en slik forenkling. Dagens tilbud til personer med nedsatt arbeidsevne består av seks sekvensielle tiltak; Avklaring, Arbeidspraksis (APS), Kvalifisering (KiA), Tilrettelagt arbeid (TiA), Arbeid med bistand (AB) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA). I et typisk forløp søkes deltakeren først til Avklaringstiltaket. Etter Avklaring søkes deltakeren videre til for eksempel APS, før AB brukes til å få deltakeren i arbeid. Tankegangen bak dette systemet er administrativ kontroll og tilpasning til brukernes ulike behov. Problemet har vist seg å være store problemer knyttet til ventetider for deltakerne før og mellom tiltak. Ventetidene gir deltakerne redusert sannsynlighet for å oppnå ordinært arbeid, og større administrativ ressursbruk for Nav og tiltaksarrangørene. Ventetider anses å være det viktigste hinderet for å oppnå bedre resultater på dette feltet.

Forsøk med å erstatte dagens tiltakssystem med attføringsløp uten avbrudd har vært prøvd ut av tiltaksarrangører og lokale Nav-kontor flere steder i landet, blant annet i Vestfold, Nord-Trøndelag og Oppland. Resultatene har vært til dels oppsiktsvekkende gode, ikke minst når det gjelder gjennomstrømning (antallet deltakere som får et tilbud) og overgang til ordinært arbeid for deltakerne. Forsøkene viser at en tiltaksforenkling vil kunne gi store effektivitetsgevinster:

- Deltakerne kan gjennomføre attføringsprosessen fra start til slutt, uten avbrudd, og dermed komme forttere i arbeid.
- Flere vil komme i jobb fordi kortere tiltaksløp har positiv effekt på læring og motivasjon, som en motsetning til dagens praksis hvor ventetid i seg selv virker demotiverende
- Gjennomstrømningstiden går ned og flere får derfor tilbud. Dermed går også ventetidene før tiltakene iverksettes ned, noe som reduserer behovet for nye tiltaksplasser
- Det frigjøres administrative ressurser både hos Nav og tiltaksarrangør i forbindelse med innsøking og administrativ oppfølging av deltakere.
- Det blir mer fokus på fag og positiv samhandling mellom Nav og tiltaksarrangørene som med utgangspunkt i individets behov og muligheter for økt arbeidstilknytning gjensidig utfordrer hverandre på fag og resultat.

Problemet med regjeringens forslag er at den gjør en forenkling som skissert ovenfor umulig siden tiltaksarrangørene ikke vil få lov til å gi bistand fra A til Å. En kan tenke seg følgende scenario:

En bruker med nedsatt arbeidsevne, søkes til bedrift A som har vunnet anbudet på tiltaket Avklaring. Etter tre måneders ventetid begynner vedkommende i tiltaket og etter fire uker er en sluttrapport skrevet og oversendt Nav.

Deretter følger noen ukers ventetid før brukeren søkes inn på Arbeidspraksis hos tiltaksarrangør B. Etter ytterligere tre måneders ventetid starter brukeren på et seks måneders tiltak. Etter APS søkes deltakeren til tiltaket Oppfølging hos tiltaksarrangør C, som har vunnet anbudet på dette tiltaket.

Fire måneder etter avslutning hos bedrift B begynner vedkommende hos bedrift C. Tiltaksarrangør C kjenner ikke vedkommende annet enn fra sluttrapporter og andre saksdokumenter, og dessuten har lang ventetid ført til at motivasjon og selvillit hos brukeren er blitt merkbart redusert. Derfor må man gjennom en flere ukers prosess for å få jobbet opp den nødvendige motivasjonen for jobbsøking.

Vi får, hvis regjeringens forslag gjennomføres, et system med ytterligere avbrudd og oppstyking av attføringsprosessen mens behovet for å få flere i jobb er kontinuitet og helhet. Slik vi ser det, vil en tiltaksforenkling slik vi foreslår, og som er i tråd med den modellen som fikk størst tilslutning blant medlemmene av Brofoss-utvalget¹ (Modell I), være den viktigste og raskeste veien til å øke effektiviteten i attføringsarbeidet.

3 Eierskap

Høringsnotatet tar ikke opp spørsmål knyttet til eierskap av attførings- og vekstbedrifter. I dag eies disse i all hovedsak av kommuner og fylkeskommuner.

En mulig konsekvens av forslaget er at kommunene vil ha mindre interesse av å opprettholde eierskapet, og at hele systemet med offentlig eide tiltaksarrangører for tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne gradvis settes i spill. En annen fare er at bedriftene kan bli tappet for ressurser som staten og bedriftene har bygget opp over tid. Kommuner med en presset kommuneøkonomi vil være fristet til å ta ut utbytte, i stedet for at et eventuelt overskudd, som i dag, går tilbake til arbeidet med å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake til arbeidslivet.

En undersøkelse gjennomført av NIVI for bransjeforeningen Attføringsbedriftene² viser at mange ordførere ser på attførings- og vekstbedriftene som en del av kommunens samlede tilbud til brukerne. 85 prosent av ordførerne sier seg helt eller delvis enige i at kommunens mulighet til å ivareta et helhetlig ansvar overfor brukerne svekkes ved et ikke-kommunalt eierskap. Et mulig resultat av regjeringens forslag er at brukerne med de største bistandsbehovene vil bli skjøvet ut av det statlig finansierte tiltakssystemet og bli kommunens ansvar, også budsjettmessig.

¹ NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

² NIVI-notat 2014:1 Kommunenes vurderinger av anbud for attføringsbedriftene.

Det er vanskelig å forutsi konsekvensene av regjeringens forslag når det gjelder kommunenes eierskap, men en burde kunne forvente at Arbeidsdepartementet i det minste drøftet disse problemstillingene i høringsnotatet. Vi vil igjen understreke betydning av en helhetlig konsekvensutredning av forslaget som best kan finne sted innen rammen av en stortingsmelding.

4 Beskyttelse av brukere med store bistandsbehov

En av de store fordelene med dagens system er at det sikrer brukerne med de største bistandsbehovene hjelp, også i situasjoner der de ellers ville konkurrere om midler og oppmerksomhet med andre og mer ressurssterke brukere. Et eksempel på dette er situasjonen under finanskrisen der Nav konsentrerte seg om ytelsesforvaltningen og de mest ressurssterke brukerne. Til tross for dette ble også brukerne med de største bistandsbehovene ivaretatt, fordi måten tiltaksapparatet er organisert på, med attføringsbedriftene som en slags ytre etat, fungerer som en buffer for midlertidige svingninger i oppmerksomhet og finansiering. Sånn sett gir den særlige organiseringen av dette arbeidet i Norge brukerne som står lengst fra arbeidslivet en ekstra beskyttelse de ellers ikke ville ha hatt. Sammenslåing av tiltak reservert brukere med store bistandsbehov (Avklaring og Arbeid med bistand) med tiltak for brukere med mindre bistandsbehov, undergraver dette systemet og setter de svakeste brukerne opp mot betydelig mer ressurssterke grupper. Senest i et møte med ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet før påske ble Attføringsbedriftene presentert nye og svært ambisiøse resultatkrav når det gjelder overgang til arbeid for brukerne. I en brukergruppe bestående både av dem som står langt fra arbeidslivet og dem som står relativt nært arbeidslivet, vil både Nav og tiltaksarrangører ha et sterkt incentiv til å prioritere den siste gruppen.

Høringsnotatet overser i stor grad behovet for spesialkompetanse for å jobbe med særlig tunge brukergrupper, men i systemet regjeringen legger opp til, der de sterkeste brukerne prioriteres, vil dette da også være mindre viktig enn i dag. Det er imidlertid sannsynlig at brukerne som trenger det mest vil få et dårligere faglig tilbud.

5 Usikkerhet knyttet til bruk av anbud som anskaffelsesform

5.1 Hvor godt virker markedsmekanismer for arbeidsmarkedstjenester?

For at bruk av markedsmekanismer skal redusere kostnader for det offentlige og gi brukerne et bedre tilbud, inkludert valgfrihet, et det en del forutsetninger som må være til stede³. Ideelt sett bør prismekanismen fungere og priser gjenspeile tilbud og etterspørsel. I tillegg er det viktig med et mangfold av innkjøpere og tilbydere. Hvorvidt disse betingelsene foreligger kan variere med tid, sted og samfunnsområde.

³ Et slikt marked refereres ofte i til i den internasjonale forskningslitteraturen som et kvasi-marked. Le Grand og Bartlett (1993) gir en teoretisk gjennomgang.

I et ordinært marked vil tilbud og etterspørsel fungere som et signal for en effektiv allokering av ressurser. Økt interesse for et produkt fører til økt pris, noe som i sin tur stimulerer til at flere leverandører ønsker seg inn på markedet. I motsetning til et vanlig marked er markedet for arbeidsmarkedstjenester karakterisert ved tredjepartsfinansiering, med andre ord at myndighetene betaler for tjenester på vegne av brukerne. Det er også myndighetene som bestemmer hvilke tjenester brukerne skal motta. Slik vil det også være hvis en gjennomfører det forslaget som nå ligger på bordet⁴. I et ordinært marked kan brukere (konsumenter) velge eller bytte leverandører etter hvor fornøyd de er med tjenestene de mottar. Her må imidlertid myndighetene følge opp kvalitet på brukerens vegne. I et slikt marked reguleres pris ikke av etterspørsel, men av offentlige budsjetter. Det er usannsynlig at pris vil reflektere brukernes behov. Arbeidsmarkedsmyndighetene må derfor bruke ressurser på å stimulere til konkurranse.

Situasjonen med monopol på innkjøpsiden (monopsoni) fører også til særegne problemer. Et problem vil være å balansere den markedsmakten monopsoni innebærer med de langsiktige behovene for et mangfold av leverandører. Leverandører vil være helt avhengige av myndighetene for å få solgt tjenestene sine. Langsiktige avtaler med én leverandør vil svekke andre leverandører både økonomisk og kompetansemessig, og gjøre det vanskelig for disse å opprettholde virksomhet over sikt. Dette vil i så fall føre til færre leverandører å velge mellom for den innkjøpende myndighet over tid, med andre ord det motsatte av det regjeringen ønsker å oppnå med forskriftsendringen. I et kvasi-marked mangler konkurransen mellom innkjøpere som er nødvendig for at flere leverandører skal ha tilstrekkelig med muligheter for profitt. I flere land har dette ført til at ideelle aktører er blitt skjøvet ut av markedet for å bli erstattet med store kommersielle aktører.

Det er etter hvert mye internasjonal forskning på at arbeidsmarkedstjenester ikke er et område der det uten videre er lett å tillempe markedets logikk. Dette henger sammen med at disse tjenestene er komplekse, at det er vanskelig å måle kvalitet i leveransen, og at det fordres spesialisert kunnskap og langsiktige investeringer i kompetanse for å kunne gjennomføre tiltakene effektivt. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene er bekymret over at problemene identifisert i den teoretiske litteraturen og i praktiske erfaringer fra land vi ofte sammenligner oss med er ikke nevnt i høringsnotatet og ikke virker kjent. Dette er hindringer som burde være gjenstand for en grundig gjennomgang i forkant av slike endringer.

⁴ Alternativet ville være å innføre fritt brukervalg. Det har imidlertid knyttet seg en del problemer til dette internasjonalt. For det første vil brukerne ikke alltid ha nok kunnskap til å foreta et rasjonelt valg når det gjelder hvilken leverandør som vil være best for dem. Geografi kan også legge begrensninger for den reelle valgmuligheten. For det andre kan brukere ha preferanser som divergerer fra arbeidsmarkedsmyndighetenes, jfr. senere tids diskusjon om "Naving". Det er således tenkelig at enkelte brukergrupper vil foretrekke leverandører av arbeidsmarkedstjenester som nettopp ikke vektlegger tett oppfølging og nær kontakt med næringslivet. Mange av brukerne som søkes inn av Nav er i utgangspunktet umotiverte. For det tredje viser forskningen på feltet at det er særlig høye transaksjonskostnader knyttet til bruk av fritt brukervalg.

5.2 Pris og transaksjonskostnader

I høringsnotatet påstås det at prisen for anbudsutsatte tiltak går ned over tid, men det presenteres ingen dokumentasjon for å understøtte denne påstanden. Fra vår side har vi heller ingen indikasjoner på at dette skulle være tilfellet.

En gjennomgang av konsekvensene for prisnivået ble foretatt i forbindelse med Brofoss-utvalget (NOU 2012:6). Utvalget skriver i kapittel 16 (Finansiering av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne):

"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. I en undersøkelse av Telemarksforskning (2006) 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" (NOU 2012:6, s.269).

Et viktig poeng, som utvalget ikke tok opp, er at de anbudsutsatte tiltakene, til tross for at de er rettet mot deltakere som høyst sannsynligvis står nærmere arbeidslivet enn deltakere i de skjermede tiltakene, allikevel er dyrere. Vi reagerer på at høringsnotatet avfeier disse funnene og uten videre og på generelt grunnlag påpeker at prisene vil gå ned.

Det er uansett feil å se isolert på prisutviklingen på tilbudene. Den internasjonale erfaringen er at kostnadene knyttet til *administrering* av anbudsprosessene er omfattende; både for å sørge for å skape noe som ligner på et reelt marked, dernest for å motvirke politisk uønskede konsekvenser av markedsmodellen (for eksempel creaming og parking, se 5.3). Innkjøper må være i stand til å overvåke kvaliteten på tjenestene de kjøper inn, for at kvaliteten ikke skal være for dårlig. I litteraturen vises gjerne til to typer av uheldig oppførsel fra leverandørens side som kan føre til et dårligere tjenestetilbud. Den første er at tilbydere legger færre ressurser inn i leveransen enn det som er forenlig med anbudskontrakten. Den andre innebærer at tilbydere holder sider ved leveransen skjult for innkjøper; for eksempel at man ikke innehar den nødvendige kompetansen eller at mangler økonomisk soliditet for å gjennomføre kontrakten. I begge tilfelle er det ressurskrevende å overvåke dette.

Det er vanlig å tenke at en god anbudsprosess og gode kontrakter vil kunne bøte på noe av dette. Jo større innsats i forkant, jo lavere ressursbruk i etterkant for å overvåke og følge opp

kontrakter. Problemer oppstår imidlertid ofte fordi den type leveranse som finner i kvasi-markeder ofte er svært komplekse. Følgelig kan transaksjonskostnadene bli høye.

Disse problemene gjør at man mange steder har måttet øke den byråkratiske ressursbruken snarere enn å redusere den. Det er derfor mange steder en tendens til å gå tilbake på satsingen på de frie markedskrefter på dette feltet til fordel for sterkere offentlige (re-)reguleringer.

Høringsnotatet er mangelfullt fordi det ikke tar opp til drøftelse mange av de typiske problemene som oppstår, og dermed heller ikke kommer med forslag til hvordan disse eventuelt kan overkommes.

5.3 Creaming, parking, og prestasjonsbasert betaling

Kompleksiteten i tilbudet gjør det vanskelig å måle kvalitet i tjenesteleveransen. Vår erfaring er her sammenfallende med den internasjonale erfaringen; det er ofte pris som blir utslagsgivende når Nav velger mellom leverandører. I mangel av klare kvalitetsmål har man mange steder forsøkt resultatbaserte betalingsmodeller. Dette forsterker imidlertid en annen type problem, nemlig det som kalles *creaming* ("fløteskumming") og *parking* ("parkering"). Creaming og parking har vært et stort problem i de landene som gjør mest utstrakt bruk av anbud når det gjelder arbeidsmarkedstjenester, for eksempel Australia og Nederland, og har gitt opphav til mye kritikk fordi svært mange deltakere er blitt stående uten adekvat tilbud. Lignende eksempler finner man også i Sverige og Danmark. Det er svært sannsynlig at creaming og parking også vil være resultatet hos oss hvis regjeringens forslag gjennomføres, der tiltak i utgangspunktet tiltenkt sykemeldte slås sammen med tiltak for brukere med langt større hjelpebehov. Det er vanskelig å komme rundt dette problemet. I andre land må man bruke store ressurser på oppfølging/overvåking av leverandørers arbeid eller nedprioritere feltet.

5.4 Innovasjon, metodeutvikling og kvalitet

I deres analyse av anbudsutsettingen som har funnet sted i Australia, Nederland og Danmark konkluderer Bredgaard og Larsen (2008) med at det nye regimet ikke har ledet til økt innovasjon. Tvert i mot:

'The general impression is that, in spite of the freedom to choose their own methods, providers hardly ever come up with innovative solutions. Rather than developing new methods and innovating services, the providers' primary focus is on survival, and they are not willing to take any risks unless the outcome is considered certain' (Bredgaard og Larsen 2008, s.345).

I et anbudssystem vil risikoen for å investere i innovative metoder ligge hos leverandøren. Bredgaard og Larsen 2008 konstaterer at leverandører i liten grad har incentiv til å investere i formell kompetansebygging for deltakerne sine, siden avkastningen i form av økte

jobbmuligheter for deltakerne vil være av langsiktig art, usikker og dyr, noe som kolliderer med kravene leverandørene har på seg til å levere raske resultater.

I en kronikk nylig publisert i Aftenposten fremføres en lignende kritikk av forholdene i Storbritannia:

"Det er tvilsomt om det er blitt mer innovasjon etter omleggingen. De store aktørene som dominerer markedet, og som ved å underby andre aktører vinner anbudsprossessene, er ikke faglig interessert i eller opptatt av metodeutvikling. Siden disse nye aktørene mangler kompetanse må de kjøpe inn tjenester fra de gamle. Uforutsigbarhet og usikre finansieringsforhold gjør at de fleste kvier seg for å foreta investeringer i prosesser som gir bedre kvalitet. Fagpersonell slutter, og kompetansemiljøer raseres. Samarbeid er fraværende, og store ressurser går med til å håndtere selve anbudssystemet". Aftenposten 17.6.2014. Michael Evans, tidligere president i European Union of Supported Employment.

Attføringsbedriftene har de siste årene brukt store ressurser på kompetanseoppbygging, metodeutvikling, og kvalitetsheving/sikring. Vi er svært bekymret for at dette arbeidet skal påvirkes negativt av regjeringens forslag.

6 Samarbeidsforholdet mellom Nav og tiltaksleverandører

Anbud fordrer avstand mellom innkjøper og leverandører. For personer med nedsatt arbeidsevne og med større individuelle behov og tilpasninger kreves det derimot et tett samarbeid mellom Nav og tiltaksleverandørene. Det er nødvendig med en grundig gjennomgang av hvordan man tenker seg at samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangører skal fungere i et anbudsregime, siden både internasjonale erfaringer og de sparsommelige erfaringene vi har fra Norge tyder på at anbud påvirker dette samarbeidet negativt⁵. Dagens erfaring er at der Nav og tiltaksleverandørene samarbeider godt og nært, får man flere i jobb enn der dette samarbeidet ikke fungerer.

Anbud som anskaffelsesform for arbeidsmarkedstjenester i Norge brukes i dag for AMO-kurs, og tre tiltak som ble opprettet i forbindelse med Raskere tilbake satsingen i 2007, nemlig Arbeidsrettet rehabilitering (ARR), Avklaringstiltaket for personer med moderate bistandsbehov, og Oppfølging. Det er de to siste av disse som det nå foreslås å slå sammen

⁵ Om Australia og Nederland: 'A particular characteristic found in both countries is an almost institutionalised lack of trust between public authorities and providers'...'providers in both Australia and the Netherlands crave for more partnership and dialogue (which they define as characteristic of a real market), whereas the authorities are bending over backwards to create what they think characterize a 'real' market, namely clear and transparent conditions'...'Ideas of partnership, dialogue and cooperation are much more characteristic of a preferred-provider model than of a tendering model'...'Combining the advantages of the two models is almost impossible'. Bredgaard og Larsen 2008, s.349.

med henholdsvis Avklaring skjermet og Arbeid med bistand. Anbudsanskaffelsene i Norge er i liten grad blitt evaluert. Den mest omfattende gjennomgangen er Econs undersøkelse fra 2010, som blant annet bygger på intervjuer med Nav-ansatte, tiltaksarrangører og brukere. I høringsnotatet har Arbeidsdepartementet valgt å legge vekt på ett eneste bestemt funn fra undersøkelsen, nemlig at tiltaksarrangørene, naturlig nok, strekker seg for å vinne frem i anbudsprosessene. Andre funn fra undersøkelsen, som Arbeidsdepartementet behendig unnlater å nevne, er i tråd med de internasjonale erfaringene. Blant annet pekes det på:

- økte administrasjonskostnader knyttet til gjennomføringen av anbudskonkurransene
- Usikkerhet om fremtidig aktivitets- og inntektsnivå hos de enkelte leverandører i nær fremtid knyttet til anbud som anskaffelsesform
- Svekkede incitamentter til å bygge opp kompetanse hos egne ansatte, noe som igjen fører til dårlig stabilitet i staben, og som i sin tur vil kunne føre til dårligere kvalitet og/eller høyere kostnader.
- Pris blir oftere viktigere enn kvalitet når anbudene skal avgjøres. Dette skjer til tross for at det offisielt hevdes at kvalitet skal veie tyngst. Grunnen er at det er vanskelig å måle kvalitet.
- Navs problemer med å gjennomføre anbudsprosessene. Nav oppfattes av mange tiltaksarrangører som en dårlig innkjøper. Staten har for dårlig kompetanse til å utforme anbudene, der det ofte brukes vage og upresise formuleringer, og dessuten manglende kompetanse til å følge opp og overvåke gjennomføringen over tid.
- Oppfølgingen underveis er ofte mye dårligere enn ved de ordinære innkjøpene. Samarbeidet er dårlig i kontraktsperioden. Ønsket om å holde avstand gjør samarbeidet dårligere, men det kan være store fylkesvise variasjoner.
- Nav mangler kjøpsforpliktelse. I avtalene som er inngått har Nav ikke kjøpsforpliktelse, mens leverandøren til en hver tid skal stå parat til å gjennomføre tiltaket. Kostnader knyttet til beredskap; personell, utstyr med mer gir en risiko for tiltaksleverandørene og en uforutsigbarhet for arbeidstakerne i bedriften.

Erfaringene fra de tre tiltakene som ble opprettet og anbudsutsatt i forbindelse med Raskere tilbake satsingen, viser usikkerheten leverandørene kan oppleve med oppdrag hos Nav.

"Selv om mange av fylkene hadde et høyt aktivitetsnivå for "Raskere tilbake" utover i 2009 ble det signalisert (fra NAV) et stort behov for plasser også inn i 2010.⁴⁰ Av den grunn ansatte en rekke av leverandørene ytterligere medarbeidere, for mange betydelig flere enn det som var lagt til grunn i den opprinnelige avtalen med NAV. Ved inngangen til årsskiftet 2009/2010 hadde dermed en rekke leverandører bygd opp et betydelig apparat for å håndtere NAVs bestillinger.

Vinteren 2010 ble det klart at det ikke var satt av nok midler for 2010 til å fylle forventet antall plasser. I ett av fylkene var 63 prosent av årsbudsjettet brukt opp allerede i mars 2010.⁴¹ Det er noe variasjon i hvordan ulike NAV fylke håndterte denne situasjonen, ikke minst fordi prognosen for merforbruk også varierte betydelig. Enkelte NAV fylker ga imidlertid sine leverandører beskjed om at det var full stopp i opptak av nye deltakere på ubestemt tid fra neste dag, mens det i andre ble varslet en nedtrapping.

De fleste leverandørene på "Raskere tilbake" hadde deltakere inne, så det tok noe tid før tilpasningen fikk full effekt, men utover vinteren og våren 2010 har en rekke leverandører terminert inngåtte ansettelsesavtaler og/eller sagt opp ansatte. Ikke minst hos mindre leverandører – med NAV som viktigste oppdragsgiver – fikk reduksjonen/stoppen store konsekvenser". Econ/Proba samfunnsanalyse 2010, s. 67.

På kort sikt er det leverandørene som bærer mesteparten av kostnadene ved Navs uforutsigbarhet, enten ved at de avvikes/går konkurs eller får dårligere inntjening, men på sikt risikerer Nav å redusere leverandørmangfoldet. Enkelte leverandører har for eksempel gitt uttrykk for at de i fremtiden vil rette sin oppmerksomhet mot andre oppdragsgivere enn Nav. Ut fra en teoretisk betraktning er det også grunn til å tro at uforutsigbarheten gjør at virksomhetene reduserer sine investeringer. Dette vil kunne ramme kompetanseoppbygging og i neste omgang kvalitet på tjenestene. Virksomhetene må dekke inn sine administrasjonskostnader gjennom inntekter fra Nav. Det er derfor naturlig å legge til grunn at høyere administrasjonskostnader også vil bidra til høyere priser på tjenestene på sikt.

Flere av informantene i Econs undersøkelse mente også at det ble for lite individuell tilpasning i tjenester kjøpt på anbud. Avtalene blir av enkelte beskrevet som for rigide og for fokuserte på standardløsninger. Leverandørene innen anbudsmarkedet har primært fokus på å dekke minimumskravet av det som er spesifisert i avtalen med Nav. Mer ressurskrevende deltakere vil i så fall ikke få dekket sine behov.

Econs undersøkelse viser at mange av de samme problemstillingene knyttet til anbud for arbeidsmarkedstjenester som finnes internasjonalt også finnes i Norge. Uansett hva en måtte mene om anbud er det nødvendig å ta stilling til dette, før ytterligere anbudsutsetting eventuelt gjennomføres.

7 Konklusjon

Regjeringens forslag er først og fremst mangelfullt utredet, og det er ikke foretatt en vurdering av hvilke konsekvenser en gjennomføring av forslaget vil få for brukere, eierskap, Nav, tiltaksarrangører, og samarbeidsrelasjoner på feltet. En gjennomføring av forslaget vil også ødelegge for muligheten til en faglig fundert tiltaksforenkling. Det er altså ikke snakk om en mindre administrativ forenkling, men endringer som vil kunne ha konsekvenser for hele den fremtidige organiseringen av skjermet sektor. Forslag med så langtrekkende konsekvenser bør behandles i høstens stortingsmelding, og ikke presenteres som en mindre forskriftsendring.

Referanser

Bredgaard og Larsen (2008) Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on promises? *Social Policy & Society*, 7:3, 341-352

Breidahl og Larsen (2014) The Developing Trajectory of the Marketization of Public Employment Services in Denmark: On the Brink of Extinction or a New Way Forward? *Kommende i European Policy Analysis*

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester. R-2010-089.

Le Grand og Bartlett (red)(1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke: MacMillan Press.

NIVI-notat 2014:1 Kommunenes vurderinger av anbud for attføringsbedriftene

NOU 2012 Arbeidsrettede tiltak