



Oslo, 15.07.2014

## Høringsuttalelse fra Blå Kors Norge

### Vedrørende «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov.»

Vi viser til høringsbrev datert 13. mai fra Arbeids- og sosialdepartementet, med tittel «Alminnelig høring – et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov», med vedlegg. Av brevet og vedlagte høringsnotat framgår det at høringen gjelder Arbeids- og sosialdepartementets forslag om å slå sammen fire ordninger til to som gjelder tilbud til sykemeldte arbeidstakere, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne samt innføring av anskaffelse av disse tilbudene med anbudsordning.

*Blå Kors er en ideell virksomhet med særlig fokus på å bistå mennesker som av ulike grunner og på ulike måter ikke har lyktes med livet. Sentralt i dette står arbeidet som retter seg mot rusmisbruk og avhengighet, men våre tiltak og virksomheter er ikke avgrenset til dette fagfeltet så langt offentlig regelverk og faglig kompetanse ikke er begrensende.*

*Blå Kors driver i dag en rekke behandlingsinstitusjoner for rusavhengige. Grunnlaget for disse virksomhetene er langt på vei basert på et anbudsprinsipp. Videre har Blå Kors en rekke virksomheter med et historisk utgangspunkt i ettervern for personer som kom ut fra behandlingen. Blå Kors erfarte tidlig betydning av å følge opp sine pasienter blant annet med arbeidstrening, utdanning og bolig slik at de framskritt som var oppnådd under behandling, kunne bli varige gjennom en normalisert samfunnssituasjon. Arbeid og bolig er da grunnleggende elementer. Generell aktivitetsvekst, endret faglig innsikt og nye rammebetingelser har over tid utviklet disse ettervernstiltakene til selvstendige virksomheter. Blå Kors har også kjøpt opp virksomheter i denne sektoren da dette er en naturlig del av vår virksomhet.*

*Blå Kors er godt kjent med å forholde seg til offentlige anbudsregimer som nevnt ovenfor i forhold til behandling men også eksempelvis ved kommunale anskaffelser av ulike boligtilbud for svakerestilte grupper. Blå Kors driver i dag også flere videregående skoler godkjent etter privatskoleloven dimensjonert for noe ressurskrevende elever. Det økonomiske grunnlaget for disse skolene er basert på det spesielle regelverket som gjelder for denne sektoren. I geografisk tilknytning til skolene driver*

*Blå Kors også blant annet private barnehager, opplæringskontorer, familiesenter, barneverntilbud og grunnskoleoppdrag for kommune.*

*Blå Kors er i dag eier av fire virksomheter som fungerer som tiltaksarrangører godkjent av NAV i sine respektive områder. Alle de fire har et sammensatt tilbud til ulike brukergrupper. To av virksomhetene er relativt små mens de to andre er middels store.*

*Vi opplever på bakgrunn av dette at Blå Kors per i dag har en bred kontaktflate knyttet til tjenesteproduksjon hovedsakelig på oppdrag for det offentlige eller innfor ordninger som finansieres av fellesskapet (Helseforetak, statlig forvaltning, kommuner og bydeler). Vi mener derfor at vi har en omfattende erfaring med ulike ordninger og kjenner hvilke effekter ulike finansieringsordninger har for vår og andres tjenesteproduksjon.*

## **GENERELLE SYNSPUNKTER KNYTTET TIL NOTATET**

Notatet «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov» er lagt fram som departementets eneste redegjørelse for en omlegging av ordninger som vil berøre enkelte brukergrupper i stor grad. Blå Kors ser det som betenkelig at en omlegging som foreslått her gjennomføres uten en grundigere utgreiing. Særlig sett i lys av at departementet selv har varslet at det i løpet av kommende høst vil bli lagt fram en stortingsmelding som skal ta for seg hele saksområdet virker det dårlig begrunnet og forhastet å gjennomføre disse endringene uten en forsvarlig vurdering.

Slik notatet framstår argumenteres det vekselvis mellom at man vil ha færre ordninger og anbudsordning slik at tilbudet blir mer differensiert mens i andre deler av notatet argumenteres det med at dette er en nødvendig omlegging fordi dagens ordninger ikke er legale i forhold til offentlige innkjøpsregler. Begge argumentene (ønske om større diversitet og krav til offentlige innkjøp) er ikke begrunnet på en helhetlig måte, men framstår som et partsinnlegg for bruk av markedet i sosial sektor. Blå Kors er også overrasket over manglende nyansering i notatet av hvordan de fire aktuelle tilbudene faktisk fungerer i praksis i dag. Notatet er også upresist når det gjelder hva slags innkjøpsrutiner man vil legge til grunn for anskaffelse av aktuelle leverandører.

## **SYNSPUNKTER PÅ INNFØRING AV ANBUDSPRINSIPPET**

Våre generelle erfaringer med anbudskonkurranser slik vi kjenner det blant annet fra behandling og boligtilbud, er blandet. Vi erfarer at mange anbudsinnhentinger som omfatter kvalitative elementer, lett blir mangelfulle eller uspesifisert på områder hvor ytelsene er vanskelig å kvantifisere. Det medfører at tilbyder enten må minimalisere innsats som på denne måten ikke vil bli vektlagt ved rangering, eller man må velge å dekke disse elementene på annen måte. Vi mener at anbudsregime på denne måten reduserer rom for mangfold, kreativitet og god utnytting av leverandørens spesielle kompetanse. Over tid vil anbudsbasert produksjon derfor etter vår oppfatning ikke gi samme utvikling i tilbudet som det er rom for i stykkprisfinansiert ordning. Anbud kan gi rom både for flere aktører og en pris- og effektivitetskonkurranse. Dette er pekt på som et viktig argument i høringsnotat. Vår generelle erfaringen tyder imidlertid på at tilbudene standardiseres gjennom et slikt regime og den dyktigste tilbyder blir den som leverer kun det som etterspørres. Blå Kors sitter i

dag med en betydelig samlet kompetanse både i våre utførelsesbedrifter og i vår virksomhet som helhet. Vi ser en betydelig fare for at denne kompetansen vil forvitne i et anbudsregime som nødvendigvis må gi mer omskiftelige arbeidsforhold.

Hensynet til forretningsmessig forsvarlig drift for kommersielle selskaper, betyr at man vil sikte mot størst mulig overskudd. Denne mekanismen tilsier at ressursinnsatsen hele tiden vil bli minimalisert og produktet blir så strippet som mulig utover kravene i anbudet. Vi vil også befinne oss på et område hvor de tradisjonelle markedsmechanismene ikke vil fungere all den tid disse tjenestene ikke skal «shoppes» av brukerens egne midler. Dermed vil det være lett oppstå en tilbøyelighet til å underyte i forhold til tilbudet.

Vår erfaring er også at det offentlige selv bruker store ressurser på å utarbeide og behandle anbud. Dette er en konsekvens av omfattende regelverk for offentlig innkjøp. Høringsnotatet sier lite om hvordan anbudene vil bli gjennomført, men vår opplevelse er at kvalitative elementer er vanskelig å håndtere i et anbud. Det er vanskelig å se hvordan departementet ser for seg å dekke sitt behov for mangfold og kvalitet og samtidig ha kontroll med kostnadene. Der det er behov for tilpasninger i hvert enkelt tilfelle, vil også et anbud ha begrenset betydning.

Det å utarbeide anbudsbesvarelser er også meget ressurskrevende arbeid for tilbydere. Her må man ta i betraktning at det i realiteten over tid også må betales for de anbudene som ikke vinner fram. Når det ikke er sagt mer detaljert om selve anbudshåndteringen i notat, er det grunn til å tro at samlet ressursbruk ikke vil stå i forhold til hva man oppnår gjennom anbud.

Stykkprisfinansiert oppdrag i forhåndsgodkjente virksomheter gir som regel mer kontinuitet enn innenfor anbudsregimet. Det er i dag fra det offentliges side både overfor tiltaksarrangører men også på andre samfunnssektorer utviklet et omfattende tilsynsregime. Når virksomhetene i tillegg ikke har profitt som motivasjon, vil oppdragsgiver både kunne sette trykk på virksomhetene slik at man kan arbeide for en sterkere måloppnåelse og man har samtidig sikret seg at midlene som anvendes kommer sektoren til gode. I en slik situasjon er det rom for å utvikle diversitet og mangfold i og med at det ikke foreligger et anbudsgrunnlag som er styrende for innholdet i produktet.

## **FORENKLING OG TILPASNING**

I notatet foreslår departementet å slå sammen fire ordninger til to slik at det blir ett tilbud for avklaring og ett for oppfølging og at begge tilbudene fullt ut blir anskaffet ved innhenting av anbud. I notat redegjøres det for at 2.000 plasser for avklaring i skjermet virksomhet og at 7.000 plasser for arbeid med bistand ikke lenger vil ligge til godkjente tiltaksarrangører men legges ut på anbud.

Utførelse har utviklet seg til å bli et komplekst samfunnsområde. Dette gjelder ikke bare antall ordninger, men også de systemene som regulerer forholdene mellom arbeidsplass, bruker, tiltaksarrangør og offentlige instanser med NAV som den mest sentrale aktøren. Ved å slå sammen 4 ordninger til 2 argumenteres det for at man har foretatt en forenkling. Blå Kors synes det er prisverdig med forenklingstiltak, men forenklinger av denne typen vil neppe ha positiv verdi for brukeren. Det hevdes i høringsnotat at ordningene som slås sammen er helt parallelle, og bare med den forskjellen at et sett av ordninger gjennomføres av tiltaksarrangører mens det andre settet gjennomføres i ordinære bedrifter. Vi erfarer at brukere som benytter tiltaksarrangørenes tilbud

jevnt over har større behov for assistanse og tilrettelegging. Det derfor vanskelig å se at de to ordningene i realiteten er like og at foreslåtte endring vil gi forenklinger som gjør veien til en varig ordinær arbeidsplass kortere eller enklere.

Vår erfaring er imidlertid at sømløse overganger mellom de ulike tilbudene er viktig og at det nesten alltid er negativt for brukerne dersom det oppstår opphold i tiltaksrekken. Vi tror anbudsprinsippet vil føre til en sterkere oppstyking av tiltakene og dermed vil risikoen for avbrudd øke. Vi mener at dette problemområdet burde vært fokusert fordi det er av stor betydning for resultatet.

Departementet påpeker selv at man ønsker en større spredning på tilbydere som brukerne kan velge blant. Dette vil neppe gjøre situasjonen enklere for brukerne. De fleste brukere vil imidlertid være opptatt av å få god kontakt, informasjon og oppfølging av kompetente personer som engasjerer seg i deres behov. Vi mener at dagens tiltaksarrangører bidrar til dette og vi tviler på om dette kan bli på samme måte i et anbudsregime.

Departementet argumenterer for at færre ordninger hvor alt legges ut på anbud vil gi flere tilbydere og dermed en større variasjon slik at hver enkelt bruker kan finne noe som passer. Dersom den enkelte bruker skal lete etter passende tilbydere, vil det neppe oppleves som forenkling og det er ikke redegjort for hvordan dette kan gjennomføres på en praktikabel måte. Det kan være at de fysiske rammene knyttet til tilbudet kan omfatte et større register i et anbudsregime, men om tilbudene gjennom anbud vil bli mer variert i måten å imøtekomme de spesielle utfordringene den enkelte bruker sitter med, er tvilsomt. Blå Kors sine tilbudsarrangører har hele tiden arbeidet for størst mulig grad av individtilpasning. Noe vi mener det vil bli mindre rom for i et anbudsbasert tilbud. Vi kan også konstatere at de fire virksomhetene som tilhører Blå Kors i dag er svært ulike og slik sett representerer et betydelig mangfold. Ser vi Blå Kors sine virksomheter sammen med andre tiltaksarrangører, er tilbudsstrukturen variert.

I et anbudsregime er imidlertid Blå Kors av den oppfatning at mange av de minste tiltaksarrangørene / tilbyderne vil utebli. Det handler om å ha nødvendig ressurs for å kunne utarbeide et aktuelt tilbud. Vi tror også at hensynet til innkjøpers ressursbruk tilsier at vi ikke vil få små leverandører som vinner anbud. Basert på egne erfaringer er det også grunn til å tro at små leverandører har størst andel ressurskrevende brukere. Vi tror blant annet derfor at foreslåtte omlegging vil ramme de med største utfordringer.

Departementets er opptatt av at det er de beste tilbyderne som skal få oppdragene og at det derfor skal settes krav til blant annet kompetanse. Samtidig som man ønsker en stor flora av tilbydere slik at den enkelte kan finne noe som passer skal anbud gis til de beste som skal ha forutsigbare forhold med flerårige tidsavgrensede avtaler. Blå Kors oppfatter departementets kommunikasjon på dette området som selvmotsigende.

Departementets notat kommuniserer generelt at tiltaksarrangører ikke «strekker seg» slik man forventer seg i et anbudsregime og det etterlates et inntrykk av at tiltaksarrangører har et institusjonspreg langt fra det normale arbeidslivet og at de dermed er lite effektive. Blå Kors deler ikke denne oppfatningen og mener at både egne tiltaksarrangører og andre i samme bransje leverer et godt produkt med stor oppmerksomhet på den enkelte brukers behov. Videre er kontakten med arbeidslivet utstrakt og under stadig utvikling.

## KRAV TIL KVALITET

Det er uklart om departementet ser for seg at dagens tiltaksarrangører skal kunne være tilbydere i ny modell eller om det utelukkende skal være «normal» næringsvirksomhet som kan gi tilbud. Notatet kan tolkes som at det både skal innhentes tilbud hvor det settes spesifikke krav til kvalitet og noen som ikke skal pålegges samme krav. Vi mener at dette både vil svekke og komplisere det aktuelle tiltaksfeltet. Blå Kors vil minne om at de kravene som i dag settes til sertifisering av tiltaksarrangører er omfattende og bidrar til sikring av kvalitet og utvikling.

Et anbudsregime vil medføre en større avstand mellom tilbyder og innkjøper. Det er en betydelig utfordring for dagens etablerte tiltaksarrangører at saksbehandlere i NAV har liten detaljinnsett i tilbudsporteføljen fra den enkelte arrangør. Begge parter arbeider kontinuerlig med å bedre dette forholdet. Vi tror at raskere skifte av tjenesteleverandører samt den avstand som følger av dette innkjøpsregimet, vil vanskeliggjøre mulighetene for god kunnskap om ulike leverandører.

Avklaring av arbeidsevne for personer med redusert arbeidsevne foregår i dag hos tiltaksarrangører. Dette arbeidet krever grundighet, varsomhet og god innsikt særlig fordi resultatet har store konsekvenser for enkeltpersoner og for samfunn. Vi mener anbudsbaserte oppdrag på dette området er betenkelig fordi kompetansen på dette området gjennomsnittlig sett nødvendigvis må bli dårligere. Det er også vanskelig å se for seg samme grad av integritet hos tjenesteleverandører i et anbudsregime.

En side ved kvalitetsaspektet er å håndtere opplysninger om brukere med nødvendig sikkerhet. Dagens tiltaksarrangører ivaretar dette på en god måte. Noe som dokumenteres i kvalitetssertifiseringen. Anbud vil av naturlige grunner føre til at brukere vil møte flere aktører. Dette gir i seg selv en betydelig økt risiko for at informasjon kommer på avveie. Også på dette feltet tror vi at etablerte tiltaksarrangører vil være bedre rustet til å ivareta dette området enn nye aktører.

NAV har vært gjennom store endringer siden etableringen. Vi oppfatter at forholdet mellom NAV og tiltaksarrangører generelt sett er velfungerende. Dette gir grunnlag for betydelige kvalitetsforbedringer innenfor de ordninger som er etablert og som er i ferd med å komme i god gjenge.

## KONKLUSJON

*Med Blå Kors sin samlede erfaring fra ulike former for tjenesteproduksjon, er det dekning for å anta at mangfold gjennom anbudskonkurranser ikke vil øke men heller avta. Det er også grunn til å tro at det blir vanskeligere å opprettholde en god kvalitet og kontinuitet på arbeidet. Årsaken til dette er at rom for kreativitet og lokale løsninger reduseres til fordel for nødvendigheten av å ta ut utbytte. Samtidig tror vi at fagmiljøene av samme grunn vil bli svekket. Dette vil brukerne tape på.*

*Vi tror også at de svakeste og mest ressurskrevende gruppene vil få færre reelle valg og lett vil komme tapende ut av en slik omlegging. Blå Kors vil derfor anbefale regjeringen at man avventer en grundigere gjennomgang av de ulike ordningene og anskaffelsen av disse. Departementet har selv varslet at det vil bli lagt fram en stortingsmelding om denne sektoren til høsten. Det vil da være mulig å belyse dette feltet i et bredere perspektiv slik at vi kan oppnå endringer til fordel for brukeren.*

*Blå Kors Norge ønsker å være en seriøs, varig og innovativ samfunnsaktør som vil bidra til en bedret livskvalitet for de som strever mest. Blå Kors ønsker gjennom sitt arbeid å støtte opp om det lokale samfunnsansvaret sammen med frivillige, kommunene og andre organisasjoner. Blå Kors mener at non-profit må ligge til grunn for produksjon av bistandstjenester på områder som må oppfattes som et samfunnsansvar og som handler om velferden til enkeltmennesker. Blå Kors oppfatter derfor at ordningene som i dag ligger til grunn for attføringsfeltet prinsipielt er gode men bør videreutvikles innenfor et non-profitregime. Dette sikrer mulighet for å utvikle kompetanse og kreativitet samt at ressursene ikke «lekker» ut av tiltakene. Vi mener derfor at gjennomføring av endringene beskrevet i notatet er feil «medisin» i dagens situasjon og at det er langt mer å hente på forbedringer av dagens ordninger.*