



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
14/1820

Vår ref.
14/1474-4 410.0/LISA

Dato:
Oslo, 03.07.2014

Høring - Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Det vises til mottatt brev av 12.05.14 vedr. ovennevnte.

Situasjon, utfordringer, hovedgrep

Det går godt i norsk økonomi. Arbeidsledigheten er i internasjonal sammenheng svært lav og sysselsettingen høy. Likevel står for mange helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Om lag 330 000 under 60 år mottar arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon som følge av nedsatt arbeidsevne¹.

Mer avdempet sysselsettingsvekst sammen med fortsatt høy innvandring, bidrar videre til at inkluderingsutfordringen er økende. Sammen med økende krav til effektivitet i arbeidslivet, fortsatt høyt omstillingstempo og lønns- og arbeidsforhold i enkelte lavlønsbransjer som er under press kan det bli krevende i tiden framover å opprettholde og øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt arbeidsevne.

Det er behov for styrket innsats på flere områder, herunder i attføringspolitikken. Den trenger et løft gjennom bl.a. å:

- Øke tiltaksomfanget og forenkle tiltaksstrukturen
- Øke bruken av arbeidstrening i ordinært arbeidsliv
- Styrke NAVs kjernekompetanse²
- Åpne for flere ideelle (ikke-kommersielle) aktører som tilbydere av arbeidsmarkedstjenester
- Mer bruk av supplerende virkemidler som lønnstilskudd, og mer oppfølging av bruker og arbeidsgiver også etter at brukeren har fått arbeidspraksis eller har etablert et arbeidsforhold

For den voksende brukergruppen med lettere psykiske lidelser vil det særlig være viktig å få ned ventetiden på tiltak og å få arbeidstrening i ordinært arbeidsliv med tett oppfølging. Lang ventetid kan i seg selv bidra til å forsterke helseproblemer. Tiltak som kan bidra til å hindre uføretrygging og manglende fotfeste i arbeidslivet blant ungdom bør ha hovedprioritet.

¹ Om lag ¼ og 1/3 av hhv av mottakere av AAP og uførepensjon har en viss arbeidstilknytning

² Avklaring og oppfølging av brukere samt arbeidslivskompetanse

Innsatsen på områdene arbeid, helse og utdanning (også ordinær utdanning) bør i større grad samordnes. Og det er viktig med en fortsatt sterk satsing på IA-samarbeidet.

For lettere å kunne vurdere hvilken retning en går på inkluderingsområdet trenges det også bedre statistikk³. Det er imidlertid ikke det samme som å få flere tallfestede styringsindikatorer for NAV, der inntrykket er at en per i dag har gått for langt i retning av detaljstyring.

Forslaget ingen forenkling – rammer de mest sårbare

Departementets forslag om å slå sammen arbeidsmarkedstiltak⁴ innebærer at to tiltak som tidligere ble anskaffet direkte fra forhåndsgodkjente aktører nå blir anbudsutsatt, og dermed også kan tilbys av private kommersielle virksomheter. Forslaget framstilles som en forenkling ved at fire overlappende arbeidsrettede tiltak slås sammen til to. Vi mener totaleffekten ikke er en forenkling. Det blir færre tiltak, men samtidig øker byråkratiet som følge av at flere tiltak blir anbudsutsatt.

Vi mener det heller ikke er korrekt at tiltakene som slås sammen er overlappende. Tiltakene retter seg mot to forskjellige målgrupper. Brukerne av de ikke anbudsutsatte tiltakene⁵ står gjennomgående lenger fra arbeidsmarkedet enn brukerne av de anbudsutsatte⁶.

Departementets forslag gir ingen endringer i tiltakssystemet for personer med moderate bistandsbehov. Endringene berører personer med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov. Konkurransetsetting er særlig lite hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet.

Departementet skriver at flere leverandører gir økt valgfrihet for brukeren. Men ved fri konkurranse og flere kommersielle aktører er LO redd dette vil medføre at leverandørene vil prioritere de brukerne det vil være lettest og raskest å integrere i ordinært arbeidsmarked, eventuelt bruke mindre ressurser på brukere de oppfatter de vil ha vanskeligere med å integrere.

Mer anbud kan svekke utføringskvaliteten

LO er enig i at tiltakssystemet må åpne for flere tiltak som oppfyller individuelle behov. Men dette er lite forenlig med et anbudssystem der tiltakene må defineres detaljert før anbudsrunder og måling av kvalitet og dermed kontroll i etterkant er svært krevende.

Anbud krever avstand mellom bestiller og tiltaksleverandør. Kompetanseutviklingen, som i dag i stor grad skjer gjennom tett kontakt mellom leverandør og NAV, kan dermed svekkes.

Departementet skriver at etaten i dag legger forholdsmessig mer vekt på kravene til kvalitet foran pris ved valg av leverandører. Vi er ikke sikre på at det er tilfellet. Hvordan måler NAV kvaliteten på disse tiltakene?

Det er i dag krav om at alle forhåndsgodkjente tiltaksleverandører må innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor. Det finnes ikke lignende krav for leverandører av anbudsutsatte tiltak⁷.

³ Statistikk for ventetider, gjennomsnittlig tid i tiltaksløp, jobbtilknytning og -fastholdelse samt statistikk som kan gi bedre oversikt over leverandørene av utføringstjenester og brukergruppene.

⁴ Avklaring i ordinær virksomhet slås sammen med Avklaring i skjermet virksomhet og Oppfølging og Arbeid med bistand slås sammen til ett oppfølgingstiltak.

⁵ Avklaring i skjermet sektor og arbeid med bistand

⁶ Avklaring i ordinær virksomhet og Oppfølging

⁷ Utføringsbransjen har også vært aktive for å utvikle et landsdekkende system for benchmarking (BATT), som er en strukturert måte å sammenlikne virksomheter på for å forberede kvaliteten av tjenestene. Bransjen fører

Anbud er til nå først og fremst brukt ved de mest standardiserte tjenestene og overfor brukergrupper som står forholdsvis nært arbeidsmarkedet. Lite tilsier at gevinsten ved å gå videre i retning av mer bruk av anbud vil gi bedre tilbud. Det er uheldig om den samlede ressursbruken vris fra brukerrettete tiltak i retning av kostbare byråkratiske prosesser. Attføring er ikke produksjon i vanlig forstand. Særkjennetegn ved denne typen tjenester tilsier at kommersielle leverandører og "markedskonkurranse" er lite egnet.

Det er ikke nødvendig å bruke private kommersielle aktører for at flere skal få arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. Mange av tiltaksdeltakerne i skjermet sektor får arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. Bl.a. gjennom "Ringer i vannet" som er utviklet av bransjen selv.

Forenkle innen tiltak for samme brukergruppe framfor mer anbud

I dagens struktur blir brukere i for stor grad sendt fra tiltak til tiltak. I mange tilfeller er det ventetid mellom tiltakene. Det er ikke god attføring. Å forenkle tiltaksstrukturen er dermed fornuftig. Men det må gjøres innenfor tiltak som retter seg mot samme målgruppe. Da trenger en ikke gjøre mer bruk av anbud, og unngår å svekke tjenestetilbudet for de mest sårbare.

LO er positiv til å få inn flere ideelle (ikke-kommersielle) aktører på attføringsfeltet. For å sikre at det attføringsfaglige står i hovedsetet er det viktig med systemer for kvalitetssikring og krav til utbytteforbud.

Den forrige regjeringen tok sikte på å finne en løsning med flere ikke-kommersielle tilbydere som er forenlig med anskaffelses- og statsstøtteregelverket. Dagens regjering bør fortsette dette arbeidet.

Endringer må baseres på kunnskap

I høringsnotatet står det at Departementet forventer økt kvalitet i tilbudet til brukerne som følge av den foreslåtte sammenslåingen av tiltakene. Hva bygger Departementet dette på?

Evalueringslitteraturen gir ikke støtte for at de forhåndsgodkjente virksomhetene leverer kvalitativt dårligere, dyrere eller mindre innovative tjenester enn andre leverandører⁸.

Vi kan heller ikke se at de to rapportene som det vises til støtter opp om et behov for mer anbudsutsetting. Sitatene som brukes som argumenter er tatt ut av sin sammenheng.

Når det gjelder den anbudsutsatte delen av avklaringstiltaket er det riktig at det i AFI-rapporten står at det åpner for mer konkrete og presise bestillinger. Forskerne skriver imidlertid også at det ikke synes rimelig å knytte fortrinnet ved denne fleksibiliteten til systemet med anbudsutsettelse⁹.

Departementet viser til formuleringen "Evalueringer finner ingen statistisk sikre forskjeller i kvalitet eller måloppnåelse mellom anbudsbaserte tjenester og tjenester kjøpt direkte fra forhåndsgodkjente leverandører" i AFI-rapporten. LO kan imidlertid ikke se at dette er argument for å slå sammen tiltak på tvers av målgrupper for så å anbud utsette. Målgruppa for tiltakene anskaffet fra forhåndsgodkjente leverandører står i utgangspunktet lenger fra arbeidsmarkedet enn deltakere på anbudsutsatte tiltak. Det er derfor grunn til å anta at tiltak

løpende statistikk over tiltaksgjennomføringen med det formål å forbedre resultatene med vekt på å få flere i arbeid. Det finnes ikke noe liknende system for måling og sammenligning av leverandører av anbudsutsatte tiltak
⁸ NOU 2012:6 "Arbeidsrettede tiltak.

⁹ Side 10, AFI rapport 13/2012: "...siden det slik vi ser det ikke er noe som prinsipielt i forskriften eller andre steder forhindrer NAV i å stille samme presise krav til de skjermede tiltaksbedriftene innenfor den eksisterende anskaffelsesstrukturen."

for personer nært arbeidsmarkedet vil ha raskere og bedre måloppnåelse. At denne forskjellen ikke kommer til uttrykk mener vi snarere kan sees på som en svakhet ved de anbudsutsatte tiltakene.

Departementet viser til at det i rapporten "Anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester"¹⁰ framkommer bred enighet blant informantene ved NAV-kontorene og i virksomhetene om at anbudskonkurranser gjør at virksomhetene strekker seg for å nå opp i konkurransen". I den samme rapporten står det imidlertid også:

"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.

På et generelt grunnlag kan vi ikke si at anbudskonkurranser gir bedre og mer kostnadseffektive arbeidsmarkedstjenester enn andre anskaffelsesformer (avtaler med forhåndsgodkjente leverandører). For det første anskaffes ulike tjenester med ulike anskaffelsesformer, slik at det ikke finnes noe sammenlikningsgrunnlag. For det andre er det mange andre forhold enn anskaffelsesformen som påvirker resultatene av et kjøp, blant annet krav til tjenesteleveransene og NAVs oppfølging."

Ifølge rapporten kan anbudskonkurranser også bidra til å øke administrasjonskostnadene og svekke leverandørenes insentiver til å investere i kompetanse.

Det er behov for mer kunnskap om hvilke virkemidler som gir god utføring og for hvem. Det har skjedd store endringer innenfor utføringsområdet de siste årene som ny forskning ikke har fanget opp. Det er satt i verk en rekke forsøk, prosjekter og forskning på utføringsområdet. Politikktvikling på feltet bør bygge på erfaringer fra dette arbeidet.

Endringer må skje på bakgrunn av helhetlig gjennomgang

Den foreslåtte sammenslåing av tiltak for så å anbudsette dem, vil være en radikal omlegging av dagens utføringspolitikk. I Norge har vi i snart 50 år høstet erfaringer med utføringspolitikk, og politikken er stadig blitt justert med bakgrunn i erfaringer og nye utfordringer. En betydelig anbudsetting slik Departementet foreslår, vil være et stort brudd med dette. Det vil videre kunne blokkere for senere kunnskapsbaserte forslag som kan gjøre tiltakssystemet mer sømløst med individuelle tilpasninger.

LO vil sterkt oppfordre til at endringer på tiltaksområdet behandles i en bred Stortingsmelding. Utformingen av tiltakene må ses i sammenheng med den øvrige politikken på området.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Terje Olsson
(sign.)

Stein Reegård
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.

¹⁰ Encon Povry/Proba 2010/89.