

Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

1. Innledning

Dagens tiltaksstruktur er komplisert og uoversiktlig. Det er gjennom årenes løp opprettet mange parallelle og overlappende ordninger. Dette kan gjøre det vanskelig både for arbeidsgivere og arbeidssøkere å få oversikt over hvilken bistand arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi. Regjeringen vil forenkle regelverket for arbeidsmarkedstiltakene slik at tiltakene kan bli lettere å ta i bruk. Riksrevisjonen har også påpekt at en mulig risiko ved å ha et oppsplittet virkemiddelapparat, er at valg av arbeidsmarkedstiltak skjer ut fra andre kriterier enn hva som er best for den enkelte bruker. Det gjør også styringen av tiltaksområdet krevende.¹

Endringene som foreslås i dette høringsnotatet legger videre til rette for økt mangfold av leverandører og for å gi brukere større valgfrihet i tjenestetilbudet. Med flere leverandører og konkurranse om å levere arbeidsrettede tjenester, forventer regjeringen økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet til brukerne.

Regjeringen vil drøfte flere forslag til endringer i tiltaksapparatet i en melding til Stortinget som det er planlagt å legge fram høsten 2014.² Det er behov for raskt å komme i gang med forenklingsarbeidet og fortløpende gjøre endringer slik at flere som i dag står utenfor arbeidslivet, kan komme i arbeid. Derfor fremmes dette høringsforslaget nå med sikte på iverksetting fra 1.1.2015.

2. Forenkling av tiltakene innenfor avklarings- og oppfølgingsområdet

Regjeringen foreslår i denne høringen å forenkle og slå sammen overlappende ordninger innenfor avklarings- og oppfølgingsområdet. Dette er tiltak som i dag leveres både gjennom avtaler med 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 at oppfølging og arbeid med bistand slås sammen til ett oppfølgingstiltak. På denne måten reduseres fire tiltak til to. Disse tiltakene anskaffes gjennom en ordinær anbudskonkurranse.

Med det forslaget som nå sendes på høring blir det foreslått å opprette et tilbud om avklaring og oppfølging som omfatter både sykmeldte arbeidstakere, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er ikke hensiktsmessig på dette tiltaksområdet å opprettholde ulike tiltaksvarianter for ulike brukergrupper. Det er individuelle behov som skal avgjøre hvilket tilbud man får, og ikke hvilken gruppe man tilhører. Varigheten av et avklaringstiltak eller et oppfølgingstiltak vil bli tilpasset individuelle behov innenfor de varighetsbestemmelser som i dag gjelder.

De avklarings- og oppfølgingstjenester som i dag kjøpes direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, er utformet som de tilsvarende tiltakene som anskaffes via anbud. Faglig og

¹ Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012. Dokument 1 (2013-2014).

² Meld. St. 9 (2013-2014) Tilbaketrekning av Meld. St. 46 (2012-2013) Flere i arbeid.

innholdsmessig sett er dette derfor tiltak velegnet å slå sammen. Det som er felles for de aktuelle tjenestene, er at det er leverandørens kompetanse som er avgjørende for kvaliteten på tjenestene. Brukere som mottar avklarings- eller oppfølgingstjenester har ikke behov for et spesielt tilrettelagt arbeidsmiljø. Tjenestene kan tilbys der den rette kompetanse finnes.

I en evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltakene som ble gjennomført i 2012 beskrives situasjonen på området som preget av tilfeldigheter og usikkerhet mht. hvem som havner på hvilke tiltak. Resultatet er at brukernes behov i liten grad settes i sentrum.³

Om lag 2 000 deltakere deltar i dag på avklaring i skjermet virksomhet, mens i gjennomsnitt 600 tiltaksplasser anskaffes etter anbud. I oppfølgingstiltaket arbeid med bistand i regi av skjermede virksomheter deltar om lag 7 000, mens i overkant av 2 000 tiltaksplasser er anskaffet gjennom anbudskonkurranse. Også flere andre arbeidsmarkedstiltak kjøpes etter anbud eller gjennomføres i ordinære virksomheter. Om lag 2 000 deltakere med nedsatt arbeidsevne er i arbeidsmarksopplæring anskaffet ved anbud. Om lag 8 000 er i arbeidspraksis i ordinær virksomhet, og i underkant av 4 000 på ulike lønnstilskuddsordninger. Tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne anskaffes allerede ved anbud eller gjennomføres i ordinært arbeidsliv.

Avklaring av brukere skjer i dag både i regi av NAV-kontorene og gjennom kjøp av avklaringstjenester hos ulike leverandører i markedet. Gjennom avklaring skjer en kartlegging og utprøving av den enkeltes arbeidsevne for å få klarlagt behov for arbeidsrettet bistand. Det finnes i dag to helt parallelle og overlappende avklaringsordninger. Det ene tiltaket kjøper Arbeids- og velferdsetaten fra forhåndsgodkjente tiltaksleverandører, og det andre anskaffes i en åpen anbudskonkurranse etter anskaffelsesreglene. Regjeringen foreslår å slå sammen dagens to avklaringstiltak og anskaffe tjenesten etter anskaffelsesreglene. Dette foreslås gjort ved at de særlige bestemmelsene om målgruppe, krav til arrangør og hvordan tilskuddet gis for avklaring i skjermet virksomhet i kapittel 2 i forskrift 11. desember 2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak oppheves. Samtidig foreslås det også enkelte språklige endringer i enkelte av bestemmelsene som ikke har innholdsmessig betydning.

Situasjonen på oppfølgingsområdet er på mange måter den samme. Arbeids- og velferdsetaten kjøper oppfølgingstjenester både fra forhåndsgodkjente tiltaksleverandører (arbeid med bistand), og gjennom åpne anbudskonkurranser. Oppfølging skal gi arbeidssøkere formidlingsrettet bistand til å komme i arbeid, bistand i starten av arbeidsforholdet, samt gjøre det lettere for arbeidstakere å beholde arbeidet. Regjeringen foreslår å slå sammen dagens to ordninger, og anskaffe oppfølgingstjenester etter anskaffelsesreglene. Dette foreslås gjort ved at kapittel 6 i forskrift 11. desember 2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak oppheves. I kapittel 5, foreslås det enkelte endringer i bestemmelsen om målgruppe for å sikre at det nye oppfølgingstiltaket inkluderer både de som er i målgruppen for dagens arbeid med bistand og dagens oppfølgingstiltak. I tillegg foreslås det en endring i varighetsbestemmelsen for å

³ Knut Fossetøl, Pål Børing og Ingebjørg Skarpaas: "Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak? Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV". AFI-rapport nr. 13/2012.

ivareta muligheten for å kunne forlenge varigheten når tiltaket brukes i forbindelse med overgang fra skole eller soning i institusjon som man i dag har i tiltaket arbeid med bistand. Også i kapittel 5 foreslås det enkelte språklige endringer som ikke har innholdsmessig betydning.

En enhetlig anskaffelsesmåte er en forutsetning for å kunne slå sammen dagens avklaringstiltak og oppfølgingstiltak. Kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester må skje i tråd med de regler som gjelder for offentlige anskaffelser. Det er videre viktig å sikre at tilskuddet som gis til tiltaksarrangørene ikke er støtte som kan være ulovlig etter EØS-avtalens artikkel 61. Dette ligger til grunn for de endringene i anskaffelsesmåten som foreslås i avklarings- og oppfølgingstiltakene, se punkt 5.

3. Flere leverandører gir økt valgfrihet for brukerne

Målet er å gi brukere av avklarings- og oppfølgingstjenester større valgfrihet og økt mangfold i tjenestetilbudet. Et bredere spekter av tilbydere vil legge til rette for en best mulig individuell tilpasning av tjenesten. Jo flere aktører, jo bedre vil man kunne dekke variasjonen i brukernes avklarings- og oppfølgingsbehov. For å få dette til bør flere frivillige og private tilbydere slippes til, og flere arbeidsgivere innenfor ordinært arbeidsliv stille tiltaksplasser til disposisjon. Det vil styrke regjeringens ambisjon om å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. Arbeid i ordinære virksomheter er målet for alt oppfølgingsarbeid. Det som skiller dagens oppfølgingstiltak er hvor tilretteleggerne er ansatt, ikke målet for arbeidet. Deltakerne skal i begge tiltakene følges opp i ordinært arbeidsliv.

Det er i dag noe erfaring med anbudskonkurranser på avklarings- og oppfølgingsområdet. En evaluering viste at konkurransen mellom ulike tilbydere har økt og det er observert større vilje til endring og utvikling av tjenestene. Det ser også ut til at anbudssystemet har åpnet for mer konkrete, individuelle og presise bestillinger fra NAV-kontorenes side, og gitt tiltakene et innhold og en fleksibilitet som er ønskelig sett ut fra både NAV-kontorenes og brukernes side. Evalueringen finner ingen statistisk sikre forskjeller i kvalitet eller måloppnåelse mellom anbudsbaserte tjenester og tjenester kjøpt direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksleverandører.⁴ I en annen rapport framkommer det bred enighet blant informantene ved NAV-kontorene og i virksomhetene om at anbudskonkurranser gjør at virksomhetene ”strekker seg” for å nå opp i konkurransen.⁵

Dagens attførings- og vekstbedrifter har god kompetanse innen avklarings- og oppfølgingstjenester, og de vil derfor være en sentral leverandør av disse tjenestene også framover. Det er imidlertid viktig for tjenesteutviklingen på arbeidsmarkedsområdet at flere aktører kan slippe til. Det gjelder også bemannings- og rekrutteringsbyråer som kan bidra med sin markedskompetanse til at flere får prøvd seg som vikarer mv. i ordinært arbeidsliv, og det gjelder ulike ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører som ønsker å gi arbeidssøkere med ”hull i CV'en” en jobbsjanse.

⁴ Jf. tidligere referert AFI-rapport.

⁵ Econ Pöry/Proba: ”Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester”. Econ-rapport R-2010-089.

Prisene i anbudsmarkedet for de aktuelle tjenestene har ligget noe over tilskuddsnivået på det skjermede tiltaksmarkedet. Erfaring fra det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket viser imidlertid at prisen har sunket etter hvert som markedet har blitt mer etablert. Når tjenestene anskaffes av Arbeids- og velferdsetaten i dag, legger etaten forholdsmessig sett mer vekt på kravene til kvalitet foran pris ved valg av leverandør i anbudskonkurransene. Slik vil det fortsatt være.

4. Hensyn til kvalitet og langsiktighet

For å sikre at Arbeids- og velferdsetaten inngår avtaler med de beste leverandørene, og at rammebetingelsene gir forutsigbarhet og mulighet for kompetanseutvikling, vil det være relevant å se nærmere på hvilke krav som kan stilles i utlysningen av anbudet og hvilke vilkår som bør inngå i selve kontraktene. Et tiltak for å sikre kvaliteten er å stille krav til tiltakstilbyderens kompetanse og kunnskaper om metoder for inkludering i arbeidslivet.

Det er handlingsrom i anskaffelsesregelverket for å inngå langvarige kontrakter. Ved å inngå flerårige, men tidsavgrensede avtaler med leverandørene, vil man bidra til forutsigbarhet både for brukere og leverandører samtidig som hensynet til fornyelse og utvikling blir tilgodesett.

5 Konkurranseregler ved kjøp av arbeidsmarkedstiltak

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder når offentlige organ skal inngå gjensidig bebyrdende kontrakter om kjøp av varer og tjenester. Dersom et arbeidsmarkedstiltak er innrettet slik at det er en gjensidig bebyrdende kontrakt om kjøp av tjenester, kan tiltaksplassene ikke kjøpes direkte fra bestemte tiltaksarrangører, men anskaffelsen må følge de regler som er fastsatt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

En juridisk utredning utført av advokatfirmaet Kluge i forbindelse med NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak (Brofoss-utvalget), konkluderer med at kjøp av slike tiltaksplasser er offentlige anskaffelser som omfattes av det nasjonale anskaffelsesregelverket, og at tilskuddet som gis til tiltaksarrangør må anses som offentlig støtte, jf. EØS-avtalens artikkel 61.

Avklaring i skjermet virksomhet og arbeid med bistand anskaffes i dag direkte fra allerede godkjente tiltaksarrangører uten noen form for kunngjøring eller konkurranse. Tiltak forbeholdt skjermede og forhåndsgodkjente bedrifter samt enkelte andre tiltak, er basert på en ordning med en fast tilskuddssats per tiltaksdeltaker per måned. Dette gjør det vanskelig å vurdere om tilskuddet er riktig fastsatt. Beregninger utført i forbindelse med Brofoss-utvalget, viser forskjeller i tilskuddsnivå som ikke lar seg forklare ut fra deltakernes bistandsbehov eller antatte kostnader ved tiltaket.

Om tilskuddet skal notiseres til og godkjennes av ESA, må det utformes slik at man sikrer at støtten ikke overkompenserer de tjenester som utføres. Om tiltaksplassene anskaffes i fri konkurranse etter anskaffelsesregelverket, vil tilskuddet ikke anses som offentlig støtte etter EØS-avtalens artikkel 61, og det vil da ikke være nødvendig å få dette godkjent av ESA.

For kjøp av tiltak og tjenester innrettet mot ordinært arbeidsliv ønsker regjeringen anbudskonkurranser etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Det vil åpne for at ideelle organisasjoner, sosiale entreprenører og private aktører kan levere avklarings- og oppfølgingstjenester. Det forhindrer ikke at det i anbudskonkurransen kan stilles klare kvalitetskrav til tilbyderne. Mens det for enkelte tiltak er hensiktsmessig med en mest mulig åpen konkurranse for å få et godt tilbud for brukerne, vil det for andre tiltak være behov for å sette spesifikke krav til leverandørene i forkant av konkurransen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges til grunn at de skisserte forslagene til forenklinger i regelverket for arbeidsmarkedstiltakene, ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser avvesentlig karakter.

Formålet med begge de to avklaringstiltakene som slås sammen, er å få klarlagt behov for arbeidsrettet bistand. Dette endres ikke ved sammenslåingen. Tilsvarende endres ikke formålet for de to oppfølgingstiltakene som er å gi arbeidssøkere formidlingsrettet bistand til å komme i arbeid, samt gjøre det lettere for arbeidstakere å beholde arbeidet. Ingen brukere som deltar på de berørte tiltakene skal miste tiltaksplassen sin fra Arbeids- og velferdsetaten som følge av omleggingen. Brukere som er inne i ordningen når omleggingen trer i kraft, skal kunne fortsette tiltaksløpet sitt i tråd med det som er avtalt mellom brukeren og Arbeids- og velferdsetaten. I dette høringsnotatet foreslås ingen endringer i andre arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer blant annet at det ikke gjøres endringer i tiltakene som skal gi tilbud om varig tilrettelagte arbeidsplasser eller tilbud om et spesielt tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø til brukere som står lenger unna arbeidsmarkedet.

Arbeidsmarkedstiltakene vil fortsatt bli finansiert innenfor rammebevilgningen til arbeidsmarkedstiltakene. Som vist til ovenfor, har prisene i anbudsmarkedet for de aktuelle tjenestene ligget noe over tilskuddsnivået på det skjermede tiltaksmarkedet. Dette tilsier at prisene for de aktuelle tjenestene på kort sikt kan gå noe opp. Erfaring fra det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket viser imidlertid at prisen har sunket etter hvert som markedet har blitt mer etablert, og prisen for dette tiltaket lå i 2013 under tilskuddet for det tilsvarende tiltaket kjøpt direkte fra skjermede virksomheter. På lengre sikt forventes det at økt bruk av anbud, vil medføre reduserte kostnader knyttet til de aktuelle tjenestene. For Arbeids- og velferdsetaten vil færre tiltaksvarianter og mer robuste tiltak, gjøre det enklere å finne fram til egnede tiltak og frigjøre tid til nødvendig oppfølging av brukerne.

Med flere leverandører og konkurranse om å levere arbeidsrettede tjenester, vil det kunne være attførings- og vekstbedrifter som risikerer å miste avtaler med Arbeids- og velferdsetaten om tiltaksplasser. Det vil stille krav både til bedriftene og eiernes omstillingsdyktighet. Departementet vil i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og involverte aktører, vurdere hensiktsmessige overgangsordninger for innfasingen av endringene slik at attførings- og vekstbedriftene gis tid til omstilling.