



# Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter?

## Delrapport 1

*Et forskningsprosjekt finansiert av KS' program for storbyrettet forskning  
Delrapport 1: Analyse og anbefalinger*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Arbeidsliv og velferd

*Oslo Economics jobber med en rekke forsknings- og utredningsprosjekter innen arbeidsliv, velferdstjenester og relaterte områder. Vi jobber for departementer, direktorater, kommuner, organisasjoner og private virksomheter. Oslo Economics har både sterk metodekompetanse og omfattende erfaring med sentrale spørsmål innenfor dette feltet. Flere av våre ansatte har doktorgradskompetanse på området.*

*Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.*

*Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter? Delrapport 1/77*

© Oslo Economics, 13. april 2022

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. +47 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com/[nazarkru]

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>5</b>
<b>1. Forord</b>	<b>10</b>
<b>2. Innledning</b>	<b>11</b>
2.1 Arbeidsmarkedsbedriftene er et verktøy for arbeidsinkludering	11
2.2 En analyse med tre perspektiver	12
2.3 Leseveiledning	12
<b>3. Arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet, finansiering og regelverk</b>	<b>14</b>
3.1 Arbeidsmarkedsbedriftenes rolle	14
3.2 Målgrupper	14
3.3 Modell for finansiering og tildeling	15
3.4 Krav til leverandører	16
<b>4. Sysselsetting og inkludering – en kunnskapsgjennomgang</b>	<b>20</b>
4.1 Om sysselsetting trender og utfordringer	20
4.2 Om arbeidet med å få flere i jobb – virkemidler og resultater	21
4.3 Om varig tilrettelagt arbeid (VTA)	23
4.4 Om arbeidsforberedende trening (AFT)	23
4.5 Kommunalt eierskap av aksjeselskaper	24
<b>5. Arbeidsmarkedsbedriftenes resultater, behov og muligheter</b>	<b>25</b>
5.1 Bedriftenes drift	25
5.2 Bedriftenes økonomi	32
5.3 Måloppnåelse i VTA	35
5.4 Måloppnåelse AFT	37
5.5 Vurderinger og anbefalinger	41
<b>6. Kommunenes eierstyring</b>	<b>46</b>
6.1 Formålet med kommunal eierstyring	46
6.2 Lovregulerte krav til kommunenes eierstyring	46
6.3 Mulige virkemidler i eierstyringen	47
6.4 Formell eierstyring	48
6.5 Innkjøp av varer og tjenester	54
6.6 Kommunen som arbeidsgiver og arena for arbeidstrening	55
6.7 Samarbeid om arbeids- og velferdstjenester med arbeidsmarkedsbedriftene	56
6.8 Vurderinger og anbefalinger	58
<b>7. Nasjonale rammebetingelser og regionalt handlingsrom</b>	<b>63</b>
7.1 Forhindring av kryssubsidiering er samfunnsnyttig	63
7.2 Rapportering og kontroll er ressurskrevende	64
7.3 NAVs tilskuddssatser og kommunenes medfinansieringsgrad	65

7.4 Regelverket om primærvirksomhet kan svekke mulighetene til å bruke tilgjengelig kapasitet og ressurser til å få flere i jobb	66
7.5 Mulig uklarhet og ulik tolkning av regelverket	67
7.6 Den nasjonale fordelingsmodellen for tiltaksplasser	68
7.7 Vurderinger og anbefalinger	72
<b>8. Drøfting og oppsummering</b>	<b>73</b>
<b>9. Referanser</b>	<b>77</b>
<b>Vedlegg A [Vedlegg]</b>	Feil! Bokmerke er ikke definert.

## Sammendrag og konklusjoner

*Om flere får mulighet til å delta i arbeidslivet vil det oppstå betydelige gevinster, både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Arbeidsmarkedsbedriftene bidrar til å realisere disse gevinstene på flere måter. Arbeid i skjermet sektor er gjerne en verdi i seg selv for de som deltar på det, og slik aktivitet vil også kunne bidra til overgang til ordinært arbeid. For å styrke arbeidsmarkedsbedriftene som arena for inkludering i arbeidslivet trengs konsistens mellom nasjonale rammebetingelser, eierstyring, kompetanse og drift.*

*Arbeidsmarkedsbedriftene er leverandører av velferdstjenester og mottakere av offentlige tilskudd, men også aktører i produkt- og tjenestemarkeder. Denne doble rollen gjenspeiles i de nasjonale rammebetingelsene som regulerer arbeidsmarkedsbedriftene. Det er ikke tillatt å ta utbytte fra leverandører av tiltakene Arbeidsforberedende trening og Varig tilrettelagt arbeid. Den økonomiske støtten til tiltakene i skjermet sektor er lovlig blant annet fordi inntektene fra salg av varer og tjenester i sektoren er begrenset, og hvilke tjenester selskapene har lov til å levere til kommunen er strengt avgrenset. Det utførings- og sosialfaglige står sterkt i arbeidsmarkedsbedriftene, og motivasjonen for innovasjon på produkt- og tjenestområdet er først og fremst drevet av ønsket om å tilby relevante arenaer for utprøving og dermed bedre resultater i tiltakene.*

*Eierskapsutøvelsen i en slik kontekst er en mangefasettert og kompleks oppgave. En fruktbar strategi for en mer aktiv eierstyring synes å være å bruke arbeidsmarkedsbedriftene som leverandører av flere typer velferdstjenester enn de brukes til i dag. Dette vil kunne realisere synergieffekter og stordriftsfordeler, all den tid arbeidsmarkedsbedriftene har betydelig kompetanse på kvalifisering og utvikling av de ressursene som bor i mennesker. Som eier av bedriftene, og som politisk ansvarlig for de behovene som bedriftene kan være med å dekke, er kommunens engasjement og involvering avgjørende for at verdiskapingen skal realiseres. Det handlingsrommet som eksisterer i dag for hvilke tjenester arbeidsmarkedsbedriftene kan levere på oppdrag fra kommunen og andre bør presiseres og utnyttes bedre. Enkelte av begrensningene som i dag legges på leverandører av VTA- og AFT-tiltak når det gjelder hvilke tiltak de kan levere til kommunen kan også trolig lempes på, uten at praksisen kommer på kant med EØS-regelverket.*

### **En analyse med tre perspektiver, finansiert av KS' Program for storbyrettet forskning**

Denne rapporten belyser hvordan syv storbykommuner forvalter sitt eierskap av arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor. Vi drøfter hvilke utfordringer og muligheter som oppstår i skjæringspunktet mellom bedriftenes innretning av driften, NAVs forvaltning og kommunenes eierskapsstyring av bedriftene.

Formålet med utredningen er å bidra til å gi kommunene et felles kunnskapsgrunnlag for å sammenligne praksis mellom bedriftene og eierkommunene. Vi har undersøkt tre overordnede perspektiver:

- Begrensinger, fleksibilitet og muligheter lokalt for den enkelte arbeidsmarkedsbedrift.
- Eierstruktur og eierskap som strategisk virkemiddel for å få flere i arbeid.
- Nasjonale rammebetingelser og regionalt handlingsrom.

Prosjektet er gjennomført i perioden fra 20. september 2021 til 31. mars 2022. Analysene baserer seg på intervjuer med kommunene, arbeidsmarkedsbedriftene, bransjeorganisasjoner, NAV og representanter for tiltaksdeltakerne. Vi har analysert regnskap og resultater ved bedriftene, forskningslitteratur og andre relevante dokumenter. Prosjektet er gjennomført i tett samarbeid med de sju storbykommunene som har deltatt i prosjektet. Det har blitt gjennomført tre samlinger/workshops med de involverte kommunene i løpet av prosjektet.

## Arbeidsmarkedsbedriftene er et verktøy for arbeidsinkludering

Arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor har en sentral rolle i å få flere i arbeid, ved å tilby tilrettelagt arbeid og arbeidstrening til personer med særskilte behov. På oppdrag fra NAV leverer arbeidsmarkedsbedriftene de arbeidsrettede tiltakene Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA). I 2021 deltok om lag 8 000 personer månedlig på AFT og 9 000 personer på VTA. Ved siden av gjennomføringen av tiltakene VTA og AFT, er bedriftene mangfoldige og har ulike virksomhetsområder. Arbeidsmarkedsbedriftene finansieres av tilskudd fra stat og kommune og av inntekter fra salg av varer og tjenester.

## Arbeidsmarkedsbedriftenes resultater, behov og muligheter

De kommunalt eide arbeidsmarkedsbedriftene i storbykommunene er organisert på ulikt vis og driver innenfor en rekke ulike virksomhetsområder. Noen er relativt små bedrifter som kun driver med VTA, eller kun VTA og AFT, og med et begrenset antall tiltaksplasser. Andre bedrifter er større, med opp mot 400 tiltaksplasser totalt, gjerne som følge av at flere små bedrifter har fusjonert.

De fleste bedriftene har et utvalg av intern vare- eller tjenesteproduksjon, hvor de tilbyr arbeid og arbeidstrening til deltakerne. Noen bedrifter baserer seg på tradisjonell vareproduksjon, men andre har lagt om til tjenesteproduksjon grunnet endret etterspørsel i markedet. Noen drifter anbudsutsatte NAV-tiltak og andre har annen kommersiell virksomhet i søsterselskap. I tillegg er det flere bedrifter som drifter ikke-kommersielle prosjekter rettet mot tilgrensende målgrupper, som kan være rene aktivitetstilbud eller tidsbegrensede tilbud med formål om overgang til arbeid.

Mange av bedriftene har solid økonomi, og positive resultater over tid har blitt akkumulert til høy egenkapital. Bedriftene bruker opptjente reserver til å investere i infrastruktur som lokaler og produksjonsutstyr, men også til andre formål innenfor tiltaksdriften, som kompetanseutvikling for ansatte i form av kurs og etter- eller videreutdanning. Flere bedrifter har imidlertid større økonomiske reserver enn de bruker, og enkelte bedriftsledere opplever at det er utfordring å finne gode måter å bruke pengene på. Det er en potensiell fallgrube at bedriftene overinvesterer i infrastruktur. Bedriftene bør være bevisste på dette. Alle investeringer bør baseres på en vurdering av både kostnader og nytte, og nytteverdien av investeringene må kunne rettferdiggjøre kostnadene.

Formålet med VTA er å gi deltakerne arbeid som bidrar til vekst og utvikling for den enkelte, gjennom kvalifisering og tilrettelagte oppgaver i trygge omgivelser. Dette krever tett, systematisk og individuell oppfølging av hver deltaker, hvor det løpende vurderes, i samråd med deltakerne selv, hvorvidt deltakeren ønsker og kan få nye oppgaver for å bidra til vekst og utvikling.

I mange kommuner er det mange flere i målgruppen for VTA enn det er VTA-plasser. Det kan være lange ventelister for å få plass på tiltaket. Vår vurdering er at det er et visst utnyttet potensial for **overgang til arbeid i ordinær sektor**. Potensialet er begrenset, men de deltakerne som kan fungere i et ordinært arbeidsliv bør likevel flyttes ut av skjermet sektor, slik at plassene i skjermet sektor kan tilgjengeliggjøres for andre med behov. Det er imidlertid viktig å også opprettholde VTA som en stabil arena for aktivitet, uten overhengende forventning om overgang til ordinært arbeid, for de gruppene som har behov for det. Bedriftene må derfor tenke variert, og hele tiden lete etter muligheter for overgang til arbeid i ordinært arbeidsliv, samtidig som de ivaretar den enkeltes behov for mestring og trygghet. Bedre muligheter for oppfølging fra arbeidsmarkedsbedriftene i overgangen fra skjermet til ordinær sektor vil trolig være viktig for at overgangen skal fungere for deltakerne.

AFT er et tidsavgrenset tiltak, hvor målet er overgang til ordinært arbeid eller utdanning. Resultatmålet for den enkelte bedrift er at minst 50 prosent av deltakerne har overgang til arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. Det viktigste suksesskriteriet for AFT fremstår å være systematisk og tett oppfølging av deltakerne, slik at deltakerne får støtte til å utvikle egne ressurser i størst mulig grad.

For å lykkes i AFT må bedriftene ha fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv så raskt som mulig. En forutsetning for å få til dette er et godt samarbeid med lokale virksomheter, slik at bedriften kan oppdrive eksterne arbeidstreningsplasser som er tilpasset den enkelte ønsker og behov. Det er utfordrende å finne tilstrekkelig antall egnede arbeidsplasser, og bedriftene bruker mye ressurser på dette markedsarbeidet. Bedriftene må investere i et godt samarbeid med de lokale virksomhetene, slik at samarbeidet kan bli varig, blant annet ved å tilby deltakere som imøtekommer lokale virksomheters behov for arbeidskraft.

Samtidig kan enkelte deltakere ha behov for å være i mer skjermede arenaer en kortere periode i starten av tiltaket. I slike tilfeller er det avgjørende at den interne vare- og tjenesteproduksjon ikke blir avhengig av AFT-deltakernes arbeidsinnsats, for å sikre at AFT-deltakere ikke forblir lenger i slike arenaer enn nødvendig.

Bedriftene har kompetanse på utføring som også kan utnyttes for å få flere i arbeid i andre målgrupper, utover VTA og AFT. Flere av bedriftene i storbykommunene drifter også egne prosjekter rettet mot andre målgrupper, stort sett i samarbeid med kommunen eller også med andre aktører. Dette fremstår som god utnyttelse av bedriftenes kompetanse. Mange av bedriftene har også kommersiell tilleggsvirksomhet tilknyttet i samme konsern, gjerne organisert i egne datterselskaper. Dersom slik tilleggsvirksomhet har overføringsverdi til driften av VTA eller AFT, vil det kunne gi samdrifts- og stordriftsfordeler.

Det viktigste for bedriftene er trolig å investere eventuelle overskuddsverdier i utførelsesfaglig metode, kompetanseutvikling av sine ansatte og markedskontakt. Når mulighetene for slike investeringer er uttømt, bør bedrifter med gjenværende økonomiske verdier kunne bruke disse på å utvikle tilbud til andre, men tilsvarende målgrupper, for å bidra til å nå samfunnsmålet om flere i arbeid. Slike tilbud bør utvikles i samarbeid med kommunen, med utgangspunkt i innbyggernes utfordringer og behov.

### Kommunen som eier og interessent

Funnene fra kartleggingen tilsier at det er et potensial for å utnytte eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene som strategisk virkemiddel i større grad enn i dag, for å få flere over i arbeid. Mulighetsrommet er illustrert i figuren under.

**Figur 1-1: Mulige virkemidler i kommunenes eierstyring**

1. Formell eierstyring	2. Innkjøp av varer og tjenester	3. Kommunen som arbeidsgiver og arena for arbeidstrening	4. Samarbeid om arbeids- og velferdstjenester	5. Kommunen som pådriver overfor NAV
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organisering- og rollefordeling i eierstyring</li> <li>2. Styreoppnevning</li> <li>3. Bruk av eierstrategier og styringsdokumenter</li> <li>4. Eiermøter og dialog</li> <li>5. Strukturelle virkemidler</li> <li>6. Finansieringsmodeller</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reserverte- og inkluderende kontrakter</li> <li>2. Ulike øvrige unntak i anskaffelsesregelverket</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tilby arenaer for arbeidstrening og praksisplasser</li> <li>2. Varige ansettelser av deltakere</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samarbeid om tildeling av arbeids- og aktivitetstilbud</li> <li>2. Kommunale kjøp av VTA-plasser</li> <li>3. Samarbeid om arbeids- og aktivitetstilbud</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Påvirke antall VTA/AFT-plasser i kommunen</li> <li>2. Påvirke øvrige rammebetingelser</li> </ol>

Eierstyringen preges i dag av administrative og økonomiske forhold. De fleste arbeidsmarkedsbedriftene opplever at eierstyringen er profesjonell og «ryddig», men at man i liten grad har en strategisk tilnærming, og har lite dialog om innholdet i arbeidsmarkedsbedriftenes leveranser. Det er viktig at eierstyringen skjer innenfor de lovpålagte kravene og rammene som reguleres av blant annet aksjeloven og anskaffelsesregelverket. De spesialiserte eierstyringsenhetene i kommunene har spisskompetanse på rammene for kommunenes eierstyring. Etter vår vurdering er det derfor gode grunner til at ansvaret for eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene bør utføres av de spesialiserte eierstyringsfunksjoner i kommunene slik som praksis er i dag. For at man skal lykkes med bedre utnyttelse av ressursene i arbeidsmarkedsbedriftene, er det likevel etter vår vurdering behov for at helse- og velferdsområdet i kommunen involveres mer i eierstyringen enn det som er tilfellet i dag.

Kommunene skal håndtere store velferdsmessige utfordringer relatert til utenforskap blant ungdom og unge voksne, vanskeligstilte grupper med rusproblematikk og psykiske utfordringer, langvarige sosialstønadsmottagere og andre. Videre skal kommunen tilby arbeid og aktivisering som bidrar til mestring og livskvalitet for personer som ikke har mulighet til å delta i ordinært arbeidsliv. Kartleggingen viser at arbeidsmarkedsbedriftene besitter relevant kompetanse og ressurser som det er potensial for å utnytte i større grad enn i dag for å løse disse utfordringene. For å sikre at arbeidsmarkedsbedriftenes kompetanse og ressurser benyttes på en måte som gir arbeid og aktivisering til flere, og størst mulig gevinst for samfunnet, er god dialog mellom kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene trolig en sentral forutsetning.

Arbeidsmarkedsbedriftene etterspør gjennomgående at kommunen i større grad skal benytte reserverte og inkluderende kontrakter til å kjøpe varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene. I mange tilfeller vil bruk av

slike kontrakter kunne gi gjensidige gevinster for både kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene. Særlig hvis alternativet for kommunen er å støtte arbeidsmarkedsbedrifter med svak økonomi gjennom økte tilskudd, vil det være bedre for kommunen å kjøpe varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriften som det uansett ville hatt behov for. Arbeidsmarkedsbedriftenes hovedansvar bør imidlertid være å skape mest mulig relevante tiltaksarenaer for deltakerne, og reserverte kontrakter kun benyttes dersom det faktisk bidrar til å skape slike arenaer. Det bør tilstrebes å inngå avtaler som gir forutsigbarhet for arbeidsmarkedsbedriftene.

Av de 27 arbeidsmarkedsbedriftene som inngår i undersøkelsen, er 15 heleide av kommunen. Det er flere fordeler med å være eiere. Per definisjon gir det kommunen større styringsmuligheter og dermed økte muligheter til å utøve en aktiv eierstyring som ivaretar kommunens behov. Det gir også større handlingsrom til å kjøpe inn varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriften gjennom kontrakter som utvidet egenregi. Det vil også redusere koordineringsbehovet på tvers av eierne.

Kommunene bør sørge for styrer som har kompetanse og erfaring som er tilpasset arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet. Styresammensetningen, og kompetansen og erfaringen styret samlet sett besitter, påvirker styrets forutsetninger for å utøve sine oppgaver på en god måte på vegne av eier. Fagkompetanse på økonomi, jus og kommunal forvaltning samt forretningsmessig erfaring og nettverk synes å være etterspurte egenskaper ved valg av styremedlemmer. I lys av arbeidsmarkedsbedriftenes samfunnsoppdrag bør etter vår vurdering også kompetanse og erfaring på arbeids- og velferdsområdet vektlegges.

Både antall arbeidsmarkedsbedrifter og deres størrelse varierer betydelig på tvers av kommunene. Flere kommuner har hatt diskusjoner om arbeidsmarkedsbedriftene bør konsolideres i større grad enn i dag. Argumenter for å konsolidere har primært vært stordriftsfordeler relatert til administrative funksjoner. Vår analyse viser også at de større bedriftene har noe bedre formidling til arbeid enn de som er mindre. Det kan skyldes blant annet økt kapasitet til innovasjon og utvikling i virksomheten, bedre muligheter til utadrettet formidlingsvirksomhet, større rom for å ha flere valgmuligheter når det gjelder tiltaksarenaer og større fleksibilitet til å disponere og allokere kapital internt i virksomheten.

Samtidig har vi også tro på at innovasjon og utvikling i arbeidsmarkedsbedriftene vil stimuleres positivt av at kommunene har et visst mangfold av ulike typer bedrifter med ulik kultur og bakgrunn. Et holdingselskap som organiserer kommunens arbeidsmarkedsbedrifter kan være **en** interessant løsning ettersom man da potensielt kan realisere stordriftsfordeler og muligens få økt fleksibilitet i bruken av kapital internt i VTA- og AFT-virksomheten, samtidig som man opprettholder arbeidsmarkedsbedriftenes identitet og kultur. Det er imidlertid behov for juridiske avklaringer av i hvilken grad det vil være mulig å allokere kapital på tvers av skjermede tiltaksbedrifter internt i et holdingselskap.

### Nasjonale rammebetingelser

Sammenlignet med kommersielle og konkurranseutsatte virksomheter er arbeidsmarkedsbedriftene strengt regulert. Dette er en konsekvens av at bedriftene er tiltaksarrangører for NAV og har anledning til å operere med skjermet virksomhet med tilskudd fra staten. Reguleringen gjør imidlertid at bedriftene begrenses fra en del typer aktivitet og i sin tilpasning og bruk av kapital og ressurser.

Det synes å være behov for at aktørene – både arbeidsmarkedsbedriftene, kommunene, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke – skaper en arena der en kan informere og skape felles forståelse av regelverket. Rammene for muligheten til å bruke bedriftenes naturlige fortrinn (stordrifts-/samdriftsfordeler og restkapasitet) til å løse flere samfunnsoppgaver på oppdrag fra kommunen er det spesielt viktig å få klarhet i.

Det bør være et felles mål for både NAV, kommuner og arbeidsmarkedsbedriftene, som i utgangspunktet har sammenfallende interesser, å iverksette tiltak som kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressurser i arbeidsmarkedsbedriftene. Det bør tilrettelegges for og klargjøres i større grad at bedriftene kan tilby tjenester innenfor rammene i tiltaksforskriften som sier at atføring og varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primærvirksomhet. Vår vurdering er også at dagens handlingsrom med fordel kan utvides, slik at arbeidsmarkedsbedriftene på oppdrag fra kommunen får mulighet til å tilby tjenester av allmenn interesse til en større målgruppe, enn det som er tillatt i dag.

En rekke positive samfunnsvirkninger kan oppstå dersom flere personer med redusert arbeidsevne får varig tilrettelagt arbeid. Som beskrevet tidligere i denne rapporten, er VTA-tiltaket svært viktig for målgruppen. Med tiltaket kan flere få muligheten til å bruke evnene sine til noe meningsfylt og være en del av et fellesskap. Informasjonsgrunnlaget om det reelle nasjonale behovet for VTA-plasser, samt nåværende ventelister for tiltaket,



er begrenset. Det synes å være et klart behov for å få på plass en nasjonal oversikt over køen som finnes på VTA-tiltaket i dag.

Vi ser at enkelte kommuner frykter at tilgangen til statlig finansierte VTA-plasser vil reduseres dersom de i utstrakt grad finansierer VTA-plasser selv. Det er uheldig dersom dette i seg selv fører til et dårligere aktivitetstilbud til målgruppene. En nøkkel som fordeler VTA plasser fra fylke til kommune basert på objektive kriterier, og uavhengig av antallet plasser kommunen selv fullfinansieres, kan bidra til bedre utnyttelse av arbeidsmarkedsbedriftenes ressurser, og et bedre tilbud til målgruppen for VTA.

Differensierte tilskuddssatser fra staten og/eller større fleksibilitet i kommunenes medfinansieringsgrad kan bidra til mindre akkumulering av overskudd i enkelte arbeidsmarkedsbedrifter over tid, og dermed til mer effektiv ressursutnyttelse. Vår hovedanbefaling når det gjelder håndteringen av ressurser som ligger i akkumulert i arbeidsmarkedsbedriftene er likevel at det legges bedre til rette for at ressursene som ligger i arbeidsmarkedsbedriftene kan brukes til arbeid, aktivisering og forebygging av utenforskap.

# 1. Forord

Dette er første av to delrapporter i et prosjekt gjennomført på oppdrag fra Kristiansand kommune i perioden fra 20. september 2021 til 31. mars 2022. Prosjektet er finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning. Storbykommunene Oslo, Bærum, Drammen, Stavanger, Bergen, Trondheim og Kristiansand har vært tett involvert i prosessen.

Vi vil rette en stor takk til oppdragsgiver, for tett og god oppfølging underveis i prosjektet, og for å legge til rette for mange gode og lærerike diskusjoner. Deltakerkommunenes innspill underveis i prosjektet, og bistand til å komme i kontakt med øvrige informanter, har vært uvurderlig. Det arbeidet har gjort prosessen langt enklere for oss. Videre vil vi takke arbeidsmarkedsbedriftene i storbykommunene for store mengder med informasjon underveis i prosessen. Vi vil også rette en stor takk til NAV, for intervjuer, avklaringer rundt regelverk og for å tilgjengeliggjøre statistikk.

## 2. Innledning

*Arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor er arenaer for arbeid, aktivitet og kompetanseheving. Bedriftene bidrar i arbeidet med å få flere over i ordinært arbeid, men også til å sysselsette personer i det arbeidet som utøves ved arbeidsmarkedsbedriftene. Arbeidsmarkedsbedriftene eies i hovedsak av kommunesektoren, men sentrale tiltak ved bedriftene er styrt og regulert av statlig NAV. Regelverket for offentlig støtte legger begrensninger på arbeidsmarkedsbedriftenes handlingsrom. For god måloppnåelse i sektoren er det avgjørende at kommunenes eierskapsutøvelse er god, og tilpasset det handlingsrommet som er tilgjengelig.*

### 2.1 Arbeidsmarkedsbedriftene er et verktøy for arbeidsinkludering

Arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor har en sentral rolle i å få flere i arbeid, ved å tilby tilrettelagt arbeid og arbeidstrening til personer med særskilte behov. I 2021 deltok om lag 8 000 personer månedlig på Arbeidsforberedende trening (AFT) og 9 000 personer på Varig tilrettelagt arbeid (VTA) i regi av arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor. NAV bevilger årlig om lag 3 milliarder kroner til drift av disse tiltakene, fordelt til i underkant av 300 ulike arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor. I tillegg mottar arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor tilskudd fra kommunene for drift av VTA, som skal tilsvare minimum 25 prosent av det statlige tilskuddet. Kommunene eier de fleste arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor.

På tross av at det offentlige bruker betydelige beløp på arbeidsmarkedsbedriftene har flere offentlige utredninger etterlyst mer kunnskap om i hvilken grad slike tiltak bidrar til målet om å få flere i arbeid (se for eksempel Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe første rapport, NOU 2019:7). Et viktig spørsmål i den forbindelse er hvordan styringen og rammevilkårene for arbeidsmarkedsbedriftene påvirker hvor godt tiltakene fungerer.

Arbeidet for å fremme deltakelse i samfunns- og arbeidsliv deles av flere aktører. Fylkeskommunene har ansvaret for å sikre formell kompetanse via gjennomføring i den videregående skolen. Den statlige delen av NAV (Arbeids- og velferdsetaten) har ansvar

blant annet for å stimulere til arbeid og deltakelse, samt for en rekke inntektssikringsordninger regulert av folketrygden. Kommunene har en todelt rolle. Først som forebygger av sosiale utfordringer gjennom ansvaret for grunnskoleopplæring, barnevernstjeneste og andre tilbud. I tillegg er kommunen sikkerhetsnett i siste instans. Kommunens ansvar er blant annet regulert gjennom sosialtjenesteloven, opplæringsloven, helse- og omsorgsloven og integreringsloven. Av tjenester kommunene har ansvar for kan nevnes grunnskoleopplæringen, sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, dagaktivitetstilbud og introduksjonsprogrammet for flyktninger.

Siden arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor mottar store overføringer fra det offentlige stilles det særskilte krav til driften for å tilfredsstillende ESAs vilkår for statlig støtte. Fra arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor skal det ikke betales utbytte, og eventuelt overskudd må forbli i virksomheten. Bedriftene må holde separate regnskap for ulike arbeidsmarkedsbedriftstiltak, slik at midler gitt til ett tiltak ikke benyttes til andre formål, men kommer tiltaksdeltakerne til gode. NAV skal kontrollere at bedriftene følger dette regelverket.

Riksrevisjonen kritiserte i 2019 NAV for manglende kontroll av om arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor disponerer statlige tilskudd i tråd med regelverket. Riksrevisjonen påpekte at flere av bedriftene har god inntjening og har bygget opp solid egenkapital over tid, uten at det er mulig å spore at overskuddet kommer tiltaksdeltakerne til gode. Ved omorganisering til konsern kan midler som er opptjent i tiltaksvirksomheten ha blitt overført fra tiltaksdriften til morselskaper, og dermed er statlige tilskudd til arbeidsmarkedsbedriftstiltak tatt ut fra tiltaksdriften, en praksis som ikke er i tråd med regelverket.

I ettertid har NAV strammet inn oppfølgingen og kontrollen av arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor. De siste årene er mange arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor fusjonert til færre og større enheter, og etaten har i større grad kontrollert og stilt krav til at midler opptjent gjennom tiltaksdriften skal forbli i selskapet som drifter det samme tiltaket, slik at de skal komme tiltaksdeltakerne til gode.

Regelverket for driften av arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor er stramt for å sikre at betydelige offentlige midler som bevilges til dette arbeidet kommer disse menneskene til gode. Et stramt regelverk gir imidlertid lite handlingsrom for at aktørene sammen kan utvikle nye løsninger, som i enda større grad kan tenkes å bidra til å nå det overordnede målet om økt arbeidsdeltakelse i befolkningen.

Kommunene har altså interesser i arbeidsmarkedsbedriftene som eiere. De skal forvalte eierskapet av bedriftene, som innebærer å styre bedriftene slik at de best mulig kan utrette sitt samfunnsoppdrag om å få flere i arbeid, innenfor det handlingsrommet som de nasjonale rammebetingelsene tegner opp. Kommunene har også interesser i arbeidsmarkedsbedriftene på grunn av oppgaver og tjenestetilbud som delvis er overlappende med tjenestene som kommunen selv leverer, og på grunn av et felles overordnet mål om at flest mulig får mulighet til å delta i samfunns- og arbeidsliv. Kommunene har dermed behov for å samordne sitt eget tjenestetilbud med arbeidsmarkedsbedriftenes leveranser til NAV. Samtidig har kommunene begrensede muligheter for å påvirke arbeidsmarkedsbedriftene og deres drift, fordi bedriftene i hovedsak er styrt av rammevilkår fra NAV. Et mål med dette prosjektet er å bidra til å belyse det handlingsrommet som finnes, og komme med gode eksempler på samhandlingsmodeller og grenseflater som kan bidra til en mer aktiv eierstyring, og bedre muligheter for arbeid og aktivitet for flere.

## 2.2 En analyse med tre perspektiver

Denne rapporten belyser hvordan syv storbykommuner forvalter sitt eierskap av arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor. Vi drøfter hvilke utfordringer som oppstår i skjæringspunktet mellom bedriftenes innretning av driften, NAVs forvaltning og kommunenes eierskapsstyring av bedriftene, samt mulige løsninger.

Formålet med utredningen er å bidra til å gi kommunene et felles kunnskapsgrunnlag for å sammenligne praksis mellom bedriftene og eierkommunene. Vi har undersøkt tre overordnede perspektiver:

- Begrensinger, fleksibilitet og muligheter lokalt for den enkelte arbeidsmarkedsbedrift.
- Eierstruktur og eierskap som strategisk virkemiddel for å få flere i arbeid.
- Nasjonale rammebetingelser og regionalt handlingsrom.

Utredningen er gjennomført av Oslo Economics, finansiert av KS' Program for storbyrettet forskning. Programmet er et samarbeid mellom KS og kommunene Kristiansand, Oslo, Bergen, Stavanger, Drammen, Trondheim og Bærum. Kristiansand kommune er prosjektførende by, oppdragsgiver og kontraktspart.

De syv deltakende kommunene eier totalt 27 arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor. For hver av disse bedriftene har vi kartlagt tiltaksdrift, resultater og måloppnåelse, selskapsstruktur og økonomiske forhold, innovasjon og investeringer, samt muligheter

og barrierer for økt måloppnåelse fremover. Vi har kartlagt kommunenes eierstyring og samhandlingen mellom bedriftene og kommunenes egne tjenesteproduksjon, og betydningen og kontrollen av nasjonale retningslinjer.

Utredningen er basert på en rekke ulike kilder. Vi har gjennomført intervjuer med representanter for eierskapsiden og helse- og velferdstjenestene i de sju storbykommunene som er med i prosjektet, og med ledelsen i alle de 27 arbeidsmarkedsbedriftene som disse kommunene har eierandeler i. Vi har også intervjuet representanter for de seks NAV fylkene disse 27 bedriftene har avtaler med om leveranse av arbeidsmarkedstiltakene AFT og VTA. Vi har også intervjuet de to bransjeforeningene som organiserer arbeidsmarkedsbedrifter i Norge: ASVL og NHO Arbeid & Inkludering. I tillegg har vi intervjuet representanter for målgruppen, og en tillitsvalgt ved en av arbeidsmarkedsbedriftene. Vi har gjennomført totalt 44 intervjuer.

I tillegg har vi studert data som beskriver virksomhetenes økonomi, organisering og drift hentet fra Brønnøysundregistrene og fra bedriftene selv. Vi har også mottatt data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om sammensetningen av tiltaksdeltakerne ved arbeidsmarkedsbedriftene, og formidling til arbeid.

Videre har vi kartlagt relevant forskningslitteratur, regelverk, og et utvalg av enkeltkontrakter mellom NAV fylke og arbeidsmarkedsbedrifter.

Vi har avholdt tre workshops og diskusjonsmøter med representanter for de involverte kommunene underveis i prosjektperioden.

Vi vil rette en stor takk til de involverte storbykommunene, deres arbeidsmarkedsbedrifter og øvrige informanter i prosjektet.

## 2.3 Leseveiledning

Dette er prosjektets hovedrapport. Rapporten er strukturert etter følgende kapitelinndeling:

- Kapittel 3 beskriver regelverket som regulerer arbeidsmarkedsbedriftene.
- Kapittel 4 er en gjennomgang av eksisterende kunnskap på området.
- Kapittel 5 drøfter arbeidsmarkedsbedriftenes samlede innretning, resultater og måloppnåelse og forskjeller mellom bedriftene
- Kapittel 6 drøfter ulikheter i, utfordringer og muligheter for kommunenes eierstyring
- Kapittel 7 drøfter ulikheter, utfordringer og muligheter for nasjonale rammebetingelser og regionalt handlingsrom

- Kapittel 8 drøfter og oppsummerer anbefalingene

Dette er prosjektets hovedrapport. En mer detaljert beskrivelse av kommunene og deres arbeidsmarkedsbedrifter kan leses i delrapport 2 – Kartlegging av storbykommunenes eierskapsutøvelse og deres arbeidsmarkedsbedrifter.



## 3. Arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet, finansiering og regelverk

Landets nesten 300 arbeidsmarkedsbedrifter mottar årlig om lag 3 milliarder kroner i tilskudd fra NAV i tillegg til tilskudd fra kommunene. Ved siden av gjennomføringen av tiltakene Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og Arbeidsforberedende trening (AFT), er bedriftene mangfoldige og har ulike virksomhetsområder. Arbeidsmarkedsbedriftene er imidlertid strengt regulert, og det stilles krav blant annet til bedriftenes organisering, primærvirksomhet, disponering av overskudd og egenkapital.

### 3.1 Arbeidsmarkedsbedriftenes rolle

#### Arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor

Arbeidsmarkedsbedrifter er virksomheter som leverer arbeidsmarkedstiltak for NAV. Disse bedriftene har en sentral rolle i å få flere i arbeid, på oppdrag fra NAV. Det er to ulike avtaleformer mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriftene; forhåndsgodkjenning av bedrifter og anbudsutsatte bedrifter. Forhåndsgodkjente bedrifter, også referert til som skjermet sektor, leverer arbeidsmarkedstiltakene VTA (Varig tilrettelagt arbeid) og AFT (Arbeidsforberedende trening). I disse tiltakene tilbys tilrettelagt arbeid og arbeidstrening til personer med særskilte behov.

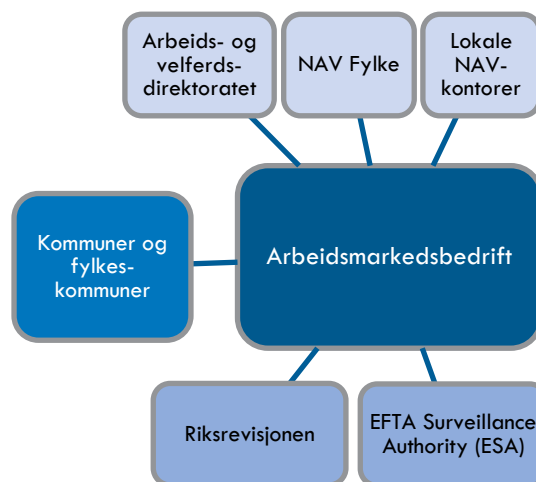
Det er i utgangspunktet ikke lagt opp til konkurranse mellom bedriftene i å levere disse tiltakene, og bedriftene består i hovedsak av kommunalt eide bedrifter som historisk har drevet med attføringsvirksomhet. Alle andre arbeidsmarkedstiltak som leveres av eksterne leverandører til NAV leveres under anbudsutsatte rammeavtaler, hvor bedriftene konkurrerer om avtalene på vilkår som pris og kvalitet.

NAV bevilger årlig om lag 3 milliarder kroner i tilskudd til i underkant av 300 ulike arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor. Dette utgjør om lag en tredjedel av NAVs samlede utgifter til arbeidsmarkedstiltak. I tillegg mottar arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor tilskudd fra kommunene for drift av VTA, som skal tilsvare minimum 25 prosent av det statlige tilskuddet.

Arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor produserer ofte varer eller tjenester for salg i ordinære markeder, hvor arbeidsmarkedstiltakene inngår som en integrert del av bedriftens virksomhet. Bedriftenes arbeidskraft utgjøres av en kombinasjon av tiltaksdeltakere (ansatte på tiltak) og ordinært ansatte som følger opp tiltaksdeltakerne og bidrar til produksjonen. Utover inntekter fra salg av varer og tjenester får bedriftene både statlige og kommunale tilskudd.

Som skjermede virksomheter er arbeidsmarkedsbedriftene sterkt påvirket av rammebetingelser. Inntektssiden er delvis bestemt av eksterne forhold og politiske prioriteringer om tiltaksplasser og tilskuddssatser, og bedriftenes muligheter til å tilpasse seg påvirkes i stor grad av regulering og krav til godkjenning. Videre er bedriftene påvirket av eieroppfølgingen fra kommuner og fylkeskommuner. Bedriftenes interesser og rammebetingelser er illustrert i Figur 3-1.

Figur 3-1: Arbeidsmarkedsbedriftenes interesser og rammebetingelser



Illustrasjon: Oslo Economics

### 3.2 Målgrupper

#### Arbeidsmarkedstiltaket VTA (Varig tilrettelagt arbeid)

Arbeidsmarkedstiltaket VTA tilbyr en arbeidsplass som er særlig tilrettelagt for personens arbeidsevne, uten tidsbegrensning. Tiltaket er forbeholdt personer som mottar uføretrygd, eller ventes å innvilges uføretrygd i nær fremtid, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging for å kunne være i

arbeid. Deltakerne får tilbud om arbeid i skjermet sektor (VTA-S) eller arbeid i ordinær virksomhet med særskilt oppfølging (VTA-O), avhengig av deltakernes muligheter og behov. Det er kun VTA-S som gjennomføres i arbeidsmarkedsbedriftene som omfattes av denne utredningen.

Arbeidsplassen skal oppleves som en trygg og god arena for mestring, og bidra til å utvikle deltakerens ressurser. Deltakerne skal få tilrettelegging, opplæring og kvalifisering gjennom arbeidsforholdet. Arbeidsmarkedsbedriftene skal også gi deltakerne sosial trening og motivering, samt ivareta deltakernes behov for fysisk aktivitet og ernæring.

Det er et mål at deltakere som ønsker det får muligheten til å prøve seg ut i arbeid i ordinære virksomheter. Deltakere har mulighet til å få permisjon i opptil seks måneder av gangen for å arbeide i ordinære virksomheter, med oppfølging fra arbeidsmarkedsbedriften. Veideler i arbeidsmarkedsbedriften i skjermet sektor har ikke anledning til å opprettholde oppfølgingen av tiltaksdeltakeren ved overgang til VTA-O eller ved overgang til ordinært arbeid.

I 2021 deltok månedlig om lag 12 000 personer på Varig tilrettelagt arbeid (VTA), hvorav rundt 9 000 arbeidet i skjermet sektor under VTA-S og i underkant av 3 000 arbeidet i ordinære virksomheter under VTA-O.

### **Arbeidsmarkedstiltaket AFT (Arbeidsforberedende trening)**

Arbeidsmarkedstiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) ble lansert og iverksatt høsten 2016, som en sammenslåing av tidligere tiltak. AFT retter seg mot personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Målet er at deltakerne skal komme i lønnet arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. Tiltaket er mer langvarig enn mange andre arbeidsmarkedstiltak og kombinerer kartlegging, opplæring og arbeidstrening eller annen attføringsfaglig innsats, tilpasset deltakerens individuelle behov. AFT-deltakelsen kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ett år, eller to år for deltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse.

NAV har et resultatmål for den enkelte tiltaksleverandør om at minst 50 prosent av deltakerne skal komme i lønnet arbeid eller utdanning ved avslutning av AFT. I 2021 deltok månedlig i underkant av 8 000 personer på AFT. Tall fra NAV Statistikk viser at 26 prosent av de som gikk ut av tiltaket i 2020, deltok i lønnet arbeid, heltid eller deltid, seks måneder etter avgang.

Til forskjell fra de tidligere tiltakene har AFT et større fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Alle deltakere skal delta i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaket. Personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv direkte, skal kunne starte opptreningen i et skjermet, tilrettelagt arbeidsmiljø før de går over til opptrening i ordinært arbeidsliv.

AFT-tiltaket er begrenset til personer som har fått gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med at personen har behov for spesielt tilpasset innsats. Dette gjør at en innenfor tiltaket f.eks. ikke har mulighet til tidlig forebyggende innsats mot unge. Det er heller ikke mulig innenfor tiltaket å ha oppfølging av deltakere i etterkant av formidling for å sørge for varig tilknytning til arbeidslivet, fordi tiltaket må avsluttes når deltakeren mottar lønn.

## **3.3 Modell for finansiering og tildeling**

Inntektene fra arbeidsmarkedsbedriftenes skjermede virksomhet består i all hovedsak av tilskudd fra NAV. Inntektssiden avhenger dermed av to forhold, henholdsvis antall tildelte tiltaksplasser og satsen per plass. Både fordelingsmodellen for plasser og satsene er forskjellige i VTA og AFT, beskrevet i det følgende.

### **3.3.1 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)**

#### **Antall plasser**

Varig tilrettelagt arbeid har en særskilt post i statsbudsjettet, og nasjonalt er det rundt 12 000 plasser. Fordelingen på tvers av fylker skyldes i stor grad historiske forhold, ettersom kun f.eks. 2000 av landets 12 000 plasser har blitt fordelt de seneste ti årene.

I fordelingen av nye VTA-plasser fra nasjonalt nivå til fylkene ble det fra 2017 benyttet en modell basert på antall uføretrygdde under 40 år. En del av NAV fylkene har også benyttet en lignende modell for fordeling videre til de enkelte NAV-kontorene. Fordelingen av plasser før 2017 har imidlertid medført at enkelte fylker har et betydelig større antall VTA-plasser per person i målgruppen enn andre.

På kommunenivå er det lokale NAV-kontorer som bestemmer hvilke brukere som skal få tiltaksplass, noen ganger i samarbeid med inntaksteam. Disse kontorene bestemmer også hvilken spesifikk arbeidsmarkedsbedrift som skal få en ny VTA-deltaker.

#### **Tilskudd per plass**

Hver enkelt VTA-plass følges av et statlig tilskudd. Fra 1. januar 2022 er tilskuddssatsen («driftsstøtte») for

VTA-S på 14 878 kroner per måned.<sup>1</sup> I tillegg til denne satsen, får bedriftene en minimums medfinansieringsandel fra kommunen. Som beskrevet i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (F1 1.12.2015 nr. 1598) § 14-8, mottar tiltaksarrangøren et kommunalt tilskudd som skal utgjøre minst 25 prosent av det statlige tilskuddet. Dette skal betales av deltakerens bostedskommune.

### 3.3.2 Arbeidsforberedende trening (AFT)

#### Antall plasser

I motsetning til for VTA, har ikke bevilgningen til AFT-plasser en egen post i statsbudsjettet. Dette gjør at antallet AFT-plasser i større grad bestemmes av prioriteringer som foretas i NAV og ikke direkte politiske bevilgninger. Det totale antallet AFT-plasser har vært relativt stabilt fra 2017 til i dag.

#### Tilskudd per plass

Arbeidsmarkedsbedriftene får også driftsstøtte per AFT-deltaker fra NAV. Per 1. januar 2022 er denne satsen 18 520 kroner per måned.

## 3.4 Krav til leverandører

### 3.4.1 Generelt om dagens regelverk

Arbeidsmarkedsbedrifter er underlagt en rekke reguleringer og nasjonale rammebetingelser. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak ligger til grunn for godkjenning av tiltaksarrangører (arbeidsmarkedsbedrifter) for gjennomføring av tiltakene arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA). Forskriften innebærer blant annet krav om at:

- Virksomhetene skal være aksjeselskaper med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet (men Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig).
- Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet.
- Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.
- Det skal ikke utbetales utbytte.
- Virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

### EU/EØS-regelverk

EFTAs overvåkningsorgan (EFTA Surveillance Authority – ESA), som ansvar for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd, har vurdert at tilskuddene til hverken VTA eller AFT kan regnes som offentlig støtte.

EFTA Surveillance Authority mottok i 2015 prenotifikasjon om tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) og vurderte om tiltaket kan innebære ulovlig støtte. I ESA (2016) sin vurdering ble godkjenningen av støtten begrunnet med at tilbud av AFT-tiltaket ikke kan anses som EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Selv om salg av tjenester og produkter i forbindelse med AFT-tiltaket kan anses som EØS-rettslig økonomisk aktivitet, er dette som beskrevet av ESA uløselig tilknyttet tiltaket og utgjør kun en begrenset del av inntektene for bedriftene. Det kommer ikke klart fram av ESAs vurdering hvor høye inntektene fra salg av varer og tjenester kan være.<sup>2</sup> Det at relativt lave salgsinntekter er en begrunnelse for at bedriftene kan drive tiltaket legger likevel begrensninger på sektorens insentiver og muligheter til å skaffe inntekter gjennom målrettet innovasjon og utvikling i produkt- og tjenestemarkedet.

Videre forutsatte ESA at en rekke betingelser er oppfylt, for det første at skjermede virksomheter må være ikke-profit organisasjoner som reinvesterer eventuelle overskudd. Dette reflekterer altså beskrivelsen i forskriften om at det ikke skal utbetales utbytte og at overskudd skal komme attføringsarbeidet til gode. Videre la ESA til grunn at arbeids- og velferdsetaten gjennomfører årlige stikkprøvekontroller om at attføring er virksomhetens primærvirksomhet, at tilskuddsnivået blir vurdert jevnlig slik at virksomhetene ikke blir overkompensert, at virksomheten selger eventuelle produkter til markedspris og at separate regnskap for ulike arbeidsmarkedstiltak foreligger.

I vurderingen av tilskudd til Varig tilrettelagt arbeid (VTA), konkluderte ESA (2017) at heller ikke dette kan anses som offentlig støtte. I denne vurderingen ble det påpekt at VTA-tiltaket ikke kan betraktes som EØS-rettslig økonomisk aktivitet, blant annet fordi hensikten med tiltaket er å gi tilrettelagt arbeid til personer på uføretrygd som ikke har muligheten til å få jobb under normale forhold. Som beskrevet i vurderingen, har alle VTA-deltakere blitt vurdert å ha varig nedsatt arbeidsevne av medisinske årsaker. I ESAs vurdering

<sup>1</sup> Tilskuddssatsen for VTA-O er 6 241 kroner, se [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/tilskuddssatser-arbeidsgiver-tiltaksarrangor\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/tilskuddssatser-arbeidsgiver-tiltaksarrangor_kap)

<sup>2</sup> I ESAs vurdering fremgår det imidlertid at "Furthermore, based on the data from the existing APS scheme, CSA (ESAs konkurranse- og statsstøtteavdeling, red. adm) understands that sales income only accounts for about 16% of the income

of sheltered workshops under the scheme. The Norwegian authorities expect that the share of production – and therefore also income – under the proposed AFT scheme will be at most similar, if not lower, than that for the existing APS scheme. Based on the above, CSA has reached the preliminary conclusion that any economic activity resulting from the sale of goods and services by the sheltered workshops under the AFT scheme is purely ancillary."



ble det videre påpekt at VTA-tiltaket i hovedsak gjennomføres i skjermede virksomheter som er forhåndsgodkjent og oppfyller kravene beskrevet over.<sup>3</sup>

Det har også vært foretatt mer nylige juridiske vurderinger av AFT- og VTA-tiltaket i lys av EUs anskaffelsesdirektiv. I en juridisk vurdering for Arbeids- og sosialdepartementet konkluderte Kluge Advokatfirma at dagens ordning, med tilskudd til forhåndsgodkjente leverandører, ikke kan videreføres fordi det er å anse som anskaffelser og faller inn under lov om offentlige anskaffelser. Advokatfirmaet Schjødt, som foretok en juridisk vurdering for bransjeforeningen Arbeid & Inkludering, konkluderte imidlertid at fordi tiltaksarrangørene driver en ikke-økonomisk aktivitet (beskrevet over), kan ikke virksomhetene anses som leverandører av en tjeneste i et marked. Schjødt konkluderte at fordi AFT og VTA utgjør ikke-økonomiske sosiale tjenester av allmenn interesse, faller det utenfor anskaffelsesregelverket.<sup>4</sup>

#### NAVs kontroll med arbeidsmarkedsbedriftene

Riksrevisjonen foretok i 2018 og 2019 en revisjon med formål å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstiltak og følger opp tiltaksleverandørene i samsvar med forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) og anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen påpekte at NAV hadde manglende kontroll på om de forhåndsgodkjente arbeidsmarkedsbedriftene disponerer statlige tilskudd i tråd med tiltaksforskriften, og at ressurser i mange tilfeller ikke følger tiltaksdriften ved omorganisering til konsern. Videre hadde kun halvparten av arbeidsmarkedsbedriftene levert tiltaksspesifikke regnskaper, og kun 50 av 292 var spesifisert for VTA og AFT. Kun seks av regnskapene ble vurdert av Riksrevisjonen å være tilstrekkelig detaljerte.

Revisjonen viser videre at flere av tiltaksbedriftene har god inntjening og har bygget opp solid egenkapital over tid, uten at det er mulig å spore at overskuddet kommer attføringstiltakene og deltakerne til gode. Ressursene som er gitt ved statlige tilskudd kommer dermed ikke tiltaksdeltakerne til gode, slik de skal etter forskriften.

I desember 2020 utarbeidet NAV nye føringer og prinsipper for godkjenning av tiltaksarrangører av AFT og VTA («Prinsipputtalelsen»). Prinsippene er basert på bestemmelsene i tiltaksforskriften og

forutsetningene fra ESA. Til grunn for prinsippene er altså punktene beskrevet over.

I prinsippene, og i tilhørende veiledere, er det beskrevet hvordan NAV fylke kan følge opp og implementere regelverket. Særlig sentrale endringer siden tidligere godkjenningskrav er at ble det påpekt at det godkjente selskapets virksomhet kun skal omfatte arbeidsmarkedstiltakene AFT og VTA. En annen sentral presisering er at ved utleie av eiendom må eiendommen skilles ut og verdien av denne tilføres attføringsselskapet.

#### 3.4.2 Krav til organisering

Som beskrevet i tiltaksforskriften og Prinsipputtalelsen, er det et krav at tiltaksarrangørene organiseres som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Imidlertid kan Arbeids- og velferdsetaten godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket. Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter for vanskeligstilte personer, kan godkjennes som tiltaksarrangør. Tilsvarende vilkår gjelder for disse.

Unntaksbestemmelsen kan benyttes både for eierskap og for organisasjonsform. Eksempler på annen hensiktsmessig organisering enn aksjeselskap kan være stiftelser, kommunale foretak eller interkommunale selskap. Som vist senere i denne rapporten, er det eksempler på arbeidsmarkedsbedrifter i storbykommunene som er organisert som kommunale foretak (KF).

Videre i Prinsipputtalelsen fremgår det at søknad om å bli godkjent som ny tiltaksarrangør med privat eierandel over 33 % kan ikke godkjennes. Ved konsernorganisering er det for øvrig kun det selskapet som skal levere AFT og VTA som skal godkjennes.

#### 3.4.3 Vurderinger av primærvirksomhet

Det er beskrevet i Prinsipputtalelsen at virksomheten til selskapet som godkjennes kun skal omfatte AFT og VTA.<sup>5</sup> Innenfor godkjenningen kan det likevel tillates andre tilbud for tilsvarende grupper, f.eks.:

- dagsenter eller aktivitetstilbud for uføre som står langt fra arbeidsmarkedet
- kommunale arbeidstiltak og lavterskeltilbud
- yrkesopplæring for elever med nedsatt arbeidsevne/funksjonsevne som har behov for et tilbud utover det som gis i et ordinært skoletilbud.

<sup>3</sup> Også Varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift (VTA-O) ble vurdert av ESA (2017). Her ble det konkludert at VTA-O heller ikke kan forstås som EØS-rettslig økonomisk aktivitet fordi tilskuddene er moderate og kun for å dekke ytterligere kostnader som påløper ved å ansette deltakeren. Videre ble det påpekt at VTAO-plassene er nødvendige for

å oppnå formålet med VTA-tiltaket og at det derfor er i allmenn interesse.

<sup>4</sup> <https://velferd.no/arbeidsliv/2021/advarer-mot-a-sette-nav-tiltak-ut-pa-anbud>

<sup>5</sup> Arbeids- og velferdsetaten kan godta et unntak fra denne bestemmelsen dersom det er for å sikre et tilbud til NAVs brukere på mindre steder.

En forutsetning for dette er at det leveres av særskilte ressurser og at det føres separate regnskap for leveransen (se Tabell 7-1). Ved vurdering om en arena er uløselig knyttet til arbeidet med AFT og VTA skal det vurderes om arenaen er nødvendig for å utføre formålet i kravspesifikasjonen, og om driften av arenaen er avhengig av tiltaksdeltakelse.<sup>6</sup> I Prinsipputtalelsen er det ellers presisert i 2.4 om eiendom og utleie at «*all utleie er å anse som uforenelig med tiltaksarrangørens primære virksomhet. [...] Er det ønskelig å drive med utleie av eiendom må virksomheten skille ut eiendommene fra det selskapet som tilbyr AFT og VTA*».

I veiledere har Arbeids- og velferdsdirektoratet presisert ytterligere hvordan regelverket skal følges opp. I tolkning av hva som regnes som tilbud for tilsvarende grupper, har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet veilederen «(Hvordan vurdere godkjenningskravet om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være primærvirksomhet?)» (fra september 2016). Selv om godkjenningen følger av en helhetsvurdering som gjøres av NAV fylke, gir veilederen hjelp til å forstå begreper og å tolke disse. I veilederen fremgår det at de tre eksemplene på tjenester nevnt over er innenfor godkjenningen dersom tilbudene er i tråd med definisjonen av utføring og varig tilrettelagt arbeid.

I veilederen benyttes følgende definisjon på utføring:

*«Utføring er planmessig arbeid for utprøving og kvalifisering av personer med nedsatt arbeidsevne med sikte på formidling til ordinært arbeid eller utdanning.»*

Om varig tilrettelagt arbeid er følgende beskrevet:

*«Når det skal vurderes om en bedrift har varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet, må det legges til grunn at varig tilrettelagt arbeid kan være mer enn arbeidsmarkedstiltaket VTA. En tiltaksarrangør kan ha andre arbeidsrettede tilbud og tjenester til personer som mottar uføretrygd,*

<sup>6</sup> I prinsipputtalelsen står det for øvrig at «dersom en virksomhet ønsker å tilby anbudsutsatte arbeidsmarkedstiltak, så kan ikke dette leveres fra det godkjente selskapet som leverer AFT/VTA. Arbeids- og velferdsetaten kan godta et unntak fra denne bestemmelsen dersom det er for å sikre et

*f.eks. kommunale aktivitetstilbud eller dagsenter. Dette faller også inn under primærvirksomhetsbegrepet.»*

Om «(primærvirksomhet)» beskrives det i veilederen at NAV må vurdere om alle deler av bedriftens virksomhet er utføring og/eller varig tilrettelagt arbeid. Hvis produksjonsvirksomhet skal kunne godkjennes som en del av tiltaksarrangørens utføringsevne, må den understøtte arbeidet med utføring eller varig tilrettelagt arbeid. Følgende forhold kan inngå i vurderingen av dette:

- *Antall tiltaksplasser i utføring og varig tilrettelagt arbeid sett opp mot antall tiltaksplasser i andre tiltak*
- *Antall ansatte knyttet til utføringsevnen sett i forhold til andre deler av virksomheten*
- *Andel av budsjett knyttet til utføring og varig tilrettelagt arbeid*
- *Andel av økonomisk resultat knyttet til utføring og varig tilrettelagt arbeid*

I veilederen påpekes det at delen av bedriftens produksjonsvirksomhet som ikke understøtter (ikke er uløselig tilknyttet) arbeidet med utføring eller varig tilrettelagt arbeid må skilles ut som en egen juridisk enhet.

#### **3.4.4 Regelverk om overskudd, utbytte og krav ved omorganisering**

Som beskrevet over er arbeidsmarkedsbedriftene underlagt regelverk om overskudd og utbytte. I Prinsipputtalelsen

*«Overskudd skal forbli i virksomheten og komme formålet og deltakerne til gode. Dette omfatter både tilskudd fra NAV og inntekt fra vare- og tjenesteproduksjon, og inkluderer tidligere overskudd som er opparbeidet og tillagt bedriftens egenkapital. Det skal ikke utbetales noen form for utbytte til eiere eller ansatte i bedriften. Det skal heller*

tilbud til NAVs brukere på mindre steder. Dersom virksomheten fungerer som underleverandør og leverer i småskala kan NAV godkjenne et unntak.

*ikke overføres noen form for utbytte eller overskudd til morselskap. Virksomheten skal ha årlige planer for disponering av overskudd som skal legges frem for NAV»*

---

Utskilling av produksjonsvirksomhet i egen juridisk enhet innebærer ofte konsernorganisering, det vil si at et morselskap ligger på toppen, med selskapet som driver AFT og VTA som ett datterselskap, og økonomisk og kommersiell aktivitet i ett eller flere andre datterselskaper. Det foreligger også regler for hvordan en omorganisering skal skje.

I «Tilleggsnotat om eiendom», fra mars 2021, presiseres regelverket om eiendom som er fullt ut eller delvis finansiert av verdier som skriver seg fra offentlige midler ved offentlige overføringer fra NAV. Dersom arbeidsmarkedsbedriften omorganiseres og eiendom skal skilles fra AFT/VTA-virksomheten, skal utføringsselskapet, som beskrevet i prinsippene for godkjenning, «godtgjøres verdien av den utskilte eiendommen enten ved fordring eller oppgjør». Imidlertid, hvis noen vilkår er oppfylt, er det ikke nødvendig med umiddelbart oppgjør. Særlig sentralt er vilkårene om at i) det må reguleres i selskapets vedtekter at en heller ikke kan utdele utbytte i morselskapet/eiendomsselskapet og ii) overskudd fra eiendommen kan bare benyttes i utføringsselskapets virksomhet. Videre er det presisert at en ikke kan overføre eiendom til annen juridisk enhet uten at det er innhentet forhåndssamtykke fra NAV.

Tilleggsnotatet om eiendom kan ha prinsipiell betydning fordi det også beskriver føringer om utbytte i morselskap og eventuelle søsterselskaper av den godkjente tiltaksarrangøren. Selv om en har skilt ut AFT/VTA-virksomheten i et eget datterselskap, vil det altså kunne forekomme krav om utbytteforbud i andre deler av konsernet, dersom ikke alle rettmessige verdier er godgjort utføringsselskapet ved delingstidspunktet, eller andre formelle krav i godkjenningen er ivaretatt av andre enn

utføringsselskapet i konsernet. Med andre ord har det betydning hvordan fordelingen av verdier er foretatt ved en omorganisering, beskrevet i 2.6 i prinsipputtalelsen. Dersom denne ikke er forholdsmessig er det fremdeles et krav for å bli godkjent at det ikke betales utbytte eller brukes midler på annet enn utføringsselskapets virksomhet. I regelverket for forhåndsgodkjenning av tiltaksleverandører ligger det altså ikke et prinsipielt forbud mot utbytte fra morselskap til eiere. Det er bindinger mellom den virksomheten som skal godkjennes og mor- og/eller søsterselskap som skaper et slikt forbud. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det ofte fordi at eiendommen ikke er gjort opp.

De etablerte konsernene som inngår i dette prosjektet, har nedfelt i vedtektene sine at det ikke skal betales utbytte fra morselskap til eiere. Vi har ikke kartlagt i hvilken grad dette skyldes politiske valg fra eierkommuner, eller pålegg fra NAV i henhold til regelverket beskrevet over.

Relatert til dette er Riksrevisjonens (2020) funn om at i) 16 av 25 tiltaksbedrifter i konsern bidro til høyere andel av det samlede årsresultatet enn andelen av egenkapitalen en ble tildelt ved omorganiseringen og ii) 10 av 25 tiltaksbedrifter fikk overført under fem prosent av samlet opptjent egenkapital. Tre av bedriftene med under 5 prosent opptjent egenkapital bidro første driftsåret etter omorganiseringen til over 70 prosent av overskuddet i konsernet. Som Riksrevisjonen beskriver, kan opparbeidet overskudd på denne måten gå tapt for utføringsselskapet og for deltakerne.

#### **3.4.5 Eierinteresse i andre selskap**

Som beskrevet i Prinsipputtalelsens punkt 2.5, skal ikke tiltaksarrangøren eie eller kontrollere annen type forretningsvirksomhet, herunder også eierandeler. Begrensningen gjelder ikke å eie bygningsmasse til egen utføringsselskapets virksomhet eller salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter og tjenester. Begrensningen gjelder heller ikke eierandeler i opplæringskontor.

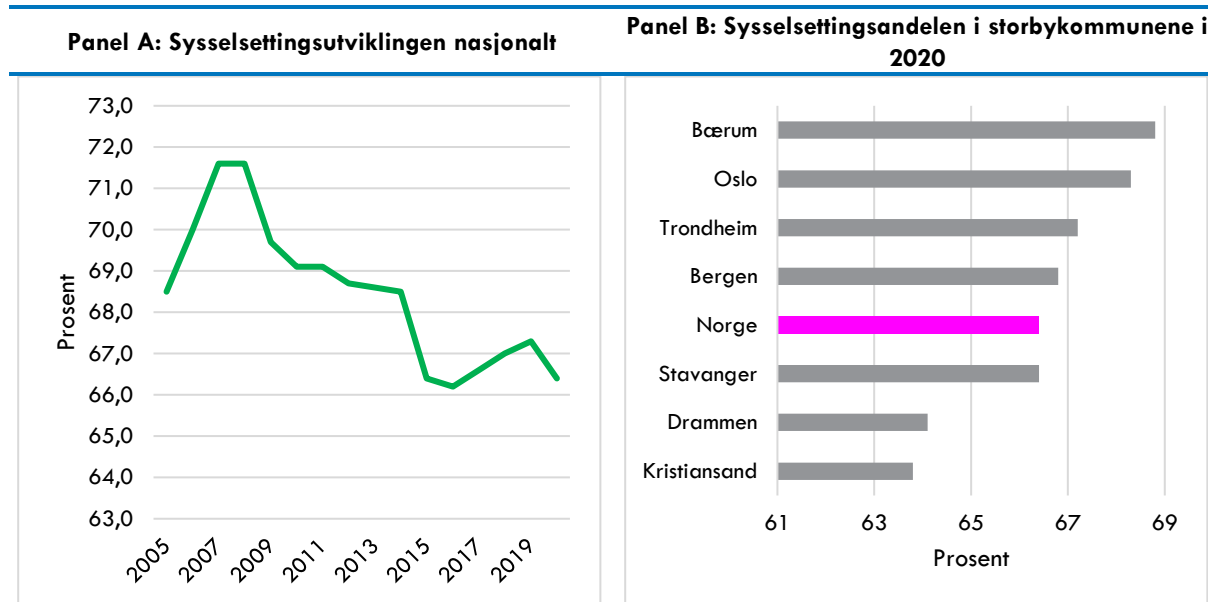
## 4. Sysselsetting og inkludering – en kunnskapsgjennomgang

Høy sysselsetting bidrar til bedre velferd for den enkelte, til høyere verdiskapning, og til bedre finansiering av våre velferdsordninger. Derfor er også høy sysselsetting et hovedmål i norsk politikk, og mye ressurser settes inn for å få flere i jobb. Virkemidlene er mange, og kunnskapen om dem relativt god. I dette kapittelet vil vi gå gjennom det viktigste kunnskapsgrunnlaget for dette prosjektet.

### 4.1 Om sysselsetting trender og utfordringer

Sysselsettingen i Norge er relativt høy sammenlignet med mange andre land. Nesten 80 prosent av befolkningen mellom 20 og 64 år er sysselsatt. Siden årtusenskiftet har Norge hatt en svakere utvikling i sysselsettingen enn i mange sammenlignbare land (Sysselsettingsutvalget, 2021). Siden finanskrisen har sysselsettingen vært fallende. Dette gjelder både på nasjonalt nivå og i storbykommunene. De største byene har et noe høyere nivå på sysselsettingen enn landsgjennomsnittet.

Figur 4-1: Utvikling i andel sysselsatte i aldersgruppen 15-74 år, nasjonalt og i de største byene



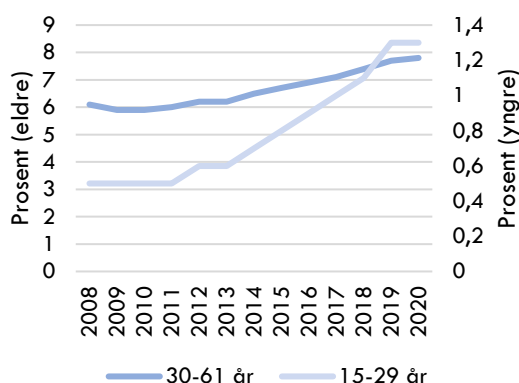
Kilde: ssb.no tabell 06445

Samtidig har det oppstått et skarpere skille mellom de som er innenfor arbeidsmarkedet, og de som er utenfor. Det er vanskeligere enn tidligere å finne en jobb uten formell utdanning. Dersom man først står uten arbeid er veien tilbake til jobb tilsynelatende tyngre enn før, og blant unge er det særlig bekymringsfullt at andelen uføre har økt. I tiårsperioden fra 2010 til 2020 har andelen uføre økt med 160 prosent i de yngste aldersgruppene. Dette er illustrert i Figur 4-2. Det å bli ufør i så ung alder innebærer et betydelig tap av verdiskapning, ettersom mange år i arbeidslivet går tapt.

I tillegg er det et stort behov for å øke sysselsettingen blant befolkningen i arbeidsdyktig alder, på grunn av at andelen eldre vil øke betraktelig. Omstillingen fra oljevirkosomhet, og det at innfasing av oljeinntekter i de offentlige budsjettene avtar, innebærer også

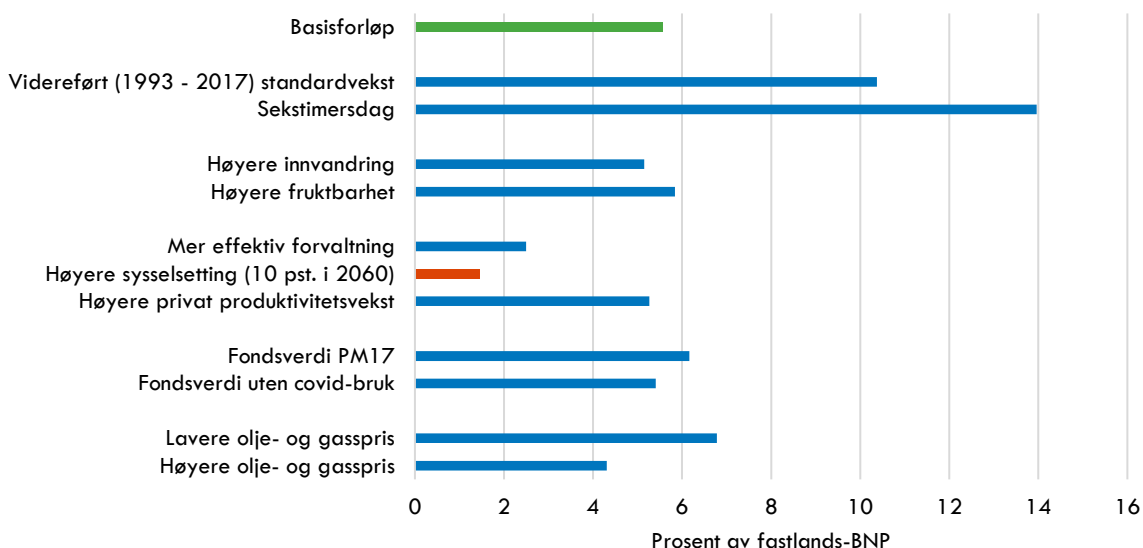
utfordringer for de offentlige finansene. Økt sysselsetting øker skatteinntekten og reduserer trygdeytelsene, og er derfor en svært effektiv strategi for å ivareta den økonomiske bærekraften i vårt velferdssamfunn. En økning i sysselsettingen på 10 prosent fram mot 2060 vil for eksempel redusere inndeckningsbehovet (gapet mellom inntekter og utgifter i offentlige budsjetter) med om lag tre fjerdedeler (Finansdepartementet, 2021).

Figur 4-2: Utviklingen i andel uføre



Kilde: ssb.no (tabell 12423)

Figur 4-3: Inndekningsbehov frem mot 2060. Basisforløp og alternative scenarier. Andeler av fastlands-BNP



Kilde: Finansdepartementet (2021). Inndekningsbehovet uttrykker hvilke tilpasninger av skattnivået som vil være nødvendig for å finansiere offentlige utgifter for en gitt bruk av fondsmidler innenfor handlingsregelen

## 4.2 Om arbeidet med å få flere i jobb – virkemidler og resultater

Det brukes mye ressurser på å få folk ut i jobb i Norge. Sysselsettingsutvalget tar likevel til orde for å føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, hvor flere enn i dag får tett oppfølging og tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Det er enighet om at det er vesentlig at bistanden kommer tidlig heller enn sent. Dette trekker også Sysselsettingsutvalget fram i sine anbefalinger.

Både norske og internasjonale studier gir grunn til å anta at arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på sysselsettingen. Effektene er imidlertid varierende. Card m.fl. (2018) inneholder en metaanalyse av forskning på arbeidsmarkedstiltak i Europa og USA, og studien kommer fram til at det å delta på

arbeidsmarkedstiltak bidrar til å trekke opp sannsynligheten for å komme i ordinær jobb. På kort sikt er effektene begrenset, men øker to til tre år etter avsluttet tiltak. For opplæringstiltak er dette mønsteret særlig tydelig. På kort sikt peker tiltak som fokuserer på bistand til jobbsøking seg ut som mest effektive, mens opplæringstiltak har størst effekter på mellomlang og lang sikt. Subsidiert sysselsetting i offentlig sektor har gjennomgående små effekter uansett tidshorisont.

Von Simson (2019) har sammenfattet og vurdert forskning på effekter av arbeidsmarkedsinnsatser i Norge. Konklusjonen er at arbeidsmarkedstiltak ser ut til å variere mellom ulike tiltak og grupper av brukere, men at det store bildet er at det å delta på arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt på sysselsetting.

Westlie (2008) ser på effekten av deltakelse i arbeidsrettede tiltak for personer som mottar atfføringspenger i perioden 1994-2003. Studien deler tiltakene inn i fem typer: ordinær utdanning, AMO-kurs, lønnstilskudd, arbeidspraksis i ordinær sektor og arbeidspraksis i skjermet sektor. Studien finner stort sett positive etter-tiltakseffekter av alle tiltak på overgang til jobb. Unntaket er tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Dette tiltaket som nå er avvirket, hadde ikke signifikante effekter. Markussen og Røed (2014) undersøkte effekten av ulike tiltaksstrategier for personer som mottok en helse-relatert ytelse i perioden 1996-2005. Mens subsidiert sysselsetting i ordinær sektor og ordinær utdanning har hatt positive effekter på sysselsetting og arbeidsinntekt, finner studien indikasjoner på at subsidiert sysselsetting i skjermet sektor og AMO-kurs har virket mot sin hensikt.

Generelt har de negative effektene forbundet med AMO-kurs og subsidiert sysselsetting i skjermet sektor vært mindre for kvinner enn for menn. Et resultat som er konsistent for flere studier er at den negative effekten av arbeidspraksis i skjermet sektor er større for eldre enn for yngre: hverken Westlie (2008) eller Røed og Markussen (2014) har funnet signifikante effekter av arbeidspraksis i skjermet sektor for unge under 30 år.

Funnene tyder altså på at arbeidspraksis i skjermet virksomhet ikke har vært spesielt effektivt for å få deltakerne over i ordinært arbeid. Sannsynligheten for å komme i arbeid var omtrent like høy som den ville vært om man ikke deltok på arbeidspraksis i skjermet sektor. Det er grunn til å tro at dette delvis skyldes avgrensingen av målgruppene for slik aktivitet. Varig tilrettelagt arbeid er et tiltak som i stor grad har som formål å sikre aktivitet for personer som har få muligheter til å finne en plass i ordinært arbeidsliv.

Forskningen på effektene av arbeidspraksis i skjermet virksomhet har også hatt konsekvenser for hvordan denne typen aktivitet skal brukes. I 2015 ble tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) opprettet, ved at man slo sammen to eksisterende tiltak: Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KiA). Målet med opprettelsen av AFT var å få til en mer hensiktsmessig innretning av arbeidstreningsplasser i et skjermet arbeidsmiljø som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Hovedgrepet bestod i å legge sterkere vekt på utprøving og trening i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase av arbeidsforberedende karakter i skjermede virksomheter (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015).

«Helt med» ble startet i 2017 og skal bidra til at det opprettes arbeidsplasser for mennesker med utviklingshemming. Programmet skal bidra til at

målgruppen blir rekruttert og får tilstrekkelig oppfølging og opplæring, slik at arbeidsforholdene blir mest mulig vellykkede. «Helt med» får inntekter fra private og offentlig tilskudd, og for 2020 mottok programmet midler fra Stiftelsen Dam samt øremerkede midler over statsbudsjettet, via Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Programmet har likhetstrekk med VTA-O fordi det har som formål å få utviklingshemmede inn i jobb i ordinære bedrifter. Imidlertid er oppfølgingen i «Helt med» mer omfattende enn VTA-O. I Innst. 15 S (2019–2020) ba Stortinget derfor «regjeringen sikre at enhver bedrift og deltaker i tiltaket varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTO) får god oppfølging på nivå med oppfølgingen som prosjektet HELT MED har etablert».

I tillegg til forskning på hvilke tiltak som mest effektivt bidrar til å få personer i jobb, forskes det også på hvilke verktøy, metodikker og tilnærminger som er hensiktsmessig i oppfølging av personer som trenger bistand, gjerne på tvers av tiltak. Et eksempel på en metodikk er supported employment (SE). SE er jobbstøtte tilpasset personer med omfattende og sammensatte støttebehov for å kunne få og beholde jobb. SE er orientert rundt at den enkelte så raskt som mulig skal få erfaringer fra en ordinær arbeidsplass («place then train») og få opplæringen der. Dette står i motsetning til mer tradisjonelle tilnærminger («train then place»), som går ut på at brukeren først skal kvalifiseres, for deretter å prøve seg i jobb. Metodikken går ut på at den som skal prøve å skaffe og beholde arbeid får oppfølging av en jobbspesialist, først til å identifisere egne ferdigheter og jobhbønsker, og deretter i inkluderingsfasen på den nye arbeidsplassen. Jobbspesialisten følger også opp arbeidsgiver og kollegaer i denne prosessen (se for eksempel Spjelkavik (2011)). I internasjonal forskningslitteratur er det funnet betydelige positive effekter av SE-metodikken. I en nylig effektanalyse fra Norge, hvor NAV-brukere ble tilfeldig trukket ut til å motta enten supported employment-oppfølging eller ordinære oppfølgingstiltak, er resultatet at SE-metodikken har liten betydning for tiltaksdeltakernes tilknytning til arbeidslivet ut over de første 6-18 månedene etter endt oppfølging. Ifølge forskerne kan det gjenspeile at kvaliteten på det ordinære tilbudet i NAV også er høyt, og at forskjellene mellom SE-metodikken, og den metodikken som anvendes i NAVs ordinære oppfølgingstiltak i praksis ikke er så stor lenger (Berg, et al., 2021). Arbeid i skjermet sektor har tidligere blitt kritisert for å legge for mye vekt på «train then place»-tilnærming, og at deltakelse i skjermet aktivitet bidrar til å holde deltakere igjen – fordi de ferdighetene de lærer i skjermet sektor er mindre relevante andre steder, og fordi deltakelse tolkes som et signal om at man har begrensede muligheter andre steder (Gill, 2005). Forskningene på place then train-metodikk som for eksempel supported

employment understreker betydningen av at deltakere som har muligheter til å kunne finne en plass i det ordinære arbeidsmarkedet får mulighet til å prøve ut dette.

Forskningen på supported employment og erfaringene med HELT MED belyser også betydningen av å gi sårbare grupper kontinuerlig støtte i overgangsfasen mellom arbeid i skjermet sektor og ordinært arbeid. I dag bytter deltakere veiledere i overgangen fra VTA-S til VTA-O, og AFT-veiledere kan ikke følge opp tidligere deltakere når AFT-tiltaket er avsluttet.

### 4.3 Om varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermet virksomhet er statlig arbeidsrettede tiltak som reguleres i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak med hjemmel i arbeidsmarkedsloven. VTA-tiltaket skal være «rettet mot personer som mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle». VTA skal gi tiltaksdeltakerne arbeid som bidrar til å utvikle deres ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.

VTA skulle i utgangspunktet være et tilbud til personer med utviklingshemming. Tiltaket har i dag flere målgrupper. Ifølge Reinertsen (2015) er den vanligste diagnosen i dag psykisk utviklingshemming, fulgt av psykiske lidelser. Gruppen med psykiske lidelser er økende, og gjennomsnittsalderen for deltakerne i VTA er synkende.

Ifølge Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming økte andelen utviklingshemmede som deltok i varig tilrettelagt arbeid gjennom 90-tallet, mens den sank igjen gjennom de neste ti årene. Ulike datakilder gir ulike svar på hvor stor andelen er i dag. Anslagene varierer fra rundt 20 prosent (Egeland & Langballe, 2017) (Wendelborg, et al., 2017) til om lag 35 prosent (Reinertsen, 2015).

VTA-tiltaket kan organiseres på mange ulike måter, og det er variasjon i hva tiltaket inneholder. Enkelte VTA-bedrifter har et tilbud som ligger svært tett opp til ordinært arbeid, mens andre legger mer vekt på deltakelse i et sosialt fellesskap, og det at tilbudet skal aktivisere deltakerne. VTA-deltakerne selv ser ut til å verdsette det å ha oppgaver tett opp til ordinært arbeid, og at oppgaven er av verdi for samfunnet (Gjertsen, et al., 2014).

Det er relativt få VTA-deltakere som gjør en overgang til ordinært arbeid. Ifølge Cools et al. (2018) gjør 5,9 prosent av VTA-deltakere som

avslutter sin registrering med nedsatt arbeidsevne i NAV en overgang til jobb. Det er verdt å merke seg at det er få VTA-brukere som avslutter status som nedsatt arbeidsevne. Både dette, og den lave forekomsten av overgang til jobb kan trolig forklares i tiltakets målgruppe, som er personer som enten mottar, eller kommer til å motta, uføretrygd i nær framtid. I tiltakets kjernegruppe, personer med utviklingshemming, er det også få som tilbys en arbeidsevnevurdering fra NAV (Rettighetsutvalget, 2016).

Siden 2006 er det også et skille mellom VTA i skjermet virksomhet (VTA-S), og VTA i ordinær virksomhet (VTA-O). Deltakere i VTA-S kan ha permisjon i opptil 6 måneder for å delta i VTA-O, uten å miste plassen sin i VTA-S. Oxford Research gjennomførte i 2021 en kartlegging av VTA, med vekt på å kartlegge deltakelse i ordinært arbeidsliv under tiltaket. Kartleggingen viste at en del deltakere i VTA-S har praksis i ordinære virksomheter, men at få går fra VTA-S til varig arbeid i ordinære virksomheter. De fleste som deltar i VTA-O kommer inn i ordningen gjennom andre veier. Kartleggingen fant også at VTA-målgruppen i liten grad prioriteres av NAV, og at økt oppfølging fra NAV kan tenkes å bidra til at flere deltar i ordinært arbeidsliv gjennom VTA-O (Oxford Research, 2021).

### 4.4 Om arbeidsforberedende trening (AFT)

AFT er et relativt nytt tiltak, og mye av forskningen relaterer seg til tiltakene som var forløperne for AFT, og arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Oslo Economics gjennomførte i 2020 en kartlegging av AFT nasjonalt og i tre utvalgte fylker. Denne viste at andelen av deltakere som går over i arbeid eller utdanning direkte etter AFT var 28 prosent i Troms og Finnmark, 41 prosent i Trøndelag og 49 prosent i Vestfold og Telemark. De aller fleste av disse går over i arbeid, mens det kun er et fåtall som går over til utdanning. Av de som går over til arbeid, står omtrent to tredjedeler fortsatt i arbeid to år etter avslutning (Oslo Economics, 2020). Overgangen til arbeid er altså relativt varig for de som lykkes med overgang til arbeid gjennom tiltaket.

Det er imidlertid en utfordring at en del deltakere likevel ikke gjennomfører arbeidstrening i ordinære virksomheter som en del av tiltaket, trolig fordi mange deltakere i utgangspunktet har lav arbeidsevne, kombinert med at arbeidsmarkedsbedriftene i for liten grad klarer å finne egnede arbeidstreningplasser utenfor egen, skjermet virksomhet (Oslo Economics, 2020).

Det er også store forskjeller i resultatgrad mellom arbeidsmarkedsbedriftene, både mellom fylker og innad i fylkene. Dette understreker betydningen av arbeidsmarkedsbedriftenes arbeid. Arbeidsmarkedsbedrifter med flere tiltaksplasser har i gjennomsnitt noe bedre resultater for overgang til arbeid enn bedrifter med færre tiltaksplasser. Det er også forskjeller i hvordan NAV fylke følger opp arbeidsmarkedsbedriftene som leverer AFT, som trolig har betydning for bedriftenes evne til å levere gode resultater. I enkelte fylker følger NAV i større grad opp bedriftenes resultater og det faglige innholdet i tiltaket, som ser ut til å bidra til bedre resultater for overgang til arbeid eller utdanning (Oslo Economics, 2020).

## 4.5 Kommunalt eierskap av aksjeselskaper

I rapporten «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» (Bjørnsen, et al., 2013), undersøkes betingelsene for folkevalgt styring og kontroll over kommunaleide aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS). Utredningen ble basert på data fra bedrifts- og foretaksregisteret, en spørreundersøkelse til alle kommuner samt intensive studier i seks kommuner.

Studien viser at ordføreren vanligvis representerer kommunen på generalforsamlinger og at rådmannen og formannskapet er de viktigste kontaktpunktene i for- og etterkant av møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, får generalforsamlingsaker til orientering i etterkant og er sjelden involvert i selskaps-spesifikke eierstrategier eller resultatkrav.

Styrene i selskapene er ifølge studien i høy grad politisert. Det er vanligvis politiske utvalg som nominerer og velger styremedlemmene, og de aller fleste kommunene har folkevalgte i styrene. Informantene som er positive til dette mener ifølge forfatterne at politisk kompetanse hører hjemme i styrene, og at dette sikrer folkevalgt kontroll. Motstanderne påpeker at politiske styre ikke kan kastes, at de tar med politiske motsetninger inn i styrene og at andre forhold enn kompetanse blir utslagsgivende for beslutninger som blir tatt. Når det gjelder arbeidsmarkedsbedrifter, trekker studien frem at enkelte kommuner har vedtatte unntak for arbeidsmarkedsbedrifter, i form av at det skal være folkevalgt representasjon i disse bedriftene. Dette begrunnes med bedriftenes idealistiske mål og gode erfaringer med politikere i styrene for disse bedriftene.

Eierskapet kan ha betydning for hvordan tiltaksbedriftene opererer. Eiere kan være *aktive*, der en tar aktiv del i og påvirker utviklingen av virksomheten, eller *passive*. For at en skal kunne være en aktiv eier kreves det at eieren har en betydelig andel av aksjene. Econ Pöyry har utredet betydningen av ulike former for kommunalt eierskap, og vurderer at selskapsform sannsynligvis ikke vil ha noen virkning på tjenestekvaliteten. Måten eierskapet utføres på, altså eiers opptreden, kan derimot tenkes å ha betydning. Eierne kan tilføre kompetanse eller gjennomføre grep som styrker virksomheten, og motsatt. En mulig effekt av selskapsform kan likevel være at kommunen har mer direkte styringsmulighet i et KF enn et AS, som også kan påvirke eiers innflytelse (og derfor mulig kvalitet). Dette henger naturligvis sammen med hvorvidt eier er aktiv eller passiv (Econ Pöyry, 2009).

En tilgrensende problemstilling til eierskapsutøvelsen er hvilket myndighetsnivå de ulike tjenestene som arbeidsmarkedsbedriftene i dag driver, skal legges på. I Meld. St. 14 (2014-2015) om kommunereformen vurderes muligheten for å overføre et mer helhetlig ansvar for VTA-tiltaket til kommunene. Argumenter som taler for en slik organisering er at tiltaket delvis har samme målgruppe som kommunale dagsenter, og andre kommunale tjenester som helsetjenester, botilbud etc. Ulempene kan være at det skapes nye gråsoner mellom dette arbeidsmarkedstiltaket og øvrige arbeidsmarkedstiltak, og at tiltaket får dra mindre vekslers på arbeidsmarkedsetatens kompetanse på det ordinære arbeidsmarkedet og på bruken av VTA i ordinært arbeidsliv (VTA-O). Arbeids- og sosialdepartementet foreslo derfor å gjennomføre et forsøk med kommunalt ansvar i noen få kommuner (Prop 1 S, 2016-2017). Formålet var å høste kunnskap om fordeler og ulemper ved en eventuell overføring av ansvaret for VTA til kommunene.

Forsøket ble startet opp i seks kommuner i 2018, hvorav to (Oslo og Stavanger) også er med i dette prosjektet. Telemarksforskning har evaluert forsøket. I forsøkskommunene har de VTA-ansatte (tiltaksdeltakerne) lavere stillingsprosent i snitt. Forsøkskommunene har lavere kostnader per tiltaksdeltaker enn i ordinære tiltaksbedrifter, men høyere kostnader dersom man betrakter dem i forhold til samlet antall deltaker-årsverk. Det ser også ut til at kvaliteten på VTA-arbeidet er høyere i de ordinære arbeidsmarkedsbedriftene enn i forsøkskommunene (Møller & Magnussen, 2020).



## 5. Arbeidsmarkedsbedriftenes resultater, behov og muligheter

*Arbeidsmarkedsbedriftenes hovedfokus er å levere gode tiltak til deltakerne på VTA og AFT. For å oppnå dette jobber de med kompetanseutvikling av ordinært ansatte og utvikling av vare- og tjenesteproduksjon som både gir økonomisk lønnsomhet og som gir deltakerne arbeidsoppgaver i tråd med deres behov. Flere bedrifter har god økonomi, men begrensede muligheter og insentiver til å bruke overskuddet på en god måte. Det gjør trolig at driften og samfunnsverdien er mindre effektiv enn den kunne vært.*

I dette kapitlet oppsummerer vi bedriftenes innretning, økonomi og måloppnåelse. Vi drøfter bedriftenes behov og muligheter, samt hvilke grep som ser ut til å bidra til gode resultater, både når det gjelder økonomiske resultater og måloppnåelse i tiltakene. Kapitlet er i hovedsak basert på informasjon fra kartleggingen av de 27 arbeidsmarkedsbedriftene i storbykommunene, både gjennom intervjuer med bedriftsledere og styreledere, strukturerte informasjonsforespørsel til bedriftene, regnskapsdata fra Oslo Economics bedriftsdatabase og registerdata fra NAV. I tillegg har vi brukt NAVs registerdata til å belyse deltakergruppen og måloppnåelse i tiltakene nasjonalt. I dette kapitlet bruker vi enkeltbedrifter som eksempler. Den

Tabell 5-1 viser en oversikt over bedriftenes organisering, antall tiltaksplasser på henholdsvis AFT og VTA og annen virksomhet.

interesserte leser kan finne mer detaljert informasjon om hver av bedriftene i rapportens del 2, under kommunespesifikke kapitler.

### 5.1 Bedriftenes drift

#### 5.1.1 Organisering

Blant de 27 bedriftene i utvalget, er 25 organisert som aksjeselskaper (AS), mens kun to er organisert som kommunale foretak (KF). Dette er Stavne og Klæbu i Trondheim. Ni av bedriftene er organisert som konserner, med morselskaper og underliggende datterselskap.

Det er stor variasjon i virksomhetsområder på tvers av arbeidsmarkedsbedriftene. Noen bedrifter leverer kun VTA, de fleste leverer både VTA og AFT, og noen har også annen og rene kommersielle virksomheter innad i samme konsern. Det kan være anbudsutsatte NAV-tiltak eller helt annen virksomhet.

Det er også forskjeller i bedriftenes størrelse i form av antall tiltaksplasser. Målt i antall tiltaksplasser på AFT og VTA til sammen er Prima i Trondheim den største av bedriftene i vårt utvalg, med 381 plasser, relativt jevnt fordelt mellom de to tiltakene. Oslokollega er nest størst, med totalt 308 plasser. Minst i form av antall tiltaksplasser er Klæbu KF i Trondheim, som kun har 13 VTA-plasser. Songvaar i Kristiansand er en annen relativt liten bedrift, med 23 tiltaksplasser, primært innen VTA. I gjennomsnitt har de 27 bedriftene i overkant av 100 tiltaksplasser.

**Tabell 5-1 Bedriftenes organisering og virksomhet (2022)**

	Navn	Konsern	AFT-Plasser	VTA-Plasser*	Kommersiell virksomhet	Andre tilbud**
Bergen	A2G Gruppen AS	Ja	90	90 (5)	Anbudsutsatte til.	Praksiselever vgs
	Bjørkhaug arbeidsfellesskap AS		12	31(3)		Praksiselever vgs, Lærekand.
	Grønnevik AS		45	104(1)		
	Midtun vekst AS		0	39(1)		Praksiselever vgs, Lærekand., m.m.!
	Nordnes verksteder AS		0	58(1)		
	ALF AS		60	115(86)		Dagsverket (30), Aurora (20) m.m.
	Spekter pluss AS		6	73(3)		
Bærum	Arba AS	Ja	124	114		Ung i Jobb (30). kurs for flyktninger
	Eiker vekst AS		35	72(7)		AFT Gatelaget m.m.
Drammen	Enter kompetanse AS	Ja	70	17	Anbudsutsatte til.	Aktivitetsplikt (8), lærekand.
	Svelvik produkter AS		17	22		
	Vinn industri Drammen AS		0	35		Skolemat (22),
Kristiansand	Kjøkkenservice industrier AS		0	39		KSV (3)
	Songvaar Vekst AS		5	18		KSV (3)
	Varodd AS	Ja	177	72	Anbudsutsatte til. , kommersiell virksomhet, «Helt med» og OK Kompetanse Agder	Pilot (12)
	Via partner AS		0	59		
	Fossheim AS		40	111		Seniortilbud (3), Lærekand. (3)
	Nordpolen AS		10	27(1)		
Oslo	Oslo produksjon & tjenester AS		20	165 (27)		
	Oslokollega AS	Ja, fra 1/5-22	226	106		Stovner Ung (60),
	Spir Oslo AS	Ja	150	43	Anbudsutsatte til.	
	Unikum AS		136	82		Varig lønnstilskudd
Stav,	Allservice AS	Ja	78	67		Seniortilbud (5)
	Attende AS	Ja	52	130		TAFU (18)
Trondheim	Prima AS	Ja	208	177	Anbudsutsatte tiltak, barnehage	Brygga (100), Dagsverket (100), m.m.
	Klæbu Industrier KF		0	13		Dagtilbud (10)
	Stavne KF		115	20		

\*VTA-plasser oppgitt som summen plasser med finansiering fra staten og kommunalt finansierte tilleggsplasser. Antall kommunalt finansierte plasser i parentes. \*\* Antall plasser i parentes.

### 5.1.2 Overgang til konsernstruktur og konsolidering

NAV har de siste årene stilt strengere krav til at bedriftene regnskapsmessig skiller ut drift innen VTA og AFT fra eventuelle andre aktiviteter, for å kunne kontrollere at statlige midler til VTA og AFT ikke

benyttes til andre formål (se nærmere beskrivelse av kravene som stilles til de forhåndsgodkjente bedriftene i kapittel 2). For flere bedrifter som også har tilleggsaktiviteter, utenom VTA og AFT, har løsningen vært å legge om til en konsernstruktur, hvor

VAT- og AFT-driften legges i ett eller flere datterselskaper, og andre aktiviteter legges i andre datterselskaper.

Spir Oslo er et eksempel på en bedrift som er organisert som et konsern fra og med 1.1.2022. Morselskapet har to datterselskaper; Spir Arbeidsinkludering AS og Spir Kompetanse AS. I førstnevnte datter ligger VTA- og AFT- tiltakene for NAV, samt nødvendig og relevant produksjonsdrift, både for varige tilrettelagte arbeidsplasser, korte avklaringer og kvalifiserende opplæring. Spir Arbeidsinkludering AS er det datterselskapet som er godkjent tiltaksleverandør for NAV innenfor skjermede tiltak i Norge (ikke anbudsutsatt). I Spir Kompetanse AS ligger bl.a. drift av anbudsutsatte tiltak for NAV og andre prosjekter (Erasmus+ midler søkt om fra EU, Kompetanse + midler i Norge, og prosjekter som gjennomføres for Oslo kommune).

De senere årene har flere av bedriftene også slått seg sammen til større enheter. Bakgrunnen har gjerne vært at enkelte små bedrifter har hatt utfordringer med økonomi eller leveranser, og hensikten har vært å gjøre de små mer robuste. Noen har gått over til en konsernstruktur i forbindelse med konsolideringsprosessen.

Et eksempel på en fusjonert bedrift er Varodd i Kristiansand, som har fått fusjonert inn A3 Ressurs (Vennesla) og Mindus (Mandal). Disse er organisert som datterselskaper i Varodd-konsernet, på linje med Varodd Arbeid og Inkludering, hvor Varodds opprinnelige atfføringsvirksomhet ligger. I tillegg har Varodd skilt ut annen virksomhet i andre datterselskaper som driver med henholdsvis forvaltning av egne eiendommer og produksjon og salg av hjelpemidler for funksjonshemmede og eldre, organisert og drevet som kommersielle virksomheter.

Andre bedrifter har ved fusjon valgt å samle hele VTA- og AFT-virksomheten i ett enkelt selskap. Noen av disse er konsernorganisert, men har tatt ut annen type virksomhet eller enkelte funksjoner i morselskap eller egne datterselskaper. Arba Inkludering er et eksempel på et selskap som primært driver med VTA og AFT, hvor flere mindre bedrifter med VTA og AFT ble fusjonert sammen i et felles datterselskap, mens morselskapet kun har overordnede funksjoner. Andre bedrifter har også samlet all VTA- og AFT-virksomhet i egne datterselskaper, mens de i tillegg har annen type virksomhet i egne datterselskaper. Begge de to Stavanger-bedriftene, Attende og Allservice, og Oslokollega har valgt en slik struktur.

Noen bedrifter har også fusjonert uten å opprette en konsernstruktur. OPT (Oslo Produksjon og Tjenester) er et slik eksempel. Bedriften fusjonerte i 2020 med to andre VTA- og AFT-bedrifter, hvor disse to bedriftene

ble fullstendig innlemmet i den eksisterende bedriften OPT.

Ledelsen i bedriftene som har fusjonert vektlegger primært fordeler ved dette i intervjuene. De fremhever at det er stordriftsfordeler knyttet til kompetanseutvikling, flere muligheter for arbeidsarenaer for deltakerne og effektivitet i å samkjøre enkelte driftsfunksjoner. Varodd opplever for eksempel at de tre VTA- og AFT-virksomhetene i konsernet får utnyttet stordriftsfordeler ved å samarbeide om kompetanseutvikling og andre felles funksjoner, som regnskap, lønn, IT, innkjøp med mer. De tre opererer likevel som selvstendige bedrifter, med hver sine avtaler med NAV og plasser på henholdsvis VTA og AFT, og de har beholdt sin geografiske beliggenhet og identitet. Både ansatte og deltakere har tilhørighet til den enkelte datter-virksomheten, noe som oppleves som viktig for både ansatte og deltakere.

OPT påpeker på den annen side at det er store fordeler ved å ha samlet VTA og AFT-virksomheten i samme datterselskap. Det oppleves særlig som gunstig at deltakere nå kan hospitere på tvers. Det gir flere muligheter for deltakerne, både i VTA og AFT, både ved at det er lettere å finne arbeidsarenaer som passer for den enkelte og ved at de i større grad kan veksle mellom ulike arbeidsarenaer.

Til tross for fordeler ved sammenslåing, kan det også være gode grunner til at enkelte bedrifter forblir små. Flere av de mindre bedriftene har også vurdert sammenslåing, men opplever at det er fordeler ved å forbli små. Det er særlig knyttet til stabilitet for deltakerne. Spesielt for VTA-deltakere er den stabile tilknytningen til arbeidsplassen viktig, og det kan det være svært utfordrende dersom arbeidsplassen flyttes geografisk. Også tilhørigheten til bedriftens navn og varemerke oppleves som viktig.

### 5.1.3 Sammensetning av deltakere

#### Deltakere i VTA

Målgruppen for VTA er personer som mottar uføretrygd, eller som forventes å motta uføretrygd i nær fremtid, som har behov for spesiell og tilrettelagt oppfølging for å være i arbeid. Tradisjonelt har VTA-tiltaket vært rettet mot psykisk utviklingshemmede, men i de senere årene har en økende andel av deltakerne andre psykiske lidelser. Personer med andre psykiske lidelser kan være personer med autisme, schizofreni, rusrelaterte lidelser, angst- og depresjonslidelser eller atferdslidelser. Dette kan være personer som systematisk har noe høyere arbeidsevne enn den tradisjonelle målgruppen. Noen av disse lidelsene kan man også i større grad bli frisk fra, og arbeidsevnen kan derfor tenkes å forbedres over tid. Disse har dermed andre forutsetninger og

behov enn den opprinnelige deltakergruppen i VTA (NOU 2012:6).

Tabell 5-2 viser kjønn-, alders- og diagnosefordeling blant VTA-deltakere i 2019. Diagnosefordelingen er basert på hoveddiagnose som grunnlag for uføretrygd, som registrert i NAVs fagsystemer. For omtrent en femtedel av deltakerne mangler diagnoseopplysninger, men blant de resterende er det en lik fordeling av personer med psykisk utviklingshemming, andre psykiske lidelser og andre diagnosegrupper. Det er også en betydelig overvekt av menn i tiltaket, og en liten overvekt av personer over 44 år.

Fordelingen av deltagere i den enkelte av de syv storbykommunene følger dette mønstret i landet som helhet. Derimot er fordelingen av deltakere til den enkelte bedrift, innad i en kommune, noe varierende. Noen bedrifter har en overvekt av deltakere med psykisk utviklingshemming og andre diagnoser, mens andre har en overvekt av deltakere med andre psykiske lidelser. Det er fordi noen VTA-bedriftene aktivt retter seg mot visse diagnosegrupper; for eksempel personer med psykiske lidelser eller rusproblemer. Det kan delvis også forklares med historiske forskjeller mellom bedriftenes innretning og tilgjengelige arbeidsarenaer, hvor noen bedrifter i større grad passer for utvalgte deler av målgruppen. En slik systematisk sortering av deltakere med ulike typer utfordringer til bedriftene, innebærer også at noen bedrifter har deltakere med systematisk dårligere arbeidsevne enn andre bedrifter. Det har betydning for hvilke typer arbeidsoppgaver deltakerne kan utføre og hvilken type oppfølging de trenger. I sum vil det kunne ha stor betydning for bedriftenes inntjeningsmuligheter, i form av hvilke varer og tjenester de kan produsere og i hvilket tempo.

For eksempel er den rene VTA-bedriften KSI i Kristiansand rettet mot personer med ulike psykiske lidelser. ViaPartner, en annen ren VTA-bedrift i Kristiansand, har ikke en tydelig definert målgruppe på samme måte, men har gjennomgående deltakere med lavere arbeidsevne. Sammensetningen av deltakerne er avgjørende for hvilke varer og tjenester de kan produsere og lønnsomheten i produksjonen. ViaPartner har en tradisjonell vareproduksjon, blant annet med produksjon av treprodukter og tekstiler, mens KSI driver kjøkkentjenester rettet mot restauranter og hoteller.

I Tabell 5-2 skiller vi også mellom deltakere i henholdsvis VTA-O og VTA-S. 20 prosent av VTA-deltakere jobber i ordinært arbeidsliv under VTA-O-ordningen. Blant disse er det flere yngre og flere som er registrert uten diagnose. Hvis vi kun ser på de som har registrert diagnose, er det forholdsvis flere i VTA-O med andre psykiske lidelser, sammenlignet med

sammensetningen i VTA totalt. Det henger trolig sammen med at arbeidsevnen hos en del med andre psykiske lidelser er høyere enn hos personer med psykisk utviklingshemming eller andre diagnoser.

**Tabell 5-2: Kjennetegn på VTA-deltagere. Per oktober, 2019.**

	VTA	VTA-O	VTA-S
Mann	62%	62%	62%
Kvinne	38%	38%	38%
Under 30 år	27%	40%	26%
30 til 44 år	33%	34%	33%
Over 44 år	39%	27%	41%
Psykisk utviklingshemming	27%	17%	28%
Andre psykiske lidelser	27%	28%	27%
Andre diagnoser	27%	20%	28%
Ingen diagnose	19%	35%	17%
<b>N</b>	19680	2326	17354

Kilde: Registerdata fra NAV

### Deltakere i AFT

Målgruppen for AFT er «personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid» (formulering fra NAVs kravspesifikasjon for AFT). Dette er NAV-brukere som står langt fra arbeid, men som NAV vurderer at kan ha mulighet for arbeid med tett og langvarig oppfølging.

Tabell 5-3 viser en oversikt over kjønns- og aldersfordeling blant AFT-deltagerne. Det er en tilnærmet lik fordeling av kvinner og menn i tiltaket, men en overvekt av unge (under 30 år) deltagere. Fordelingen av deltagere i bedriftene i storbykommunene følger mønsteret i landet som helhet.

**Tabell 5-3: Kjønn- og aldersfordeling blant AFT-deltakere. Deltagere med avgang 2018-2020.**

Kvinner	49 %
Menn	51 %
Under 30 år	39 %
30 til 44 år	34 %
Over 44 år	27 %
<b>N</b>	50 745

Kilde: Registerdata fra NAV

I AFT er det i mindre grad enn i VTA slik at deltakere med gitte utfordringer eller generelt svakere arbeidsevne blir sortert til gitte bedrifter. Enkelte bedriftsledere påpeker likevel i intervjuene at det er

en viss systematisk sortering av AFT-deltakere, hvor deres bedrift får AFT-deltakere som har prøvd seg i andre bedrifter tidligere uten å lykkes. Dette innebærer i så fall at disse bedriftene har noe dårligere forutsetninger for måloppnåelse i form av formidlingsgrad til arbeid.

#### 5.1.4 Innovasjon og utvikling

Bedriftene arbeider med innovasjon på ulike områdene. Enkelte påpeker imidlertid at de opplever innovasjonstakten i bransjen som lav. Når vi i intervjuene har spurt bedriftslederne hvordan de jobber med innovasjon og utvikling, har vi fått svar som grovt sett kan sorteres under fire kategorier: utvikling av nye vare- og tjenesteområder, metodeutvikling innenfor det attføringsfaglige, opprettelse av prosjekter eller tilbud for andre målgrupper, og utvikling av inntakssamarbeid med NAV. I det følgende beskriver vi bedriftenes utviklingsarbeid på hver av disse fire områdene.

##### Utvikling av vare- og tjenesteområder

Historisk sett har hovedandelen av arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet vært innenfor tradisjonell industriproduksjon. Det ensidige fokuset på industriproduksjon har blitt kritisert, først og fremst fordi det er i utakt med utviklingen i det ordinære arbeidslivet. Etterspørselen etter denne type varer har gått ned, i takt med økende konkurranse fra andre land med lavere produksjonskostnader. Det er altså blitt mindre av denne typen arbeidsoppgaver i ordinært arbeidsliv, og arbeidstrening med slike oppgaver er dermed også blitt mindre relevant for deltakere med mål om formidling til ordinært arbeid. Også for VTA-deltakere er det et formål at arbeidsoppgavene skal oppleves som nyttige og at produktene som produseres er etterspurt i markedet. I tillegg er det et rent økonomisk argument for å utvikle vare- og tjenesteproduksjonen i takt med etterspørselen i markedet.

I de siste årene har mange bedrifter derfor arbeidet aktivt med å utvikle seg innenfor nye vare- og tjenesteområder. Produksjonsområdene er viktige for å kunne tilby gode og varierte arbeidsarenaer til deltakerne, og for å få økonomisk lønnsomhet i bedriften. Produksjonsområdene må derfor velges ut fra at de gir en viss økonomisk verdi, og at arbeidsarenaene skal treffe deltakernes behov.

Bedriftene i storbykommunene illustrerer endringer innenfor vare- og tjenesteproduksjon som arbeidsmarkedsbedrifter har gått gjennom det siste tiåret; de har fortsatt en del tradisjonell industriproduksjon, men satser nå også stort innenfor produksjon av tjenester. Av tradisjonell vareproduksjon produserer bedriftene blant annet treprodukter i snekkerverksteder, syr tekstiler, monterer og pakker ulike typer produkter, og produserer varer i

mekaniske verksteder (sveisning, reparasjoner, m.m.). På tjenesteområdet driver bedriftene vaktmestertjenester (gartnararbeid, flytting, m.m.) og kjøkkentjenester (drift av kantine, catering, m.m.). I tillegg har en del bedrifter satset på it og media, herunder medieproduksjon, programmering og grafisk design.

Mange bedriftsledere fremhever utvikling av vare- og tjenesteområdene som den viktigste innovasjonen de gjør. Enkelte påpeker imidlertid at overgangen fra tradisjonell vareproduksjon til tjenester har gått tregere enn den burde, både i egen bedrift og i bransjen generelt. Flere bedriftsledere fremhever i intervjuene at nær kontakt med markedene er avgjørende, både for å forstå og møte kundenes løpende behov og for å kunne utvikle nye produksjonsområder.

Bedriften Prima i Trondheim er et eksempel på hvordan bedriftene kan jobbe for å utvikle seg innenfor nye vare- og tjenesteområder. Utgangspunktet var at bedriften gjennomførte et større kartleggingsarbeid om fremtidens arbeid, og fant at de særlige måtte utvikle seg innenfor det digitale. For å gjøre det har de blant annet opprettet egne arenaer for jobb med grafisk design samt bilde- og filmredigering. Prima har også jobbet aktivt med å heve kompetanse- og ferdighetsnivået blant øvrige tiltaksdeltagere ved å gi de grunnleggende opplæring i digitale verktøy.

Et eksempel på nytenkning innen vare- og tjenesteområde er opprettelsen av selskapet Kopano, hvor flere av bedriftene har inngått et markedssamarbeid. Formålet med samarbeidet er å knytte sammen arbeidsmarkedsbedrifter på ulike steder i landet slik at de blant annet kan levere på flere nasjonale anbudsutlysninger. En ønsker også å hente ut synergier av hverandre, blant annet innen digitalisering og attføringsfaglig kompetanse. Per i dag blir den nystartede bedriften støttet av 15 partnere.

##### Attføringsfaglig metodeutvikling

På spørsmål om innovasjon oppgir også flere av bedriftene at de jobber aktivt med utvikling av de ansattes attføringsfaglige kompetanse. Generelt arbeider bedrifter med dette ved å knytte interne rutiner for oppfølging av ansatte tettere opp mot felles faglig metoder, for eksempel "place then train", SE- (supported employment), og IPS-metodikk. Dette gjøres både ved at ansatte gjennomfører etter- og videreutdanning, og ved at det iverksettes interne opplæringsopplegg.

Enkelte bedriftsledere oppgir i intervjuene at utviklingen av egne ansatte er det mest avgjørende suksesskriteriet for bedriften. De trenger ansatte som ser muligheter og ressurser hos deltakerne, og som har

tro på at deltakerne kan få det til, også når deltakerne selv ikke har troen. Målrettede programmer for kompetanse- og metodeutvikling bidrar til å sikre at de ansatte følger felles metoder og prinsipper i oppfølgingen av deltakere. En av bedriftslederne trekker i intervjuet frem endringsledelse som en suksessfaktor for at denne utviklingen skal fungere.

Oslo Produksjon og Tjenester sitt arbeid med metodeutvikling de siste årene illustrerer hvordan en kan utvikle seg innenfor det attføringsfaglige. Det overordnede målsetningen i bedriftens arbeid har vært at deltagernes arbeidsoppgaver – både innenfor VTA og AFT – skal komme nærmest mulig ordinært arbeidsliv. For å oppnå denne målsetningen har de utviklet en klar karriereveiledningsmodell for deltagere, som arbeidsveilederne har fått dokumentert kompetanse innenfor. I tillegg har man lagt opp til at deltagerne kan gå gjennom lærekandidatordningen, slik at de får dokumentert kompetanse innenfor bestemte områder.

Spir sitt arbeid med å heve kompetansen til arbeidsveilederne er et annet eksempel på kompetanseutvikling av ansatte. Bedriften setter årlig av 10 000 per ansatt til videreutdanning, og legger opp til at den ansatte kan kombinere videreutdanningen med ordinært arbeid. Tidligere har Spir også organisert en eget skreddersydd studiemodul på 15 studiepoeng i samarbeid med OsloMet hvor alle fagveilederne fikk faglig påfyll (yrkeslæring og innovasjonspedagogikk på arbeidsplass). Fagveilederne jobber i Spir sine ulike produksjoner, har ansvar for salg av varer og tjenester ut til ordinære kunder og oppfølging av et fast antall med tiltaksansatte eller deltakere. Opplæringen var lagt opp slik at lærere fra Oslo Met organiserte samlinger og grupper i bedriftens hovedkontor og hadde undervisningstimer med fagveilederne. Studiet ble avsluttet med eksamen.

### Utvikling av inntakssamarbeid

Enkelte bedrifter har også forsøkt å få en større rolle i inntaket av deltakere til bedriftene. Ved å ha en dialog med NAV i inntaksprosessen, så kan bedriften stoppe tildeling av deltagere som har spesielt dårlige forutsetninger for å lykkes i tiltaket, og støtte tildeling av deltagere som har gode forutsetninger for å lykkes i tiltaket.

En av bedriftene som påvirker sitt inntak er Arba Inkludering i Bærum. Bedriften er en del av et samarbeidsprosjekt for felles inntaksteam med NAV, kommunens arbeidssenter, kommunens aktivitetssenter og fylkeskommunene ved de videregående skolene, som skal bidra til koordinering ved inntakskontoret. Dette samarbeidet om inntak gjelder for øvrig kun VTA. Den nye ordningen er, ifølge flere informanter, bedre enn tidligere da det var mer tilfeldig hvor deltagerne endte opp og det var mindre mobilitet mellom de ulike tilbudene.

Songvaar i Kristiansand oppgir også at de forsøker å bidra til riktige inntak, uten at dette er en del av noe formelt samarbeid med NAV. Songvaar er derimot aktive i inntaksprosessen ved å gå i dialog med NAV om deltakere som de opplever at passer godt eller dårlig inn i bedriften. Songvaar har også ved flere anledninger selv rekruttert kandidater til ansettelse i VTA, som står uten arbeid og som bedriften har opplevd at kunne nyttiggjøre seg av tiltaket.<sup>7</sup>

Et beslektet initiativ er Drammen kommunes rådgivende utvalg som skal vurdere hvem som bør ha VTA-plass kontra plass på dagsenter. Utvalget består av en representant fra kommunen som har god kjennskap til brukergruppen (fra bolig eller dagsenter) og en representant fra NAV og bedriften. Per i dag er det bare noen bedrifter som deltar i det rådgivende utvalget.

### Utvikling av annen virksomhet

#### Kommersiell virksomhet

Fleire bedrifter har også kommersiell virksomhet, i tillegg til driften av VTA og AFT (se oversikt Tabell 5-1). Mange drifter anbudsutsatte NAV-tiltak, og noen har også annen type kommersiell virksomhet.

A2G Gruppen i Bergen har de senere årene satset mer på anbudsutsatte NAV-tiltak og blitt store på dette, samtidig som de har nedskalert VTA-virksomheten. De drifter en rekke anbudsutsatte NAV-tiltak, herunder avklaring, oppfølging, arbeidsutprøving og utdanning med støtte. Denne virksomheten utgjør i dag en langt større andel av virksomhetens drift enn attføringsvirksomheten. Parallelt har de også nedskalert interne produksjonsaktiviteter og blitt mer rettet mot ordinært arbeidsliv også i attføringsvirksomheten.

Slik ren kommersiell virksomhet er i de fleste tilfeller i stor grad avgrenset fra VTA- og AFT-virksomheten og

<sup>7</sup> Songvaar opplyser videre at bedriften ved flere anledninger har avvist søkere til VTA-stillinger i hovedsak med begrunnelsen; at de ikke kan nyttiggjøre seg arbeidstiltaket VTA hos Songvaar. Dette har gjerne skjedd etter en periode med «prøvejobbing» i samarbeid med vgs. eller kommunen/verge. Songvaar har tatt initiativ til at interesserte personer sendes til NAV med ønske om innsøking

til VTA. Songvaar påpeker at VTA-ansatte er ansatt på samme måte som andre, og at det er viktig at tiltaket forvaltes etter intensjonen og at det er reelt tilrettelagt arbeid som tilbys. Ellers har Songvaar annonsert etter søkere til VTA-stillinger, bl.a. i næringsmagasinet Spenn (helside), Facebook mm.

lagt til søsterselskaper. Enkelte bedrifter har fortsatt kommersiell virksomhet i samme bedrift som VTA- og AFT-virksomheten, men disse er i prosess for å endre dette etter pålegg fra NAV.

Slik kommersiell virksomhet kan gi overføringsverdi til VTA- og AFT-virksomheten, for eksempel i form av felles kompetanseutvikling eller andre felles funksjoner. I noen tilfeller er tiltaksdeltakere i utførelsesvirksomheten utplassert i arbeidsutprøving i disse kommersielle søsterselskapene. Både Enter Kompetanse i Drammen og Prima i Trondheim benytter kommersielle søsterselskaper på denne måten.

#### *Andre aktivitets- eller utføringstilbud*

Mange av bedriftene har også ulike typer aktivitets- eller utføringstilbud rettet mot andre målgrupper (se oversikt i Tabell 5-1). Flere omtaler utvikling av slike tilbud som en viktig del av bedriftens innovasjonsarbeid. Dette er enten utføringstilbud (midlertidige tilbud med mål om overgang til arbeid) eller rene aktivitetstilbud. Utføringstilbudene kan rettet mot sosialhjelpsmottakere, fengselsinnsatte, unge som har falt ut av arbeid og utdanning eller rusavhengige. Aktivitetstilbudene kan være rettet mot målgrupper som er tilgrensende til VTA-målgruppen, eksempelvis tilbud som tilsvarer dagsenter for psykisk utviklingshemmede eller aktivitetstilbud for tidligere VTA-deltakere. Andre aktivitetstilbud er rettet mot sosialhjelpsmottakere eller andre målgrupper. Generelt for disse aktivitets- eller utføringstilbudene gjelder at de ofte er utviklet i samarbeid med kommunen og finansiert av kommunen. Noen er også finansiert av NAV eller andre statlige virksomheter, som Kriminalomsorgsdirektoratet.

ALF i Bergen har flere slike prosjekter, som enten finansieres av kommunen eller Kriminalomsorgsdirektoratet, og er opptatt av å utvikle denne typen prosjekter rettet mot målgrupper med behov som en del av bedriftens innovasjonsvirksomhet. Det største av disse prosjektene er «Dagsverket», som er et lavterskelarbeidstilbud til rusavhengige. Dagsverket er fullfinansiert av kommunen med et årlig tilskudd på 7 millioner kroner.

Et annet eksempel på prosjekter rettet mot andre målgrupper er tilbudet Seniortreff som Prima i Trondheim har driftet siden 2015. Tilbudet er rettet mot tidligere ansatte i VTA-tiltaket, som ikke lenger kan nyttiggjøre seg av det på grunn helse- eller aldersmessige årsaker, og har to hovedmålsetninger: Å gi en mykere overgang fra arbeidsliv til pensjonisttilværelse, samt en meningsfull hverdag og en tilhørighet i et sosialt fellesskap som pensjonister. Det skal være et sosialt og kulturelt aktivitetstilbud på brukernes egne premisser, som brukerne kan delta på

etter eget ønske. Prima får støtte fra kommunen til driften av tilbudet.

Varodd i Kristiansand er et litt annerledes eksempel på denne typen prosjekter, fordi bedriften fullfinansierer disse tilbudene med egne midler. Et eksempel er prosjektet Pilot, rettet mot unge (18 til 30 år) "gamere" som står utenfor ordinært arbeidsliv eller utdanning. Ideen er at den digitale kompetansen som deltagerne sitter på er relevant arbeidslivet, og kan brukes hvis deltagerne får de ressursene og støtten som er nødvendig for å lykkes. Prosjektet er finansiert med midler fra den kommersielle virksomheten i det ene datterselskapet (kostnadsramme på 6,6 millioner). Varodd har også initiert lignende arbeidsrettede prosjekter mot andre målgrupper, som de ønsker å finansiere med egne midler.

Varodd opplever imidlertid at NAV begrenser deres handlingsrom til å iverksette slike prosjekter i egen regi. NAV har i utgangspunktet stilt krav om at slike prosjekter gjennomføres utenfor AFT og VTA-bedriftene, men etter mange runder har en fått godkjent å drifte det i samme selskap. Mange av bedriftene har lignende typer prosjekter, men det er imidlertid bare Varodd som fullfinansierer disse prosjektene selv. Lignende prosjekter i andre bedrifter finansieres i samarbeid med kommunen, NAV eller andre aktører.

Svelvik Produkter i Drammen drifter tilbudet «(Kommunal aktivitetsplikt)», for unge under 30 år som er nye sosialhjelpsmottakere, med åtte plasser. Tilbudet er fullfinansiert av Drammen kommune. Dette skiller seg noe fra de fleste andre tilbudene ved at det er aktivitet, og ikke utføring, rettet mot sosialhjelpsmottakere, altså ikke tilsvarende til målgruppen i VTA som flere av de andre aktivitetstilbudene retter seg mot.

Enkelte bedriftsledere påpeker i intervjuer at det er et utløst potensial for å utnytte kompetanse og kapital i bedriftene, både i egen bedrift og i bransjen generelt. Disse fremhever at det bør være muligheter for at bedriftenes i større grad kan bidra inn til kommunale eller statlige kunnskapsbehov, uten at det nødvendigvis må faktureres for dersom bedriftene har økonomiske reserver. Det kan være i form av utvidede utføringstilbud, som noen av prosjektene nevnt ovenfor, eller i form av samarbeid med kommunalt helse- og sosialt tilbud, for eksempel om samtidig arbeidsrettet bistand til personer med psykiske lidelser.

Flere opplever at bedriftene i for stor grad er preget av en tradisjonell aktiviseringskultur, og at det tenkes lite nytt med tanke på å utnytte bedriftene til å nå samfunnsmålet om flere i arbeid i videre forstand.

## 5.2 Bedriftenes økonomi

Arbeidsmarkedsbedriftenes økonomiske resultater er viktige, dels som en indikator på hvor godt bedriften går, og dels fordi de legger føringer på hvilke muligheter og eventuelle begrensninger bedriften har. Tabell 5-4 gir en oversikt over de viktigste

regnskapsstørrelsene for hver av bedriftene, per 2020. Tallene er på konsernnivå og inkluderer også annen virksomhet i tillegg til VTA- og AFT-virksomheten, for de bedriftene som har det.



**Tabell 5-4: Oversikt over bedriftens regnskapstall (2020). Oppgitt i tusen. Tall på konsernnivå\*.**

	Navn	Omsetning	Driftsresultat	Driftsmargin	Egenkapital
Bergen	A2G Gruppen AS	162 000	11 400	7%	23 400
	Bjørkhaug arbeidsfellesskap AS	11 500	700	7%	2 300
	Grønnevik AS	44 200	-1 100	-2%	20 800
	Midtun vekst AS	11 800	1 000	9%	13 900
	Nordnes verksteder AS	18 600	700	4%	3 700
	ALF AS	51 100	3 900	8%	8 100
	Spekter pluss AS	24 900	2 000	8%	7 800
Bærum	Arba AS	78 600	3 600	5%	26 700
Drammen	Eiker vekst AS	36 700	1 500	4%	20 400
	Enter kompetanse AS	63 800	4 300	7%	36 900
	Svelvik produkter AS	12 000	900	7%	13 900
	Vinn industri Drammen AS	10 700	400	4%	5 500
	Kjøkkenservice industrier AS	19 600	2 400	13%	25 700
Kristiansand	Songvaar vekst AS	10 300	1 400	14%	4 600
	Varodd AS	276 300	17 300	6%	168 700
	Via partner AS	18 000	1 500	8%	29 700
	Fossheim AS	60 300	2 500	4%	14 500
Oslo	Nordpolen AS	14 000	400	3%	9 400
	Oslo produksjon & tjenester AS	88 600	1 500	2%	20 400
	Oslokollega AS	94 500	3 300	4%	64 900
	Spir Oslo AS	104 900	3 200	3%	22 700
	Unikum AS	58 700	-10 100	-17%	25 500
Stavanger	Allservice AS	44 900	3 800	9%	9 300
	Attende AS	63 700	2 100	3%	38 100
Trondheim	Prima AS	72 200	3 700	5%	40 900
	Klæbu Industrier KF	10 300	800	8%	5 300
	Stavne KF	59 800	2 200	4%	17 600

\* Tallene er på konsernnivå, og inkluderer også annen virksomhet utover VTA- og AFT-driften, for de bedriftene som har det. Kilde: Oslo Economics bedriftsdatabase.

## Boks 1: Regnskapsstørrelser og nøkkeltall

- **Omsetning:** Tilsvarer «sum driftsinntekter» og deles inn i to typer; salgsinntekter og andre driftsinntekter. Typiske andre driftsinntekter kan være leieinntekter eller gevinst på salg. Attføringsinntekter inngår enten i «annen driftsinntekt» eller som en egen inntektspost.
- **Driftsresultat:** Differansen mellom driftsinntekter og driftskostnader, uavhengig av de finansielle og ekstraordinære postene.
- **Driftsmargin:** Driftsresultat delt på omsetning, måler hvor mye som blir igjen av driftsresultatet for hver krone i driftsinntekt foretaket har.
- **Egenkapital:** delen av eiendelene som er finansiert av eierne, med andre ord den del av eiendelenes verdi som ikke er finansiert med gjeld.

Kilde: Proff Forvalt og Oslo Economics.

I snitt har bedriftene en omsetning på litt i underkant 500 000 per tiltaksplass (tiltaksplasser er summen av plasser på VTA og AFT). I dette tallet er det imidlertid også inkludert omsetning i datterselskaper som driver annen virksomhet, som for eksempel A2G Gruppen og Varodd med en omsetning på henholdsvis 1,7 og 1,1 millioner per tiltaksplass. Disse bedriftene har også annen kommersiell virksomhet som ikke er knyttet til tiltaksdriften, men vi har ikke tall for omsetningen i VTA- og AFT-virksomhetene alene.

Bedriftenes omsetning bestemmes i all hovedsak av to inntektskilder; salg av varer og tjenester samt offentlige tilskudd. I tillegg har enkelte bedrifter øvrige inntekter fra for eksempel utleie av eiendom. Vår gjennomgang av regnskapene til bedriftene i storbykommunene viser at i snitt så kommer ca. 30 prosent av inntektene fra salgsinntekter, 65 prosent fra tilskudd og 5 prosent fra andre inntekter (f.eks. utleie av eiendom).<sup>8</sup>

Siden de offentlige tilskuddene i hovedsak er faste per tiltaksplass, så vil variasjonen i omsetning per plass først og fremst drives av variasjonen i salgsinntekter. Vår gjennomgang av storbybedriftene viser også at det er betydelig variasjon i salgsinntektene – for enkelte kommer oppimot 80 prosent av omsetningen fra salgsinntekter, mens for andre utgjør det så lite som 20 prosent av omsetningen. Bedriftene er grunnleggende forskjellige i mulighetene for å generere salgsinntekter og økonomiske overskudd generelt, blant annet som følge av ulik deltakersammensetning, ulik historisk innretning av vare- og tjenesteproduksjonen, og ulikheter i økonomiske forutsetninger som ofte er historisk

<sup>8</sup> Denne anslåtte inntektsfordelingen er basert på regnskapene til 18 av de 26 bedriftene i storbykommunene; de øvrige bedriftene hadde ikke detaljerte nok regnskaper til at vi kunne skille mellom inntekter fra salg, tilskudd og andre inntekter. Noen av bedriftene som inngår i beregning

betinget, i form av ulike kommunal støtte og eiendomsverdier som kan være tilført bedriften langt tilbake i tid. Disse faktorene forklarer trolig en del av variasjonen på inntektssiden. Samtidig har også bedriftens innretning og utvikling av vare- og tjenesteproduksjonen stor betydning for inntektsmulighetene, og bedriftene har i ulik grad utviklet disse områdene i tråd med etterspørselsutviklingen i markedene.

På tross av at bedriftens inntekter varierer, så går nesten alle bedriftene med overskudd. Driftsmarginen måler bedriftenes økonomiske resultat i et gitt år, i forhold til omsetningen samme år, og sier derfor noe om hvor godt bedriften går i forhold til virksomhetens størrelse. Bedriftene hadde i snitt en driftsmargin på 4 prosent i 2020. Riktignok er det mulig å se noen systematiske skiller i hvor godt bedriftene går på tvers av kommunene. Alle bedriftene i Oslo hadde for eksempel en driftsmargin under snittet, mens alle bedriftene i Kristiansand hadde driftsmargin over snittet.

Bedriften med svakest driftsmargin er Unikum i Oslo. De hadde en omsetning på omkring 58 millioner og endte opp med et driftsresultat på -10 millioner, noe som gir en driftsmargin på minus 17 prosent. Bakgrunnen for de svake resultatene er sammensatte, men en faktor er at deres VTA-plasser har en lavere kommunal medfinansieringsandel enn de andre Oslo-bedriftene – andre bedrifter i Oslo kommune har en medfinansieringsandel omkring 65 prosent, mens Unikum mottar minstesatsen på 25 prosent. Den kommunale egenandelen i VTA er imidlertid på minstenivået på 25 prosent i alle de andre storbykommunene, og dette er dermed ikke unikt for Unikum. Per dags dato er Unikum inne i en prosess med kommunen for å se hvordan de kan forbedre sin økonomiske stilling.

I den andre enden av skalaen er Varodd i Kristiansand kommune, som hadde en omsetning på 276 millioner og et årsresultat på 17 millioner. Dette gir en driftsmargin på 6 prosent. Hovedforklaringen på de svært sterke økonomiske resultatene er at Varodd har en helkommersiell del ved siden av den ordinære tiltaksvirksomheten med gode økonomiske resultater.

På samme måte som på inntektssiden, har bedriftene også ulike forutsetninger for å oppnå økonomiske resultater. Bedriftene har ulike muligheter til å utnytte

har også annen kommersiell virksomhet utover VTA- og AFT-driften, som bidrar til å øke gjennomsnittlig andel salgsinntekter. De rene VTA- og AFT-virksomhetene vil da ha i snitt ha lavere andel salgsinntekter og høyere andel tilskudd enn virksomhetene samlet sett.

stordriftsfordeler, definert av størrelse og annen tilgrensende virksomhet.

Den skjærmede virksomheten er i seg selv ikke ment å generere overskudd, ref. prinsippene for godkjenning om at virksomhetene ikke skal overkompenseres i tilskuddene. Bedriftene har målsetning om å ha en sunn økonomi, med et visst overskudd hvert år, men det er ikke noe mål å ha et høyest mulig overskudd. Det kan derimot oppfattes som problematisk dersom bedriftene har veldig høye overskudd over tid, fordi det kan indikere at bedriftene ikke investerer tilstrekkelig i tilbudet til deltakerne.

De ulike økonomiske resultatene til bedriftene gir seg utslag i egenkapitalen, ved at bedriftene som har gått godt over tid har bygd seg opp egenkapital. I den grad bedriften benytter egenkapitalen så går den i de fleste bedriftene til å utvikle VTA- og AFT- virksomheten, både gjennom oppussing og forbedring av lokaler, innkjøp av materiell eller maskiner som letter produksjonsarbeidet eller muliggjør nye produksjonsområder, og kompetanseutvikling av ansatte. I tillegg oppgir Varodd at de bruker overskudd fra den kommersielle virksomheten sin til å finansiere egne prosjekter rettet mot andre målgrupper (se omtale i Kapittel 4.1 om innovasjon og utvikling).

Imidlertid oppgir flere bedrifter at det har vært utenfordrende å finne bruksområder for all egenkapitalen som de får godkjent, noe som tidvis har ført til at kapitalen har blitt inaktiv.

## 5.3 Måloppnåelse i VTA

### 5.3.1 Hva er god måloppnåelse innen VTA?

Formålet med VTA er å kunne gi arbeid til personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tiltaket skal gi deltagerne arbeid som skal bidra til å utvikle deltageren gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Hvis deltageren selv ønsker det, så skal de også få et tilbud om å kunne prøve seg i ordinært arbeidsliv.

Bedriftsledere vi har intervjuet omtaler den primære målsetningen med tiltaket som å gi deltagerne en bedre hverdag. Med det mener de at deltagerne skal kunne få kjenne på mestring ved å bidra til noe meningsfullt og samfunnsnyttig, og få mulighetene til å være en del av et støttende og utviklende sosialt fellesskap. En representant fra en VTA-bedrift oppsummerer dette ved å si at de skal "... produsere gode arbeidsdager for folk."

Bedriftenes hovedfokus er arbeidsrettet oppfølging og utvikling av deltakerne. I tillegg er de opptatt av å tilrettelegge for gode sosiale fellesskap og å støtte

deltakerne også på andre områder i livet. Flere av bedriftene tilrettelegger for at deltakerne skal få fysisk aktivitet og et sunt kosthold, og de hjelper deltakerne med andre ting de har behov for, som transport til og fra arbeid, følger dem til legebesøk og annet. Bedriftene tar dermed et større ansvar for at deltakerne skal ha gode dager, også utover selve arbeidshverdagen.

Det kan oppstå konflikter mellom målsetningene om å bidra til kvalifisering gjennom tilrettelagte oppgaver, og målsetningene om at deltagerne skal ha få en bedre hverdag. I samtaler med representanter fra deltagerne har det blant annet kommet opp at forsøk på å utplassere deltagere på mer krevende tiltaksarenaer kan oppleves vanskelig for mange. Da virker det som bedriftens ønske om å bidra til økt sysselsetting har gått på bekostning av deltagerens mestring, glede og utvikling. En kan også se for seg det motsatte tilfelle, hvor bedriftene fokuserer for mye på at deltagerne skal ha en trivelig hverdag, og på den måten ikke sender de til krevende tiltaksarenaer som ville gjort at de utviklet seg. Det er heller ikke ønskelig. For å lykkes med varig tilrettelagt arbeid må bedriftene kunne balansere målsetningene om økt sysselsetting og livsmestring på en god måte.

### 5.3.2 Hva mener bedriftene er suksesskriterier for måloppnåelse VTA?

Bedriftslederne har i intervjuer trukket frem flere ting de mener er viktig for å lykkes med tiltaket varig tilrettelagt arbeid.

#### Systematisk oppfølging av deltagere

En av tingene som må til for å lykkes med tiltaket er at deltagerne må få systematisk oppfølging. Det ligger flere ting i dette. God oppfølging innebærer blant annet at ønskene og behovene til deltageren skal bli kartlagt i oppstarten av tiltaket, og at arbeidshverdagen til vedkommende skal innrettes i tråd med dette. Videre er det viktig at deltageren blir fulgt opp underveis i tiltaket, både for at vedkommende skal gi tilbakemeldinger til tiltaksarrangør og vise versa.

En av bedriftene som illustrerer hvordan en kan arbeide med oppfølging er Spir. Når en ny deltager kommer inn i tiltak, så består ofte den første måneden av en rekke veiledningssamtaler hvor behovene og ønskene til deltageren blir kartlagt, blant annet ved bruk av standardiserte verktøy for karriereplanlegging. I tillegg blir deltagerens ferdigheter innen lesning, skriving og regning vurdert sammen med Spir sine ansatte spesialpedagoger. Etter kartleggingsperioden planlegger deltager og veileder hvor deltaker ønsker å være. Om det skal være oppstart internt i bedriften, eller eksternt hos en samarbeidende arbeidsgiver, og de blir deretter fulgt opp med jevnlige og avtalte oppfølgingssamtaler uansett hvor de er. Samtalen handler blant annet om

deltagerens trivsel, utfordringer og målsetninger og overgang til lønnet arbeid. Spir har også eget Jobbsenter som er betjent for alle deltakere i Spir, her får de hjelp til jobbsøk, lærer å bruke data, skrive søknader, lage CV-er. Sammen med veileder gjøres det også oppsøkende jobbsøk utenfor bedriften. Spir har mer enn 500 arbeidsgivere de samarbeider tett med og er med i Ringer i Vannet i NHO og bruker metodikken aktivt.

### Nærhet til ordinært arbeidsliv

Et annet viktig kvalitetskriterium, som mange av bedriftene understreker, er at arbeidsoppgavene til deltagerne bør være så nærme ordinært arbeidsliv som mulig. I samtaler med deltagerrepresentanter fra ulike arbeidsmarkedsbedrifter har dette også blitt fremhevet som et viktig poeng – deltagerne i tiltaket varig tilrettelagt arbeid bør forstås som vanlige arbeidstagerne med noen ekstra utfordringer. En måte bedriftene sørger for at arbeidsoppgavene til deltagerne er så nærme ordinært arbeidsliv som mulig er ved å utplassere deltagerne i eksterne bedrifter. Alternativt så kan deltagerne arbeide på interne arenaer så lenge arbeidsoppgavene her er tilstrekkelig like de i ordinært arbeidsliv, noe som forutsetter det at bedriftene jobber aktivt med innovasjon på produksjons- og tjenesteområde.

Til tross for at mange bedrifter er opptatt av at deltakernes oppgaver skal oppleves som ordinære arbeidsoppgaver, er mange skeptiske til utvidet bruk av ordinært arbeidsliv innen VTA. NAV har de siste årene økt fokuset på overgang til VTA-O (VTA i ordinære virksomheter) for deltakere i VTA-S (VTA i skjermet sektor, i regi av arbeidsmarkedsbedriftene). Flere bedrifter opplever imidlertid at dette er utfordrende for mange deltakere. Det kan fungere godt for noen få deltakere, men mange savner den tette oppfølgingen og det sosiale fellesskapet i skjermet sektor. Flere bedrifter har erfart at deltakere kommer tilbake til skjermet sektor, fordi ordinært arbeidsliv opplevdes for krevende. Bedriftene påpeker at bruken av ordinært arbeidsliv bør tilpasses deltakernes behov, og at de ikke bør presses ut i ordinært arbeid fordi det er for få VTA-plasser i skjermet sektor.

Det er kun én av bedriftene, OsloKollega, som gir uttrykk for et motsatt synspunkt, og som mener at det er et større potensial for bruk av ordinært arbeid i VTA. Bedriften har en uttalt målsetning om at minst 40 prosent av deltagerne i VTA skal være utplassert hos eksterne virksomheter. I tillegg har de en målsetning om formidling til mer ordinært arbeid. For å lykkes med dette er de organisert på en litt annen måte, hvor en stor andel av salgsavdelingen i bedriften først og fremst arbeider med å rekruttere nye eksterne tiltaksarenaer heller enn nye kunder. Det målrettede

arbeidet har fått resultater; blant de 11 siste som gikk ut av VTA-tiltaket, har 5 blitt formidlet videre til ordinære arbeidsløp.

### 5.3.3 Overgang til ordinært arbeid fra VTA

Historisk sett har det vært lite fokus på overgang til ordinært arbeid innenfor tiltaket varig tilrettelagt arbeid. Mandal (2008) finner blant annet at ingen av bedriftene som ble studert hadde jobbet bevisst med å sikre oppdrag som kunne gi deltagerne ferdigheter og erfaringer som kunne være nødvendig for overgangen til et mer ordinært arbeidsliv. Hans forklaring er at arbeidsmarkedsbedrifter har spesialisert seg på arbeidsoppgaver som mer ordinære bedrifter ikke har funnet det passende å satse på.

Basert på samtaler med bedriftene er også vårt inntrykk at få er opptatt av formidling til mer ordinært arbeid innenfor tiltaket varig tilrettelagt arbeid. Bedriftene gir imidlertid uttrykk for at de ønsker flere deltagerne i eksterne virksomheter, men at de opplever også at dagens lovverk som en begrensning. Hovedutfordringen er at en VTA-S-deltager ikke kan hospitere i eksterne virksomheter mer enn 6 måneder; ifølge flere er denne perioden altfor kort tid til at deltager og arbeidsgiver får trygghet til å søke overgang til VTA-O.

Et unntak når det kommer til formidling av VTA-deltagere er OsloKollega, som har et uttalt ønske om å formidle så mange som mulig til andre arbeidsløp. Gjennom målrettet arbeid har de oppnådd formidling innen VTA-tiltaket; av de siste 11 som har avsluttet tiltaket har 5 blitt formidlet videre; tre av disse er formidlet til VTA-O, en gikk ut av ordinær uføretrygd og har nå ordinær lønn med lønnstilskudd og en har startet opp i ordinær jobb med endring i sin uførestatus.

Selv om OsloKollega er et unntak når det kommer til formidling, så understreker mange av bedriftene vi har snakket med at deltagerne bør tilegne seg ferdigheter og erfaringer som ville vært nyttige i det ordinære arbeidslivet. Denne målsetningen er tett beslektet med mange av bedriftens ønske, omtalt ovenfor, om at deltagerens arbeid skal være mest mulig likt ordinært arbeid. Det økte fokuset på at deltagerne skal utvikle ferdigheter og erfaring som er arbeidslivsrelevant kan skyldes flere forhold. Et viktig forhold som flere har nevnt er at sammensetning av deltagerne i tiltaket har endret seg over tid; tidligere var deltagerens i all hovedsak personer med en utviklingshemning, men det blir i stadig større grad personer med psykiske problemer. Det er rimelig å tenke seg at disse ville ha et bedre utgangspunkt for å tilegne seg arbeidslivsrelevante erfaringer og ferdigheter, og kunne seg komme ut i ordinært arbeidsliv.

## 5.4 Måloppnåelse AFT

### 5.4.1 Overgang til arbeid/utdanning

Formålet med AFT er å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og styrke mulighetene for at den enkelte kommer ut i ordinært arbeid. Hver enkelt tiltaksarrangør har et resultatmål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning fra tiltaket.

Tabell 5-5 viser formidling fra AFT per bedrift, målt på tre ulike måter; bedriftenes rapporterte formidling til NAV, andel i arbeid 6 måneder etter avslutning av tiltaket, og andel i arbeid 12 måneder etter avslutning av tiltaket. De to sistnevnte målene er fra NAVs statistikk over antall som er registrert i arbeid, målt ved minst 4 timer avtalt arbeidstid per uke, blant alle som avsluttet AFT i perioden 2018-2020.

Tallene som rapporteres fra bedriftene er ikke direkte sammenlignbare med tallene som måler andel i arbeid noen måneder i etterkant av avslutning. For det første inkluderer bedriftene både overgang til arbeid og overgang til utdanning i sine rapporter til NAV. Det er imidlertid en ganske liten andel av deltakerne som formidles til utdanning, og dette utgjør trolig kun en liten del av forskjellen i nivåene. For det

andre er målene for ulike perioder. De bedriftsrapporterte formidlingstallene er for alle som avsluttet AFT i 2020, mens tallene fra NAV er for alle som avsluttet AFT i perioden 2018-2020. Generelt har formidlingsandelen gått noe opp i denne perioden.

De store forskjellene mellom bedriftsrapportert formidling og andel i arbeid i etterkant av tiltaket basert på statistikk fra NAV, tyder likevel på at det er et visst frafall fra arbeid de første månedene etter formidling. Dette gjenspeiler seg blant annet 2020-tallene for formidling for storbybedriftene, hvor bedriftene i snitt rapporter en overgang til arbeid eller utdanning på 45 prosent, mens andelen i arbeid etter både 6 og 12 måneder er 27 prosent.

Blant bedriftene i storbykommunene er det relativt store forskjeller i formidlingen til arbeid og utdanning. I den ene enden av spektret finner vi bedriften Arba i Bærum som hadde en formidling på 60 prosent, mens i den andre enden av spektret finner en bedriftene OsloKollega og Nordpolen Industrier i Oslo som hadde en formidling på 36 prosent. Samlet sett var formidling fra bedriftene i storbyene 45 prosent.

**Tabell 5-5: Formidling fra AFT til arbeid og utdanning per bedrift. Oppgitt i prosent.**

Navn	Rapportert formidling til arbeid og utdanning (2020)	Andel i jobb etter 6 måneder (2018-2020)	Andel i jobb etter 12 måneder (2018-2020)	
Bergen	A2G Gruppen AS	52%	24%	25%
	Grønnevik AS	45%	22%	22%
	ALF AS	38%	30%	28%
	Spekter Puss AS	37%	31%	27%
Bærum	Arba AS	60%	30%	30%
Drammen	Eiker Vekst AS	57%	24%	19%
	Enter Kompetanse AS	39%	25%	26%
	Svelvik Produkter AS	40%	24%	24%
Kristiansand	Songvaar Vekst AS	57%	33%	33%
	Varodd AS	38%	24%	25%
Oslo	Fossheim AS	38%	32%	30%
	Nordpolen Industrier AS	36%	16%	23%
	Oslo Produksjon og Tjenester AS	52%	28%	28%
	OsloKollega AS	36%	26%	26%
	Spir Oslo AS	44%	27%	27%
Stavanger	Unikum AS	44%	20%	19%
	Allservice AS	40%	29%	29%
	Attende AS	51%	32%	33%
Trondheim	Prima AS	50%	30%	32%
	Stavne KF	46%	Mangler data	Mangler data
<b>Storbykommunene snitt</b>		45%	27%	27%
<b>Nasjonalt snitt</b>		Mangler data	27%	27%

**Merknad:** Bedriftenes rapporterte formidling er 2020-tall oppgitt av bedriftene som en del av intervjurunden eller den strukturerte informasjonsinnhenting. Tallene for andel i jobb etter 6 og 12 måneder er basert på tall fra NAV, for alle deltakere med avgang fra AFT i årene 2018-2020.

### 5.4.2 Hva kjennetegner bedrifter med god måloppnåelse på AFT?

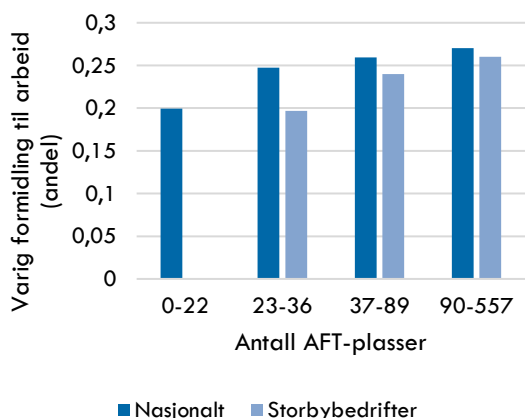
En analyse av alle AFT-bedriftene, både nasjonalt og i storbykommunene, viser at det er noen systematiske forskjeller i formidlingsevne mellom bedriftene. Her ser vi på hva som kjennetegner bedrifter med god måloppnåelse, målt ved andel i arbeid 12 måneder etter avslutning av AFT, basert på tall fra NAV.

#### De er store (målt i antall tiltaksplasser)

En ting som kjennetegner bedriftene med høy formidling, er at de er store målt i antall tiltaksplasser. Figur 5-1 viser gjennomsnittlig formidlingsgrad, målt ved andel i arbeid 12 måneder etter avslutning av AFT, etter bedriftenes størrelse, målt ved antall AFT-plasser på konsernnivå. Figuren viser formidlingsgrad nasjonalt, og spesifikt for bedriftene i storbykommunene. Det er gjennomgående høyere formidling til arbeid i bedriftene med flere tiltaksplasser.

Dette samsvarer med funnene i Oslo Economics (2020) sin rapport om AFT, som fant at større tiltaksarrangører har noe høyere overgang til arbeid enn mindre tiltaksarrangører. Bedriftene vi har snakket med har pekt på ulike grunner til at størrelse kan være viktig; flere har blant annet nevnt at det er lettere for større bedrifter å bygge opp sterke faglige miljøer innen veiledningspedagogikk, og at større bedrifter kan tilby deltageren opplæring og arbeid innenfor flere ulike arenaer. Det kan også tenkes at det er flere stordriftsfordeler, for eksempel lavere administrative kostnader, som kan gjøre det lettere for større bedrifter å gi gode tilbud til deltagerne.

**Figur 5-1: Gjennomsnittlig andel i arbeid 12 måneder etter avslutning av AFT, etter antall tiltaksplasser AFT i bedriften.**



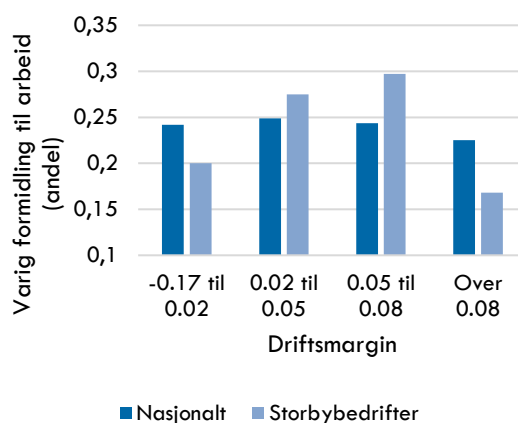
Kilde: Registerdata fra NAV.

### De har moderate økonomiske resultater (målt i driftsmargin)

En annen ting som kjennetegner bedriftene med høy formidling, er at de har moderate økonomiske resultater. Figur 5-2 viser sammenheng mellom andel i arbeid etter 12 måneder og bedriftenes driftsmargin. Bedriftene er her kategorisert i fire grupper etter hvor god driftsmargin de har. Bedrifter med moderate økonomiske resultater har best formidling.

Det er ikke åpenbart hvorfor det er slik. En hypotese kan være at bedriftene står ovenfor en balanseøvelse; på den ene siden er det viktig at bedriftene har et kommersielt fokus så arbeidsoppgavene til deltagerne kommer tett opp mot det ordinære arbeidslivet, på en annen side er det viktig at det kommersielle fokuset ikke kommer på bekostning av deltagerens utvikling.

**Figur 5-2: Gjennomsnittlig andel i arbeid 12 måneder etter avslutning av AFT, etter bedriftenes driftsmargin.**



Kilde: Registerdata fra NAV og Oslo Economics bedriftsdatabase.

### 5.4.3 Hva mener bedriftene er suksesskriterier for måloppnåelse AFT?

Bedriftene har trukket frem flere ting som de mener er viktig for måloppnåelse innen tiltaket arbeidsforberedende trening.

#### Systematisk arbeid med deltakerne

En annen ting som har kommet opp er viktigheten av å arbeide systematisk med deltagerne i tiltaket. God oppfølging av deltagerne innen AFT-tiltaket innebærer flere ulike elementer. Til dels handler det om å kartlegge ønskene og behovene til deltagerne i oppstarten av tiltaket, og gi deltagerne arbeidsoppgaver som de kan vokse gjennom, og til dels handler det om å følge opp deltagerne jevnlig. Denne kartleggingen og oppfølgingen bør videre være forankret i en anerkjent faglig metodikk.

Bedriften Spir i Oslo kommune er et godt eksempel på hvordan en kan arbeide systematisk med deltagerne i tiltak. Grovt sett deler de arbeidet med deltagerne i tre deler: Den første delen består av kartlegging og relasjonsbygging sammen med deltageren, ved behov også ved at deltageren kan prøve seg på interne arenaer. Den andre delen kan bestå av opplæring av deltageren for kvalifisering til ordinært arbeid i eller utenfor bedriften, og den tredje delen er overgang til lønnet arbeid utenfor bedriften der hvor det er mulig (spesielt fra AFT-tiltaket, eller der hvor de har søkere som er langtids sosialhjelpsmottakere i Oslo Kommune. Gjennom hele prosessen følges deltageren opp av «sin» jobbveileder som sammen med deltagerens vurderer fremgang i henhold til deltagers handlingsplan og NAVs rammeverk.

### Kompetanse hos ansatte

En ting som flere har understreket er at de som arbeider med deltagerne må ha tilstrekkelig god kompetanse, særlig innenfor det veiledningspedagogiske. Ifølge flere så er det ikke lenger tilstrekkelig at veiledere er "gode med folk", de bør også ha mer formell kompetanse.

En bedrift som har arbeidet aktivt med å heve kompetansenivået til veilederne er Spir i Oslo. Som nevnt ovenfor setter bedriften av en viss sum til videreutdanning av egne ansatte, og de har designet et eget opplegg for dette

### Godt samarbeid med ordinært arbeidsliv

Flere av bedriftene legger også vekt på at godt samarbeid med ordinært arbeidsliv, hvor deltagerne skal på utprøving. Det ligger flere ting i dette. For det første handler det om å få bedrifter hvor deltagerne skal på utprøving til å forstå hvem den enkelte deltageren er, herunder hva han eller hun kan bidra med og hvilke utfordringer han eller hun har. Videre så innebærer godt samarbeid med ordinært arbeidsliv at man har en løpende dialog med bedriftene om hvordan utprøvingen går og gir faglig støtte hvis nødvendig.

Et eksempel på hvordan en kan samarbeide med ordinære bedrifter er OsloKollega. Utover å ha et fastsatt rammeverk for hvordan samarbeidet med bedriftene skal foregå, så har de en klar strategi for hvilke bedrifter de velger ut for utplassering av deltagerne. De ønsker bare å ha deltagerne på opplæring i bedrifter hvor det er et ønske fra bedriften om å ansette deltageren når opplæringsperioden er over. Dette for å sørge for at bedriftene som tar inn ansatte ikke bare gjør det for å få gratis arbeidskraft.

A2G Gruppen i Bergen har utviklet et vellykket samarbeid med IKEA. A2G har en egen kontaktperson som jobber opp mot selskapet, og de har tatt inn flere

AFT-deltakere i arbeidsutprøving. I ettertid har flere også blitt ansatt i IKEA.

### Varierte tiltaksarenaer

Representanter fra flere bedrifter nevner også at det viktig å ha varierte tiltaksarenaer for å lykkes med tiltaket. Hovedgrunnen til at det er viktig er fordi et bredere utvalg av tiltaksarenaer gjør det lettere å finne arbeidsoppgaver som passer med deltagerens behov og interesser. Sagt på en annen måte så gjør det det mulig å treffe deltagerne hvor de er. Det er verdt å merke seg at en tiltaksarena ikke nødvendigvis må være lokalisert på områdene til arbeidsmarkedsbedriften, en slik arena kan likeså godt være lokalisert hos en ekstern virksomhet som arbeidsmarkedsbedriften har et samarbeid med.

Representanter fra bedriften OPT AS i Oslo kommune trekker frem økningen i antall tiltaksarenaer som en av de mest positive konsekvensene etter fusjonen med Balder Tekstil og Gamle Oslo Tre og Tekstil. De mener at det har gjort tilbudet de kan gi både AFT-deltagerne bedre, også fordi bedriftene de fusjonerte med hadde lærekandidatordninger andre fag enn de opprinnelig hadde.

### Riktige deltager innenfor tiltaket

En annen ting som kan bidra til gode resultater innenfor tiltaket arbeidsforberedende trening er, ifølge flere av bedriftene vi har snakket med, at de riktige deltagerne kommer inn på tiltaket. At de riktige kommer inn på tiltaket kan forstås på flere måter. Blant annet så innebærer det at det er realistiske muligheter for at de som kommer inn på tiltaket vil ende opp i ordinært arbeidsliv. Videre så innebærer det at de riktige personene kommer inn i de ulike bedriftene, all den tid bedriftene har ulike arenaer som i varierende grad svarer til deltagers ønsker og behov.

For å flere riktige deltagerer inn på tiltaket, så kunne en sett for seg at bedriftene fikk større mulighet til å påvirke hvem som fikk tildelt plasser; da kan de stoppe tildeling av plasser til deltagerer som har dårlig forutsetninger for å lykkes, og støtte tildeling til deltagerer som har gode forutsetninger for å lykkes. En modell for dette kan være samarbeidsprosjektet for felles inntaksteam i Bærum kommune, som bedriften Arba er en del av. Enn så lenge har dette inntaksteamet jobbet med inntaket til VTA, men en kunne sett for at man brukte denne modellen for inntaket til AFT.

Prosjektet for felles inntaksteam i Bærum kommune er et formalisert samarbeid mellom Arba, NAV, kommunens arbeidssenter, kommunens aktivitetssenter og fylkeskommunene ved de videregående skolene, som skal bidra til koordinering ved inntakskontoret vedrørende VTA plasser. Den nye ordningen er, ifølge



informanter bedre enn tidligere da det var mer tilfeldig hvor deltagerne endte opp og det var mindre mobilitet mellom de ulike tilbudene. Bakgrunnen for dette er blant annet at Bærum har et kommunalt «kompenserende tiltak» for de som ikke får tilbud om en VTA plass. Her er det både aktivitetsplasser, men også tilrettelagt arbeid med produksjon. Disse plassene er organisert som en kommunal avdeling, Bærum Arbeidssenter, og er 100% finansiert av kommunen.

## 5.5 Vurderinger og anbefalinger

### 5.5.1 Bedriftenes handlingsrom

#### Bedriftene er mangfoldige

De kommunalt eide arbeidsmarkedsbedriftene i storbykommunene er organisert på ulikt vis og driver innenfor en rekke ulike virksomhetsområder. Noen har beholdt historisk innretning, og er relativt små bedrifter som kun driver med VTA, eller kun VTA og AFT, og med et begrenset antall tiltaksplasser. Andre bedrifter er større, med opp mot 400 tiltaksplasser totalt, gjerne som følge av at flere små bedrifter har fusjonert.

De fleste bedriftene har et utvalg av intern vare- eller tjenesteproduksjon, hvor de tilbyr arbeid og arbeidstrening til deltakerne. Noen bedrifter baserer seg i hovedsak på tradisjonell vareproduksjon, men andre i større grad har lagt om til tjenesteproduksjon grunnet endret etterspørsel i markedet. Bedriftene leverer en rekke ulike varer og tjenester, og mange bedrifter driver innenfor mange, og svært ulike markeder. Andre bedrifter har lite eller ingen intern vare- og tjenesteproduksjon, og baserer seg i hovedsak på utplassering av deltakere i eksternt regi.

Noen av de store bedriftene har et rent fokus på VTA og AFT, mens andre bedrifter også har annen tilleggsvirksomhet, enten i samme bedrift eller i tilknyttede selskaper innenfor samme konsern. Noen drifter anbudsutsatte NAV-tiltak og andre har annen kommersiell virksomhet. I tillegg er det flere bedrifter som drifter ikke-kommersielle prosjekter rettet mot tilgrensende målgrupper, som kan være rene aktivitetstilbud eller tidsbegrensede tilbud med formål om overgang til arbeid.

#### Mange av bedriftene har økonomiske reserver, men ikke alle har gode formål å bruke pengene på

Bedriftenes hovedoppgave er å levere gode tjenester til deltakerne på VTA og AFT, men samtidig bør bedriftene også måles på sine økonomiske resultater. Mange av bedriftene har solid økonomi, i form av positive resultater som over tid akkumuleres til økende egenkapital. De økonomiske verdiene kommer fra ulike kilder. Noen av bedriftene har høy inntjening fra annen kommersiell virksomhet. Flere har inntekter fra

utleie av eiendom, som historisk har tilhørt mange av attføringsbedriftene. Noen har også annen kommersiell virksomhet som gir lønnsomhet. I tillegg har innretningen av vare- og tjenesteproduksjonen stor betydning for bedriftenes økonomiske resultater, hvor en overgang til tjenesteproduksjon gir større muligheter for kommersielle inntekter i tillegg til statlige og kommunale tilskudd. Det er også enkelte forskjeller i nivået på kommunale tilskudd bedriftene får.

Bedriftene kan ikke ta økonomiske midler ut av attføringsdriften. Midlene må enten investeres i tiltak som kommer deltakerne til gode, eller akkumuleres i bedriften. Bedriftene bruker opptjente reserver til å investere i infrastruktur, enten investeringer i nye lokaler, oppussing av eksisterende lokaler, eller investeringer i produksjonsutstyr, men også til andre formål innenfor tiltaksdriften, som kompetanseutvikling for ansatte, i form av etter- eller videreutdanninger. Flere bedrifter har imidlertid større økonomiske reserver enn de bruker, og enkelte bedriftsledere opplever at det er utfordring å finne gode måter å bruke pengene på.

Det er problematisk av flere grunner. Begrensede muligheter for å bruke opptjente midler begrenser bedriftens insentiver til å innrette driften mer effektivt. Økonomiske overskudd er i utgangspunktet ikke bedriftenes hovedformål, men de bør likevel innrette seg slik at de har en best mulig økonomisk utnyttelse av de midlene til tildeles. Gitt hovedmålet om måloppnåelse i tiltakene bør bedriftene innenfor dette få mest mulig verdiskaping ut av midlene de disponerer. Dersom bedriftene ser at de ikke har noe å bruke opptjente midler på, vil det gi dårlige insentiver for effektiv drift. Store økonomiske reserver kan også gi bedriftene et forklaringsproblem, dersom NAV eller styret stiller spørsmål om hvorfor midlene ikke brukes på aktiviteter som kommer deltakerne til gode.

Det er også en utfordring dersom bedriftene overinvesterer i attføringsdriften, i mangel av andre ting å bruke pengene på. Når mange bedrifter bruker opptjente midler til å investere i nye lokaler, oppussing av lokaler eller annen infrastruktur, kan det selvfølgelig være ting som oppleves som fint og nyttig for både bedriften og deltakerne, men spørsmålet er hvor mye slike investeringer egentlig forbedrer tilbudet til deltakerne. Det er en potensiell fallgrube at bedriftene overinvesterer i infrastruktur. Bedriftene bør være bevisste på dette. Alle investeringer bør baseres på en vurdering av både kostnader og nytte, og nytteverdien av investeringene må kunne rettferdiggjøre kostnadene.

Samtidig som mange bedrifter har store økonomiske reserver, så fremstår innovasjonstakten i bransjen

generelt som noe treg. Det har vært store endringer i bedriftenes rammebetingelser de siste årene, og bedriftene er i en endringsprosess for å tilpasse seg nye krav og forventninger. Bedriftene vil måtte utvikle seg videre i årene som kommer, både med utvikling av metode og de ansattes kompetanse og med å vri vare- og tjenesteproduksjonen i tråd med etterspørselen i markedet.

### 5.5.2 Suksesskriterier og muligheter i tiltaksdriften

Bedriftenes primære formål innenfor VTA- og AFT-driften er å nå målene NAV har satt for disse tiltakene. De to tiltakene er imidlertid svært ulike og krever ulikt fokus og innretning av driften. Suksesskriterier for de to tiltakene bør derfor vurderes separat.

#### Suksesskriterier i VTA

Formålet med VTA er å gi deltakerne arbeid som bidrar til vekst og utvikling for den enkelte, gjennom kvalifisering og tilrettelagte oppgaver, i trygge omgivelser. I dette ligger det to elementer. Deltakerne skal ha gode dager; de skal oppleve mestring og at de bidrar til samfunnet, og de skal være en del av et godt, sosialt fellesskap. I tillegg skal deltakerne få mulighet til å utvikle sine ressurser, i tråd med sine individuelle forutsetninger. Dette krever tett og individuell oppfølging av hver deltaker, slik at deltakerne får oppgaver og et arbeidsmiljø som passer den enkeltes behov og forutsetninger. For å tilrettelegge for utvikling må bedriftene ha systematisk oppfølging av deltakerne, hvor det løpende vurderes, i samråd med deltakerne selv, hvorvidt deltakeren ønsker og kan få nye oppgaver for å bidra til vekst.

En forutsetning for å lykkes med VTA er kompetente ansatte som jobber systematisk med å kartlegge og utvikle deltakernes ressurser, som motiverer deltakerne og bidrar til et godt sosialt miljø. Bedriften må derfor også ha en systematisk tilnærming til utvikling av kompetanse hos ordinært ansatte.

VTA skal også oppleves som et ordentlig arbeid for deltakerne. Deltakerne skal produsere varer eller tjenester som gir nytte i samfunnet. Det innebærer at bedriftene bør søke å vri sin vare- og tjenesteproduksjon slik at den i størst mulig grad treffer etterspørselen i markedet, samtidig som oppgavene er tilpasset deltakernes arbeidsevne. VTA-leverandører bør tilby sine deltakere varierte arbeidsoppgaver, både for å kunne møte ulike behov hos ulike deltakere og for å kunne tilby variasjon i oppgavene den enkelte gjennomfører, enten i form av at oppgavene ruller eller at kompleksiteten økes i tråd med den enkeltes utvikling.

Mange bedrifter tar også en større rolle i deltakernes liv utover arbeidssituasjonen alene. Det kan for eksempel være opplegg for fysisk aktivitet,

tilrettelegging for et sunt kosthold, helsehjelp i form av vaksiner, og annen hjelp til logistikk, som å bistå ved tannlegebesøk eller henting av deltakere ved behov.

#### Behov for økt overgang til ordinært arbeidsliv i VTA

I mange kommuner er det mange flere i målgruppen for VTA enn det er VTA-plasser. Det kan være lange ventelister for å få plass på tiltaket. Det innebærer at de deltakerne som kan fungere i et ordinært arbeidsliv, bør flyttes ut av skjermet sektor, slik at plassene kan tilgjengeliggjøres for andre med behov. På denne måten vil flest mulig få et aktivitetstilbud. Det er også et tydelig mål fra NAV at deltakere som ønsker det skal få prøve seg ut i ordinært arbeidsliv.

Likevel er det svært få VTA-deltakere i skjermet sektor som prøver ut eller går over til ordninger i ordinært arbeidsliv. Dette ser primært ut til å begrunnes i at mange deltakere opplever det som utfordrende å flyttes fra skjermet sektor til ordinære arbeidsplasser. Deltakerne kan oppleve å miste et trygt, stabilt og tilrettelagt miljø. Også dersom arbeidsoppgavene i ordinært arbeidsliv er håndterbare for den enkelte, opplever mange av savn av det sosiale fellesskapet i skjermet sektor. Andre fungerer godt i ordinært arbeidsliv.

For bedriftene kan også VTA-deltakere med relativt høy arbeidsevne være viktige å beholde internt, både for å opprettholde leveranser i vare- og tjenesteproduksjonen, men også i det sosiale fellesskapet internt. Bedriftene har dermed få insentiver til å aktivt jobbe for utplasseringer i ordinært arbeidsliv.

Bedriftene må balansere den enkeltes behov for mestring og trygghet, opp mot den enkeltes behov for utvikling, og samtidig også samfunnets behov for at flest mulig er i mest mulig ordinært arbeid. Det er vår vurdering at det er et uutnyttet potensial for overgang til ordinært arbeid. Det har vært endringer i brukersammensetningen i VTA over tid, hvor en større andel av deltakerne nå har psykiske diagnoser som kan være forenelig med høyere arbeidsevne og hvor arbeidsevnen i større grad kan tenkes å utvikles over tid. Det tilsier at flere bør kunne ha forutsetninger for ordinært arbeid. Personer som kan fungere godt i ordinært arbeid, bør ikke oppta VTA-plasser i skjermet sektor. Dersom deltakerne trives best i skjermet sektor, må bedriftene likevel balansere deltakernes behov opp mot samfunnets behov for å få flest mulig i mest mulig ordinært arbeid.

Bedriftene må derfor tenke variert, og hele tiden lete etter muligheter for overgang til arbeid i ordinært arbeidsliv, samtidig som de ivaretar den enkeltes behov for mestring og trygghet. Bedre muligheter for oppfølging fra arbeidsmarkedsbedriftene i overgangen fra skjermet sektor til ordinært arbeid vil

trolig være viktig for at overgangen skal fungere for deltakerne.

### Suksesskriterier i AFT

AFT er et tidsavgrenset tiltak, hvor målet er overgang til ordinært arbeid eller utdanning med sikte mot ordinært arbeid. Resultatmålet for den enkelte bedrift er at minst 50 prosent av deltakerne har overgang til arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. Det viktigste suksesskriteriet for AFT fremstår å være systematisk og tett oppfølging av deltakerne, slik at deltakerne får støtte til å utvikle egne ressurser i størst mulig grad. Overordnet er dette tilsvarende som i VTA, men oppfølging av AFT-deltakere krever et annet innhold, blant annet med god kartlegging i starten av tiltaket, tidlig fokus på muligheter i ordinært arbeidsliv og opplæring som kan bidra til å øke den enkelte muligheter i ordinært arbeidsliv.

Systematisk oppfølging av deltakerne krever at bedriften jobber systematisk med å metoder og verktøy for oppfølging, samt med opplæring av de ansatte i disse metodene. Kompetanseutvikling hos de ansatte er dermed en viktig forutsetning for å lykkes. Kompetanseutviklingen innebærer ikke nødvendigvis å sende de ansatte på spesifikke kurs, etter- eller videreutdanninger. Flere bedrifter har i stedet utviklet egne, interne opplæringsprogrammer, basert på metoder som «(place then train)», SE og IPS. Det er grunn til å tro at slik intern metodeutvikling bidrar til at metodeverket i større grad er spisset mot bedriftens behov og at det blir bedre forankret internt, sammenlignet med å sende ansatte på eksterne kurs. Samtidig krever det at ledelsen tar en mer aktiv rolle i metodeutviklingen, og mulighetene for å gjøre dette er trolig bedre hos bedrifter av en viss størrelse.

For å lykkes i AFT må bedriftene ha fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv så raskt som mulig. En forutsetning for å få til dette er et godt samarbeid med lokale virksomheter, slik at bedriften kan oppdrive arbeidstreningsplasser som er tilpasset den enkelte ønsker og behov. Det er utfordrende å finne nok, og egnede arbeidsplasser, og bedriftene bruker mye ressurser på dette markedsarbeidet. Bedriftene må investere i et godt samarbeid med de lokale virksomhetene, slik at samarbeidet kan bli varig. Dette innebærer å tilby deltakere som også imøtekommer virksomhetens behov for arbeidskraft. Det er også en fordel at arbeidsmarkedsbedrifter i samme arbeidsregion koordinerer innsatsen seg imellom, slik at lokale virksomheter ikke må forholde seg til forespørsler om arbeidstrening fra en rekke ulike aktører og at virksomhetene tilbys de deltakerne som passer best til virksomhetens behov.

Det er en potensiell utfordring når AFT-deltakere blir brukt i intern vare- og tjenesteproduksjon. AFT-deltakere har mål om ordinært arbeid, og

arbeidstrening i tiltaket bør dermed foregå i omgivelser som ligner mest mulig på ordinært arbeidsliv. Samtidig kan enkelte deltakere ha behov for å være i mer skjermede arenaer en kortere periode i starten av tiltaket. I slike tilfeller er det avgjørende at den interne vare- og tjenesteproduksjon ikke blir avhengig av AFT-deltakernes arbeidsinnsats, for å sikre at AFT-deltakere ikke forblir lenger i slike arenaer enn nødvendig. Noen bedrifter har derfor som prinsipp at AFT-deltakere i utgangspunktet ikke deltar i intern produksjon, og hvis de gjør det skal de ikke ha avgjørende roller produksjonen. Dette fremstår som gode prinsipper, som også andre bedrifter kan ta lærdom av.

### Større bedrifter har bedre måloppnåelse i AFT

Jo større bedriftene er i form av antall tiltaksplasser på AFT, desto bedre måloppnåelse har de. Denne sammenhengen ser vi både i vårt utvalg av bedrifter i storbykommunene, og nasjonalt.

Det kan være flere årsaker til denne sammenhengen mellom størrelse og måloppnåelse, men det er grunn til å tro at det henger sammen med suksesskriteriene som er nevnt over: Større bedrifter kan være bedre rustet til å bygge opp sterke fagmiljøer innen atferdsfaglig metode, ved at de i større grad har ressurser til å utvikle metodeverk og interne opplæringsprogrammer. Et større volum av deltakere kan i seg selv også tenkes å gi flere erfaringer og dermed større kompetanse på å følge opp ulike mennesker.

I tillegg er det grunn til å tro at større bedrifter har flere muligheter til å tilby opplæringsaktiviteter og arbeidsarenaer til sine deltakere, gjennom et større tilfang av samarbeidsvirksomheter og eventuelt også flere interne arenaer. Gitt viktigheten av fokus på ordinært arbeidsliv, er det grunn til å tro at det i hovedsak er et større utvalg av muligheter i ordinært arbeidsliv som er utslagsgivende for økt måloppnåelse blant større bedrifter. Et større utvalg av interne arenaer kan likevel gi flere muligheter for de som har behov for å prøve seg ut i et skjermet miljø før de går over til utprøving i ordinært arbeidsliv.

Sammenhengen mellom størrelse og måloppnåelse i AFT er ikke ensbetydende med at små bedrifter bør bestrebe å slå seg sammen til større enheter. Det kan også være gode grunner til at enkelte små bedrifter bør forbli små. Mindre bedrifter som over tid ikke lykkes med måloppnåelse i AFT bør imidlertid vurdere om en form for samarbeid eller sammenslåing med andre bedrifter kan gi dem bedre forutsetninger for å levere et godt atferdstilbud til deltakerne.

### Balanse mellom økonomi og måloppnåelse i AFT

Bedriftene med høyest økonomisk lønnsomhet har gjennomgående noe dårligere måloppnåelse i AFT, i

form av overgang til arbeid. Det kan være mange årsaker til dette, og det betyr ikke nødvendigvis at gode økonomiske resultater i seg selv er negativt for måloppnåelsen. Samtidig indikerer det at økonomisk lønnsomhet kan tenkes å gå på bekostning av det atfføringsfaglige i disse bedriftene. Flere av bedriftslederne vi har intervjuet har også fremhevet at det er en balansegang mellom fokus på økonomisk lønnsomhet og fokus på atfføringsfaglig kvalitet.

Det er grunn til å tro at dette særlig henger sammen med innretningen av vare- og tjenesteproduksjonen, og hvor mye og hvilke typer produksjon bedriften skal drive internt. Et for stort fokus på vare- og tjenesteproduksjon internt kan som tidligere nevnt tenkes å medføre at AFT-deltakerne i for stor grad benyttes i interne produksjonsarenaer som ikke nødvendigvis er optimalt i et atfføringsfaglig perspektiv, i stedet for å få prøvd seg ut på ordinære arbeidsplasser som i større grad kan tilpasses den enkelte interesser og forutsetninger.

En annen mulig forklaring på dårligere måloppnåelse i AFT blant de mest lønnsomme bedriftene, kan tenkes å være at bedrifter som driver med kommersiell tilleggsvirksomhet kan ha mindre fokus på AFT. Blant bedriftene i storbykommunene vi har kartlagt, er det imidlertid ingen tegn på en slik trend. Tvert imot er det flere av bedriftene med omfattende kommersiell tilleggsvirksomhet som har god måloppnåelse. Tilleggsvirksomhet i form av anbudsutsatte NAV-tiltak er det heller grunn til å tro at vil kunne gi positive utslag for AFT-driften, gjennom stordriftsfordeler både i utvikling av atfføringsfaglig metode og kompetanseutvikling av ansatte, og i markedsarbeidet rettet mot ordinære virksomheter.

En annen mulig forklaring er at bedrifter med stort fokus på økonomi kan holde kostnadene nede ved å under-investere i aktiviteter som er viktige for måloppnåelse, som kompetanseutvikling blant ansatte eller markedsarbeid for å finne gode eksterne arbeidsutprøvningsplasser. Vi har imidlertid ikke grunn til å tro at noen av bedriftene i storbykommunene bevisst har et større fokus på økonomisk lønnsomhet enn måloppnåelse i tiltakene. Tvert imot fremstår bedriftene primært fokusert på å måloppnåelsen i tiltakene, mens mål for økonomien er underordnet dette, så lenge bedriften har positive økonomiske resultater.

#### **Involvering i inntaket av deltakere til tiltak**

Enkelte bedrifter har en aktiv rolle i NAVs fordeling av deltakere inn til bedriftene. Både Bærum og Drammen har på ulikt vis lagt opp til et samarbeid mellom NAV og bedriftene, slik at bedriften får en viss mulighet til påvirke hvorvidt en enkelt deltaker passer inn i tiltaket eller ikke. Det kan være ved at bedriften, NAV og deltaker har et felles møte i forkant av

tildeling, for å avklare forutsetninger og muligheter for deltakelse.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det gi bedre effekt av de ressursene som benyttes dersom tilbudet forbeholdes de som har best forutsetninger for å nyttiggjøre seg av tiltaket. Det vil også være fordelene med å sørge for at en person som skal delta på et tiltak får mulighet til å delta ved den bedriften som passer best for dem. Det å gi arbeidsmarkedsbedriftene en mulighet til å påvirke hvilke deltakere som skal komme til dem kan altså føre til en bedre bruk av ressursene.

På den annen side oppstår det uheldige fordelingsvirkninger dersom personer med dårlige forutsetninger ikke tilbys tiltaket. Noen kan synes å ha svært dårlige forutsetninger, men kan likevel tenkes å lykkes. Det er av betydning at alle får samme mulighet, til tross for at sjansene kan virke minimale ved oppstart.

Det er også problematisk dersom bedriftene i for stor grad kan påvirke beslutningen om hvilke deltakere som skal inn i tiltaket, fordi bedriftene har åpenbare insentiver til å sortere ut deltakere med dårligst forutsetninger. Beslutningen om hvilke deltakere som skal delta på AFT bør derfor i utgangspunktet tas av NAV alene. Bedriftene bør imidlertid ha mulighet til å bistå NAV med generelle erfaringer om hvilke typer mennesker som mest effektivt kan hjelpes med dette tiltaket, opp mot andre tiltak.

#### **5.5.3 Suksesskriterier og muligheter utenfor tiltaksdriften**

##### **Arbeidsrettede tilbud til andre målgrupper kan ha stor samfunnsverdi**

Bedriftene har kompetanse på atfføring som også kan utnyttes for å få flere i arbeid i andre målgrupper, utover VTA og AFT. Flere av bedriftene i storbykommunene drifter også egne prosjekter rettet mot andre målgrupper, stort sett i samarbeid med kommunen eller også med andre aktører. Dette fremstår som god utnyttelse av bedriftenes kompetanse. I den grad bedriftene også har opparbeidet seg økonomiske verdier, og har uttømt fruktbare investeringsmuligheter innenfor driften av VTA og AFT, kan bedriften også selv bidra til å finansiere disse prosjektene. Slike tilbud kan til andre målgrupper fremstår da som en god måte å utnytte de tilgjengelige ressursene på, på en måte som både utnytter bedriftenes atfføringsfaglige kompetanse og samtidig bidrar til samfunnets målsetning om flere i arbeid.

Slike prosjekter kan være atfføringstilbud til personer med redusert arbeidsevne og forutsetninger for lønnet arbeid dersom de får tilpasset bistand (tilsvarende AFT-målgruppen), eller et tilpasset arbeidstilbud til

personer som står varig utenfor ordinært arbeid (tilsvarende VTA-målgruppen). Det har særlig stor samfunnsøkonomisk verdi dersom bedriftene bidrar til at flere i den første målgruppen, som i dag står utenfor arbeid på sikt kan delta i ordinært, lønnet arbeid. Det kan være unge som av ulike grunner har ut av skole eller arbeid, innvandrerkvinner utenfor arbeid eller utdanning, personer på vei ut av fengsel eller rusmisbrukere. Attføringsbedriftenes kompetanse fremstår som godt egnet for å utvikle arbeidsrettede tilbud for slike målgrupper. Valg av målgruppe bør i trolig gjøres i samarbeid med kommunen, som har kjennskap til det samlede utfordringsbildet og behovene i kommunen. De nasjonale rammebetingelsene begrenser hvilke tiltak som kan leveres av VTA- og AFT-selskapet, og hvilke målgrupper tiltakene kan rette seg mot, men det finnes et handlingsrom der som trolig kan utnyttes i større grad enn i dag. Handlingsrommet vil også være større ved konsernorganisering, siden søsterselskap til VTA- og AFT-selskapet ikke har disse begrensningene.

#### **Kommersielle tilleggstjenester kan gi overføringsverdier til attføringsvirksomheten**

Mange av bedriftene har også kommersiell tilleggsvirksomhet tilknyttet i samme konsern, gjerne organisert i egne datterselskaper. Dersom slik kommersiell virksomhet har overføringsverdi til driften av VTA eller AFT, vil det kunne gi samdrifts- og stordriftsfordeler både for attføringsvirksomheten og for den kommersielle virksomheter. Mange av de anbudsutsatte NAV-tiltakene har mange fellestrekk med AFT, og det er derfor trolig grunnlag for at disse virksomhetene skal kunne bidra til gjensidig læring og attføringsfaglig utvikling, gi bedre tilgang til kompetanseutvikling av ansatte, og flere muligheter for å drive omfattende og systematisk markedsarbeid rettet mot ordinære virksomheter.

#### **5.5.4 Oppsummering**

Det er ingen fasit i hvordan arbeidsmarkedsbedriftene best kan innrette seg for å lykkes. Bedriftene har lykket med svært ulike valg for organisering, målgrupper, vare- og tjenesteproduksjon, og tilgrensende tjenesteområder. Den viktigste forutsetningen for måloppnåelse i VTA og AFT fremstår å være fokus på systematisk oppfølging av deltakere og arbeid som i størst mulig grad er tilpasset etterspørselen i markedet og ligner på ordinære arbeidsarenaer. For å få til dette er det avgjørende at bedriftene jobber internt med metodeutvikling og systematisk kompetanseutvikling av ordinært ansatte og har et tett samarbeid med markedet. Generelt ser bedrifter med mange tiltaksplasser ut til å ha bedre forutsetninger for å kunne få til dette på en god måte, enn bedrifter med få tiltaksplasser.

Mange av bedriftene har opparbeidet seg store økonomiske verdier over lang tid, men mangler insentiver og muligheter til å utnytte midlene på en god måte. Dette bidrar til å redusere samfunnsverdien av bedriftenes virksomhet. Bedriftene bør være bevisste på at investeringer som gjøres i tiltaksdriften også bør gi nytteverdier som står i forhold til kostnadene. Det viktigste for bedriftene er trolig å investere eventuelle overskuddsverdier i attføringsfaglig metode, kompetanseutvikling av sine ansatte og markedskontakt. Når mulighetene for slike investeringer er uttømt, bør bedrifter med gjenværende økonomiske verdier kunne bruke disse på å utvikle tilbud til andre, men tilsvarende målgrupper, for å bidra til å nå samfunnsmålet om flere i arbeid. Slike tilbud bør utvikles i samarbeid med kommunen, med utgangspunkt i innbyggernes utfordringer og behov.

## 6. Kommunenes eierstyring

*Kartleggingen viser at kommunene i stort kan være tjent med en mer aktiv og strategisk tilnærming til sin eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene. Det er relativt lite dialog mellom kommunen som eier og arbeidsmarkedsbedriftene, og det er kun én kommune som har utarbeidet en eierstrategi. Eierstyringen fokuserer i de fleste kommuner primært på økonomi og administrative forhold og vektlegger i liten grad den samfunnsmessige betydningen av arbeidsmarkedsbedriftene. Samlet sett er det etter vår vurdering et stort potensial for en mer aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene.*

Arbeidsmarkedsbedriftene er i de fleste tilfeller organisert som aksjeselskaper hvor kommunen har styringsmuligheter gjennom sitt eierskap i disse selskapene. Eierstyring, eller «corporate governance», kan defineres som et sett med prinsipper for hvordan selskaper bør ledes, organiseres og administreres, og hvilke interesser organiseringen skal tilgodese.

I dette kapitlet drøfter vi hvilke likheter og forskjeller som finnes når det gjelder kommunenes eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene. Vi beskriver hvilke virkemidler kommunene har tatt i bruk i sin eierstyring og drøfter hvordan kommunene potensielt kan utføre en mer aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene som fremmer kommunens målsetninger for disse bedriftene.

### 6.1 Formålet med kommunal eierstyring

Hvordan kommunen utfører eierstyringen og hvilke virkemidler som tas i bruk, avhenger av hva som er kommunenes mål for eierskapet og den tilhørende eierstyringen. NIBR har gjennomført en studie om kommunal eierstyring (NIBR, 2015). De fremhever at det er tre overordnede formål med kommunal eierstyring av selskaper. For det første skal kommunene gjennom eierstyringen sørge for at lovpålagte bestemmelser overholdes. Dette gjelder generelt både ved privat og offentlig eierskap, men en del lovbestemmelser som statsstøtteregulverket og lov om offentlig anskaffelser gjør seg kun gjeldende ved offentlig eierskap. Videre skal eierstyringen ivareta driftsmessige hensyn. Dette er en bred kategori av formål, som omhandler styringen av

bedriftens drift, herunder varene og tjenestene som produseres, de økonomiske resultatene som oppnås og selskapets posisjon, utvikling og vekst. NIBR fremhever også en tredje side ved styringens innhold og formål, nemlig det politiske. Ettersom det kommunale eierskapet i mange tilfeller er begrunnet ut fra politiske formål, er det nødvendig at kommunens eierstyring faktisk påser at de politiske formålene med eierskapet ivaretas. For arbeidsmarkedsbedriftene må det politiske formålet antas å være særlig sentralt ettersom arbeidsmarkedsbedriftenes samfunnsoppdrag er å gi personer arbeid og mestring.

### 6.2 Lovregulerte krav til kommunenes eierstyring

Arbeidsmarkedsbedriftenes selskapsform legger føringer for kommunenes eierstyring. Arbeidsmarkedsbedriftene er i de aller fleste tilfeller organisert som aksjeselskap. Dette innebærer at Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) regulerer og stiller krav til kommunenes eierstyring i arbeidsmarkedsbedriftene. Det er også noen få eksempler på at arbeidsmarkedsbedrifter er organisert som kommunale foretak, men ettersom den vanligste selskapsformen er aksjeselskap drøfter vi under primært de rammebetingelser og krav til eierstyring som gjelder for aksjeselskaper.

#### Rammebetingelser og krav gitt av aksjeloven

Generalforsamlingen er eierorganet i aksjeselskaper og gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Kommunen har styringsrett på lik linje som andre aksjonærer og kommunens stemmerett er gitt av antall aksjer som eies i selskapet. Alle aksjer gir lik rett i selskapet, og hver aksje gir én stemme i generalforsamlingen hvis ikke det følger noe annet av selskapets vedtekter. Gjennom generalforsamlingen kan eierne fastsette vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak som gir ytre rammer og regler for styret og daglig leder.

Aksjelovens prinsipper for selskapsorganisering innebærer at styringsansvar delegeres til styret og videre til daglig leder. Generalforsamlingen velger et styre som har ansvaret for å forvalte selskapet og å sørge for en «forsvarlig» organisering av virksomheten. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, selskapsvedtektene og eventuelle instruksjoner fra eier, og innenfor rammene av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for

selskapet. Styrets ansvarsområder i henhold til aksjeloven er blant annet å:

- Å fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.
- Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.
- Styret iverksetter de undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Styret skal iverksette slike undersøkelser dersom dette kreves av ett eller flere av styremedlemmene.

Daglig leder tilsettes normalt av styret og står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet innenfor de retningslinjer og krav som styret har bestemt, og skal sørge for at selskapets regnskap og virksomhet samsvarer med lover og forskrifter. Forhold som er av «uvanlig art eller av stor betydning» skal besluttes av styret.

#### Rammebetingelser og krav gitt av aksjeloven

Kommuneloven stiller krav til at kommuner og fylkeskommuner minst én gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding (se kommuneloven § 26-1). Eiermeldingen skal inneholde følgende:

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene

Videre stiller kommuneloven krav til at det skal utøves eierskapskontroll (§ 23-4). Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

### 6.3 Mulige virkemidler i eierstyringen

Kommunene har i teorien en bred meny av virkemidler som de kan ta i bruk i eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene. Vi skiller på virkemidler som kommunen har i kraft av å være eier i arbeidsmarkedsbedriftene og øvrige virkemidler som kommunen kan ta i bruk som interessent, men som ikke er betinget på kommunens eierskap i bedriftene. Kommunen kan blant annet påvirke ved å kjøpe inn varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene - innenfor mulighetsrommet som finnes i anskaffelsesregelverket. Videre kan kommunen dra nytte av sin rolle som stor arbeidsgiver og tilby både arbeidstrening og varige arbeidsmuligheter for tiltaksansatte. Kommunen kan også velge å inngå ulike typer samarbeid om arbeids- og velferdstjenester. Til sist kan kommunen også implisitt påvirke arbeidsmarkedsbedriftenes rammebetingelser ved å være en pådriver overfor NAV når det gjelder innretningen på tiltak og kravene som stilles til tiltaksleverandører. Videre i kapittelet drøfter vi disse virkemidlene nærmere og beskriver i hvilken grad de syv kommunene har tatt i bruk disse virkemidlene i sin eierstyring.

Figur 6-1: Mulige virkemidler i kommunenes eierstyring

1. Formell eierstyring	2. Innkjøp av varer og tjenester	3. Kommunen som arbeidsgiver og arena for arbeidstrening	4. Samarbeid om arbeids- og velferdstjenester	5. Kommunen som pådriver overfor NAV
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organisering- og rollefordeling i eierstyring</li> <li>2. Styreoppnevning</li> <li>3. Bruk av eierstrategier og styringsdokumenter</li> <li>4. Eiermøter og dialog</li> <li>5. Strukturelle virkemidler</li> <li>6. Finansieringsmodeller</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reserverte- og inkluderende kontrakter</li> <li>2. Ulike øvrige unntak i anskaffelsesregelverket</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tilby arenaer for arbeidstrening og praksisplasser</li> <li>2. Varige ansettelser av deltakere</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samarbeid om tildeling av arbeids- og aktivitetstilbud</li> <li>2. Kommunale kjøp av VTA-plasser</li> <li>3. Samarbeid om arbeids- og aktivitetstilbud</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Påvirke antall VTA/AFT-plasser i kommunen</li> <li>2. Påvirke øvrige rammebetingelser</li> </ol>

## 6.4 Formell eierstyring

Innenfor de rammene og kravene lovverket stiller til eierstyring, har kommunen et relativt stort handlingsrom som eier. Kommunen kan påvirke bedriftenes organisering og virksomhet direkte gjennom strukturelle grep som oppkjøp og oppsplittinger eller valg av eierandeler. Videre kan kommunen innenfor de etablerte strukturene ta i bruk ulike styringsvirkemidler som bidrar til at selskapenes forvaltes i tråd med kommunens definerte mål og krav. Eksempler på slike styringsvirkemidler er utarbeidelse av eierstrategier og andre styringsdokumenter, eiermøter og styreoppnevning.

### 6.4.1 Organisering og rollefordeling i kommunenes eierstyring

Hvordan kommunene organiserer eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene og hvilke deler av kommunen som har ansvaret for og som involveres i eierstyringen, kan ha betydning for hvordan eierstyringen utøves og hvilke forhold som vektlegges i eierstyringen.

#### Funn fra kartlegging

Organiseringen og rollefordelingen internt i kommunen i utførelsen av eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene er i all hovedsak lik i de syv kommunene (se Tabell 6-1). I samtlige kommuner finnes det en spesialisert eierstyringsfunksjon i kommuneadministrasjonen som har ansvaret for å følge opp de kommunalt eide virksomhetene, og den formelle eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene skjer på lik linje med eierstyringen med andre kommunalt eide virksomheter.

**Tabell 6-1: Enhet i kommunen med ansvar for eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene**

Kommune	Enhet med ansvar for eierstyring i AMB
Oslo	Byrådsavdeling for Næring og eierskap
Bergen	Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom/Eierskap konsern
Trondheim	Økonomi og finans
Stavanger	Økonomi og organisasjon/Eierskap
Kristiansand	Økonomi/Eierskap
Drammen	Styring og eierskap
Bærum	Organisasjon, styring og utvikling/Finans og eierstyring

Dette innebærer at kommunens formelle eieroppfølging vanligvis er den samme uavhengig av om eierbedriften er en arbeidsmarkedsbedrift med et tydelig definert samfunnsoppdrag, eller en ren kommersiell virksomhet som styres etter markedsaktørprinsippet. Fellestrekket på tvers av kommunene er at eierstyringsenheten er organisert enten som en selvstendig funksjon/avdeling eller inngår i en bredere økonomisk- og administrativfunksjon i kommunen. Ingen kommuner har valgt å organisere eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene som en del av velferdsområdet i kommunen.

### 6.4.2 Styreoppnevning

Det er styrene for arbeidsmarkedsbedriftene som utfører den operative styringen på vegne av kommunen som eier. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, selskapsvedtektene og eventuelle instruksjoner fra eier, og innenfor rammene av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Styresammensetningen, kompetansen og erfaringen styret samlet sett besitter, påvirker hvordan styrets forutsetninger for å utøve sine oppgaver på en god måte. Styreoppnevningen skjer i generalforsamlingen, og hvis kommunen er majoritets-eier er det i praksis kommunen som oppnevner styremedlemmer.



Et spørsmål som er særlig relevant når det gjelder styreoppnevning er om styrene bør ha representasjon av folkevalgte eller om det bør være såkalte profesjonelle styremedlemmer som velges ut fra sin kompetanse og erfaring. NIBR (2015) finner i sin studie om kommunalt eierskap at det er relativt utbredt med folkevalgte styremedlemmer i selskapene kommunen eier. 84 prosent av kommunene oppgir at det er svært eller nokså vanlig at politikere er representert i styrene i de kommunale selskapene. NIBR finner samtidig at 34 prosent av de spurte rådmennene ikke mener at aktive politikere bør være representert i styrene. Dermed virker det som at den administrative ledelsen i mange kommuner opplever at dagens praksis er lite hensiktsmessig. NIBR finner at en del kommuner har vedtatt at folkevalgte styremedlemmer skal unngås helt. NIBR finner også eksempler på kommuner som generelt unngår folkevalgte styremedlemmer for de kommunalt eide selskapene, men som gjør unntak når det gjelder styrene for arbeidsmarkedsbedriftene. Unntaket for arbeidsmarkedsbedriftene ble begrunnet i disse bedriftenes mål, og gode erfaringer med å ha politikere i styrene for disse bedriftene. Argumenter for folkevalgt representasjon som fremheves av kommunene i NIBRs undersøkelse er blant annet at det sikrer forankring i byens befolkning og at styrene har behov for sammensatt kompetanse, og her inngår politisk kompetanse. Kommunene som er mot folkevalgt representasjon, fremhever at det gjerne kommer i konflikt med behovet for relevant kompetanse. Styreoppnevning blir i større grad en «politisk kabal» som skal gå opp istedenfor at det velges styremedlemmer som tilfører mest mulig relevant erfaring og kompetanse til styrene. Videre fremheves det at muligheten til å kaste styret begrenses ved folkevalgt representasjon ettersom folkevalgte styremedlemmer gjerne får såkalt «diplomatisk immunitet» som gjør det problematisk å avsette styret.

KS anbefaler at eier gjennom selskapets eierorgan bør sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet (KS, 2020). Samtidig mener KS at det ikke er noe til hinder for at medlemmer av folkevalgte organer skal kunne velges til styremedlemmer i selskaper. De peker på at forståelse og erfaring med det politiske systemet kan tilføre styret viktig kompetanse og innsikt i mange sammenhenger. De anbefaler imidlertid at spørsmål om habilitet må vurderes. Dersom en person vil være inhabil i mange saker, kan det være lite hensiktsmessig å ha personen i styret. KS fremhever også at styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av styret skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne, og styremedlemmer representerer ikke verken politiske partier, kommunen, fylkeskommunen eller andre interessenter eller særlige

interesser, men at man skal ivareta selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.

### Funn fra kartlegging

De fleste kommunene har over tid gått i retning av profesjonelt sammensatte styret for arbeidsmarkedsbedriftene. Oslo kommune peker på at styreoppnevningen er en av de viktigste oppgavene kommunen har som eier og at det legges ned mye tid i å rekruttere riktige styrerepresentanter. Fagkompetanse på økonomi, jus og kommunal forvaltning, samt forretningsmessig erfaring og nettverk synes å være verdsette egenskaper ved oppnevning av styret for arbeidsmarkedsbedriftene. Arbeidsmarkedsbedriftene i flere kommuner fremhever at det har vært en positiv utvikling når det gjelder profesjonaliteten og kompetansen til styrene for arbeidsmarkedsbedriftene. En arbeidsmarkedsbedrift i Drammen uttrykker det på denne måten:

*«For kanskje 20 år siden var styrene en politisk kamp. Det var fordeling av styreplasser for å få kabalen til å gå opp etter kommunestyrevalgene. Det var mye vararepresentasjon. Drammen endret på dette fra tidlig på 2000-tallet og nå har vi fått mer profesjonelle styredeltakere. Det er utelukkende positivt.»*

### Intervju med arbeidsmarkedsbedrift

Bergen har lenge hatt generelle retningslinjer om at bystyremedlemmer, byråder og politiske rådgivere ikke skal velges inn i styrene i kommunalt eide aksjeselskap og kommunale foretak av habilitets-hensyn. Inntil 2019 var arbeidsmarkedsbedriftene unntatt for disse bestemmelsene. I forbindelse med ny eierskapsmelding i Bergen kommune gjeldende fra 30. januar 2019 ble det vedtatt at også arbeidsmarkedsbedriftene skal omfattes av retningslinjene om at bystyremedlemmer, byråder og politiske rådgivere ikke kan velges inn i styrene for arbeidsmarkedsbedriftene. I intervju med Bergen kommune gir informantene uttrykk for at det har vært vanlig at bystyret har valgt styremedlemmer til arbeidsmarkedsbedriftene som reflekterer den politiske fordelingen i bystyret, men det er endret slik at byrådet nå står fritt til å velge styremedlemmer slik de ønsker. Bakgrunnen er at kommunen ønsker at arbeidsmarkedsbedriftene skal få styremedlemmer

med best mulig kompetanse - særlig behovet for god markedskompetanse fremheves av kommunen.

Stavanger og Trondheim skiller seg ut ved at styrene for arbeidsmarkedsbedriftene i større grad enn i de øvrige kommunene har politisk representasjon. Flere informanter som har erfaring med folkevalgte i styrer peker på at det ofte medfører at styreoppnevning i kommunalt eide selskaper i praksis blir en politisk kabal:

*«Historisk har vi hatt mye politisk representasjon i alle selskaper. Selv om kompetanse er vedtatt å være det viktigste kriteriet ved rekruttering av folk til disse styrene, har det i praksis blitt en del av den politiske kabal.»*

#### Intervju med kommune

#### 6.4.3 Bruk av eierstrategier og øvrige styringsdokumenter

Utarbeidelse av eierstrategier og andre former for styringsdokumenter kan bidra til å tydeliggjøre og formidle kommunens mål, forventninger og krav til arbeidsmarkedsbedriftene. Kommunene er i kommuneloven pålagt å utarbeide en eierskapsmelding som gir en oversikt over kommunenes eierinteresser og begrunner formålet med kommunens eierskap i disse bedriftene. Kommunen kan også utarbeide egne eierstrategier som formidler kommunenes strategi for eierskapet i den enkelte bedrift. Gjennom generalforsamlingen kan kommunen også beslutte endringer i selskapets vedtekter slik at selskapets formål og innretning samsvarer med eiers forventninger.

#### Funn fra kartlegging

Vår kartlegging viser at kommunene i liten grad har utarbeidet eierstrategier for arbeidsmarkedsbedriftene. Bærum kommune, og til dels Bergen kommune, er de eneste kommunene som har utarbeidet en egen eierstrategi for arbeidsmarkedsbedriftene. Bergen kommune har beskrevet eierstrategien for arbeidsmarkedsbedriftene samlet som en del av kommunens eierskapsmelding. I de øvrige kommunene foreligger det kun generiske eiermeldinger som i liten grad omtaler eierstrategien for arbeidsmarkedsbedriftene spesifikt. Nedenfor beskriver vi nærmere innholdet i eierstrategiene i Bærum kommune og i Bergen kommune.

#### Eierstrategi i Bærum kommune

Bærum eier arbeidsmarkedsbedriften, Arba, og har utarbeidet en eierstrategi for denne bedriften. Den

bedriftsspesifikke eierstrategien er en av tre sentrale kategorier av styringsdokumenter som Bærum kommune benytter i eierstyringen:

- Eierskapsmeldingen formidler de overordnede prinsippene for Bærum kommunes eierstyring.
- Eierstrategien utarbeides individuelt for hvert selskap av eieren i samråd med selskapet og vedtas politisk av eieren. Eierstrategien utdypet formålet med selskapet, fastsetter overordnede målsettinger og tydeliggjør eierens krav og forventninger til selskapet og selskapets styre.
- Selskapsstrategien utarbeides av styret og grunnlaget for utforming av selskapsstrategien er selskapets vedtekter, fastsatt eierstrategi og øvrige rammebetingelser.

I eierstrategien er formålet med arbeidsmarkedsbedriften beskrevet på følgende måte: «Å gi mennesker mulighet til å få, beholde og utvikle seg gjennom arbeid. Selskapet skal i denne forbindelse også kunne eie og delta i annen forretningsvirksomhet, herunder drive utleie av fast eiendom og salg av administrasjonstjenester til tilknyttede selskaper der dette er hensiktsmessig.»

Videre skisserer eierstrategien at selskapets virksomhet skal være:

- Produksjon innen flere ulike fagområder som skal være arena for arbeidstrening og faglig kvalifisering.
- Skjermede tiltak til NAV ved å gi mennesker med behov for tilrettelegging mulighet til å få, beholde og utvikle seg gjennom arbeid.

Videre finnes det føringer om at selskapet skal legge stor vekt på samarbeidet med bedrifter i Bærum og omegn. Bærum fastsetter også i eierstrategien en rekke resultatmål for bedriften:

- Være ledende på arbeidsinkludering
- Sikre effektiv og konkurransedyktig produksjon, slik at bedriften blir en foretrukket leverandør av sine produkter.
- Bidra til at bedriften kan gi et tilbud til privatkundemarkedet, og dermed kunne oppnå en omdømmegevinst, samt utvidet kontakt med næringslivet.
- Selskapet skal drives etter et resultat i balanse og tilstrebe positive økonomiske resultater. Dette for å skape trygghet for selskapets arbeidsplasser og mulighet for å håndtere uventede utfordringer. Eventuelt overskudd skal benyttes til å videreutvikle selskapet, da det ikke forventes utbetaling av utbytte til eier.
- Selskapet skal være leverandør av fremtidig arbeidskraft, hvor det årlig fastsettes måltall.

- Inngå nye avtaler med samarbeidspartnere for å styrke bedriftens posisjon og økonomi.

Eierstrategien stiller også krav til rapportering, og selskapet skal utarbeide årlige årsmeldinger som rapporterer på resultater i utføringsarbeidet opp mot eierstrategiens resultatmål.

#### Eierstrategi i Bergen kommune

Bergen kommune har omtalt sin eierstrategi for arbeidsmarkedsbedriftene som en del av kommunens eierskapsmelding. I eierskapsmeldingen er det en egen omtale av eierstrategien for arbeidsmarkedsbedriftene hvor formålet med eierskapet i arbeidsmarkedsbedriftene begrunnes:

*«Arbeidsmarkedsbedriftene har et samfunnsnyttig formål gjennom å gi en meningsfull hverdag til mange mennesker med nedsatt yrkesevne og/eller funksjonshemming. [...] Bergen kommune betrakter i eierskapsmeldingen sitt eierskap i disse bedriftene således å være av samfunnspolitisk karakter, og der hovedmålsettingen er å sikre meningsfull sysselsetting til personer som av ulike årsaker er falt utenfor det ordinære arbeidsmarkedet for en kortere eller lengre periode.»*

Videre beskriver Bergen i sin eierstrategi hvordan kommunen vil bidra til å støtte opp om arbeidsmarkedsbedriftenes resultater gjennom tiltak som kan øke bruken av arbeidsmarkedsbedriftene. I den forbindelse nevnes bruk av reserverte kontrakter som et sentralt virkemiddel.

#### 6.4.4 Eiermøter og dialog med arbeidsmarkedsbedriftene

Den formelle styringsdialogen med arbeidsmarkedsbedriftene skjer gjennom generalforsamlingen og gjennom styrene. Kommunene står også fritt til å faste møter og dialog med arbeidsmarkedsbedriftene utover de formelle eierorganene. Slike eiermøter kan gi kommunen bedre innsikt i arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet og mulige samarbeidsområder, samt gjøre arbeidsmarkedsbedriften bevisst på kommunenes behov, forventninger og krav til arbeidsmarkedsbedriftene.

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med kommunalt eide selskaper (KS, 2020). KS fremhever at eiermøter er nyttig for gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og til å drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomhetene. Det understrekes imidlertid i anbefalingene at slike eiermøter ikke bør benyttes til å legge føringer eller til å «gi signaler» som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde og at all eierstyring må formelt skje i representantskapet eller generalforsamlingen.

#### Funn fra kartlegging

Tre av syv kommuner har faste eiermøter med arbeidsmarkedsbedriftene i tillegg til den årlige generalforsamlingen. Hyppigheten og innretningen på slike eiermøter varierer noe. I Oslo kommune er det praksis for å avholde halvårlige kontaktmøter med den enkelte bedrift hvor daglig leder, styreleder og representanter for kommunen deltar. Bærum kommune og Trondheim kommune gjennomfører også årlige eiermøter med de kommunalt eide arbeidsmarkedsbedriftene.

Bergen kommune har avholdt eiermøter med arbeidsmarkedsbedriftene i kommunen samlet når det har vært behov for å drøfte felles og overordnede problemstillinger. Eieroppfølgingen av arbeidsmarkedsbedriftene skjer imidlertid primært i generalforsamlingen. At det ikke gjennomføres faste eiermøter begrunnes med at arbeidsmarkedsbedriftene er små og av begrenset omfang. Dette er i tråd med generelle føringer i eierskapsmeldingen i kommunen hvor det kun er krav til eiermøter dersom kommunens eierinteresser er av «vesentlig økonomisk betydning». For øvrige selskaper er det tilstrekkelig at eieroppfølgingen skjer i generalforsamlingen.

I Kristiansand og Stavanger er det heller ikke praksis for å avholde regelmessige eiermøter med arbeidsmarkedsbedriftene. I Drammen kommune er det noe varierende praksis, og en arbeidsmarkedsbedrift oppgir at de har slike eiermøter med kommunen, mens en annen arbeidsmarkedsbedrift ikke har hatt det. Selv om eiermøter ikke avholdes regelmessig, forekommer det møter på ad hoc basis mellom eiere og arbeidsmarkedsbedriftene.

De fleste kommunene har et tydelig skille mellom den faglige dialogen med helse- og velferdsområdet i kommunen og dialogen med kommunen som eier. Helse- og velferdsområdet synes gjennomgående å være lite involvert i eiermøter og den formelle styringsdialogen. Samtidig oppgir de fleste av de intervjuede arbeidsmarkedsbedriftene at de har god dialog med helse- og velferdsområdet når det gjelder enkeltsaker og faglige problemstillinger. At velferdsområdet er lite involvert i eieroppfølgingen, forklares trolig av måten kommunene har organisert

seg på med en spesialisert eierfunksjon som har ansvaret for eieroppfølging av samtlige bedrifter hvor kommunen har eierinteresser.

*«For at vi skal opptre konsistent, er det greit at vi i administrasjonen holder i den samlede kontakten. Så er det i tillegg ulike fagavdelinger som har løpende dialog med disse bedriftene. Fagavdelingene vil også ha en dialog med bedriftene og drøfte problemstillinger som er relevant.»*

#### Intervju med kommune

Det er varierende hvor tilfredse arbeidsmarkedsbedriftene er med dialogen med kommunen. Særlig i Oslo og Bærum gir flere av arbeidsmarkedsbedrifter uttrykk for at de er tilfredse med kommunens eieroppfølging. I mange tilfeller etterspør imidlertid arbeidsmarkedsbedriftene en bedre og tettere dialog med kommunen.

*«Vi er ganske tilfredse, men vi ønsker at kommunen i større grad er en aktiv dialogpartner. En løsning kan være flere eiermøter – ikke om resultater på formidling og økonomi, men om innovasjon og så videre.»*

#### Intervju med arbeidsmarkedsbedrift

*«I realiteten møter de [kommunen] på generalforsamlingen, og det er det. Så den formelle dialogen går gjennom styret. Det foregår jo samarbeid med kommunen på saksnivå, men det er oppdragsbasert.»*

#### Intervju med arbeidsmarkedsbedrift

##### 6.4.5 Strukturelle virkemidler

Valg om selskapsform, organisering av arbeidsmarkedsbedriftene og hvilke eierandeler kommunen har i arbeidsmarkedsbedriftene, påvirker arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet direkte og vil også ha stor betydning for kommunens styringsmuligheter og

kontroll. Kommunen står fritt til å gjennomføre konsolideringer og oppsplittinger av arbeidsmarkedsbedriftene, til å øke sine eierandeler i arbeidsmarkedsbedriftene og til å påvirke valg av selskapsform og organisering.

##### Konsolideringer av arbeidsmarkedsbedriftene

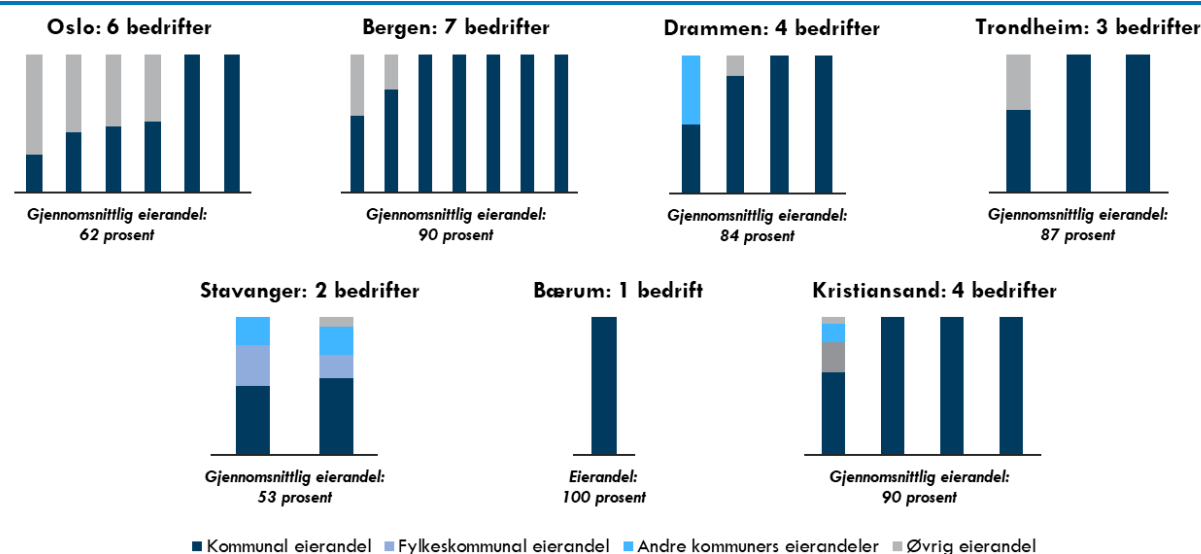
Både antall arbeidsmarkedsbedrifter og kommunens eierandeler i arbeidsmarkedsbedriftene varierer på tvers av kommunene (Figur 6-1). Ytterpunktene er Bærum kommune som eier én bedrift og Bergen kommune som eier syv arbeidsmarkedsbedrifter. I flere kommuner har arbeidsmarkedsbedriftene blitt konsolidert over tid. Arbeidsmarkedsbedriften Arba i Bærum ble etablert i 2014/2015 etter at tre virksomheter fusjonerte, henholdsvis Løxa Utvikling AS, Mølla Kompetansesenter AS og DI-gruppen AS. I Stavanger kommune var det tidligere fire arbeidsmarkedsbedrifter, mens det i dag er to arbeidsmarkedsbedrifter etter fusjoner i hhv. 2012 og 2014. En av fusjonene i Stavanger var mellom selskap i samme konsern. I Oslo har man gått fra ni til seks arbeidsmarkedsbedrifter de siste årene ved at mindre VTA-bedrifter har slått seg sammen med større. Begrunnelsen for sammenslåingene var ifølge kommunen at det var vanskelig for små bedrifter å holde seg oppdatert på rammeverk, mv. Intervjuene med kommunene og arbeidsmarkedsbedriftene tyder på at initiativene til konsolidering som regel har kommet fra arbeidsmarkedsbedriftene selv, og at kommunene i liten grad har tatt initiativ til konsolidering uten at dette har vært ønsket av arbeidsmarkedsbedriftene selv.

*«Som eier registrer vi at dette [sammenslåinger] skjer, men vi pusher ikke nødvendigvis på.»*

#### Intervju med kommune

Flere av byene har pågående diskusjoner om sammenslåinger av arbeidsmarkedsbedriftene. Dette gjelder blant annet Oslo, Kristiansand og Bergen kommune. Kommuneadministrasjonen i Bergen har flere ganger foreslått å etablere et felles holdingselskap for arbeidsmarkedsbedriftene med en felles administrativ funksjon, men dette forslaget har ikke fått politisk gjennomslag. I disse diskusjonene i kommunene synes det som at argumentene for å konsolidere arbeidsmarkedsbedriftene i all hovedsak er å realisere stordriftsfordeler. Det pekes på mulige stordriftsfordeler relatert til administrative kostnader, men også at det kan være fordeler med større fagmiljøer og økt kapasitet til utadrettet formidlingsvirksomhet.

**Figur 6-2: Antall arbeidsmarkedsbedrifter per kommune og eierandeler**



En arbeidsmarkedsbedrift i Bergen peker også på at en mer konsolidert struktur kan gi økt kapasitet til å drive med innovasjon og utvikling, og at dette kan være krevende som liten bedrift. Flere peker også på at det kan være mer krevende for små bedrifter å innfri kravene NAV stiller for å bli forhåndsgodkjent.

Hensynet til arbeidsmarkedsbedriftenes kultur og identitet synes å være begrunnelsen for at kommunene ikke har tatt initiativ til sammenslåinger i større grad. Både arbeidsmarkedsbedrifter og kommunene peker på at det er fordeler ved å ha en liten og fleksibel organisasjon. Arbeidsmarkedsbedriftene har dessuten i mange tilfeller en sterk kultur med mange ildsjeler blant lederne og de ansatte, og mange frykter at konsolideringer kan redusere de ansattes motivasjon og deres eierskapsfølelse til bedriften som videre kan gi dårligere resultater i en mer konsolidert struktur. Oslo kommune gir uttrykk for at de har negative erfaringer med å forsøke å få gjennom sammenslåinger uten at bedriftene selv tar initiativ til dette. Det er også eksempler på at arbeidsmarkedsbedriftene har fusjonert, men hvor de fusjonerte arbeidsmarkedsbedriftene har beholdt sin opprinnelige organisasjon og lokasjon. Formålet med dette har blant annet vært å opprettholde de tidligere arbeidsmarkedsbedriftenes identitet og kultur, samtidig som at man har etablert felles administrative funksjoner for å kunne realisere stordriftsfordeler.

### Valg om eierandeler

Kommunenes eierandeler i arbeidsmarkedsbedriftene varierer, og noen kommuner har delt eierskap i arbeidsmarkedsbedriftene sammen med andre kommuner, ideelle organisasjoner eller private aktører. Kommunens eierandel påvirker kommunenes

og arbeidsmarkedsbedriftenes handlingsrom og virksomhet. For å kunne utføre oppgaver for kommunen i form av utvidet egenregi, er det krav til at bedriftene er 100 prosent kommunalt eid.

Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at eierandelene i arbeidsmarkedsbedriftene i stor grad er historisk betinget, og det er få eksempler på at man aktivt har forsøkt å øke eller redusere eierandelene i arbeidsmarkedsbedriftene. Et unntak er Bærum kommune som tidligere eide arbeidsmarkedsbedriften Arba sammen med Akershus fylkeskommune og Asker kommune. De valgte i 2018 å kjøpe ut de øvrige eierne slik at de fikk 100 prosent eierandel i bedriften. I intervjuet med Bærum, gir de uttrykk for at de opplever at eierstyringen har blitt bedre etter de fikk styringskontroll og at det er mindre koordineringsbehov enn tidligere.

### Valg om selskapsform og selskapsorganisering

En viktig oppgave for kommunen som eier er å sørge for en egnet selskapsform og selskapsorganisering. KS anbefaler at kommunen som eier sørger for en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål og oppgaver, behovet for eierstyring, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket (KS, 2020). Videre bør det man etableres et tydelig skille mellom skjermet virksomhet og virksomhet i konkurranse med private.

Det synes å være bred enighet blant kommunene om at aksjeselskap er en egnet selskapsform for arbeidsmarkedsbedriftene. Med to unntak er arbeidsmarkedsbedriftene i kommunene organisert som aksjeselskap. Unntakene er to arbeidsmarkedsbedrifter i Trondheim som er organisert som kommunale foretak. Trondheim kommune begrunner

valget av selskapsform med at bystyret har vedtatt at det ikke skal kjøpes tjenester fra aksjeselskaper, selv om disse aksjeselskapene er heleide av kommunen.

En mer aktuell problemstilling for kommunene er i hvilken grad de bør være pådriver for at arbeidsmarkedsbedriftene skal implementere en konsernorganisasjon. Mange av arbeidsmarkedsbedriftene har de siste årene enten implementert en konsernorganisasjon eller vurdert om de bør gjøre det. Den typiske konsernorganiseringsmodellen innebærer at VTA- og AFT-tiltaksvirksomheten er organisert i et eget datterselskap, mens ev. anbudsbaserte tiltak og øvrig kommersiell virksomhet er organisert i separate datterselskaper. Konsernorganisering er et svar på NAV sine krav om at det skal være tydelige skiller mellom skjermet virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. I intervjuene med de ulike kommunene har vi i liten grad avdekket at kommunene har vært pådriver for at arbeidsmarkedsbedriftene skal implementere en konsernorganisasjon. I de tilfellene hvor arbeidsmarkedsbedriftene har implementert en slik organisasjon, synes det som at det er arbeidsmarkedsbedriftene selv som har tatt initiativ til dette.

#### 6.4.6 Finansieringsmodeller

Finansieringsmodellen for VTA innebærer at tiltaksplassene finansieres dels av et fast statlig tilskudd og dels av kommunal medfinansiering, som skal utgjøre minst 25 prosent av det statlige tilskuddet. Kommunene står imidlertid fritt til å velge en høyere medfinansieringsandel enn dette. Begrunnelser for å velge en høyere medfinansieringsandel kan eksempelvis være at man ønsker å kompensere for at noen arbeidsmarkedsbedrifter har svakere brukergrupper enn andre.

#### Funn fra kartlegging

I de aller fleste tilfeller har kommunene valgt minimum medfinansiering av VTA som utgjør 25 prosent av det statlige tilskuddet. Oslo skiller seg særlig ut når det gjelder medfinansieringsandel, og fem av seks arbeidsmarkedsbedrifter i Oslo har medfinansieringsandel mellom 50-70 prosent. I Drammen er det også én bedrift med 56 prosent medfinansieringsandel og i Kristiansand er det én bedrift med 50 prosent medfinansiering.

Kommunene begrunner valget av minimum medfinansieringsandel med at de er opptatt av at de ikke ønsker å gi NAV insentiver til å redusere den statlige finansieringen av tiltaksplassene.

*«Hadde vi åpnet lommeboken noe mer, så tror jeg NAV hadde koblet seg ut.»*

#### Intervju med kommune

Oslo kommune peker på at den høye medfinansieringsandelen historisk har vært begrunnet med at kommunen ønsker å kompensere arbeidsmarkedsbedriftene for at husleiepriser er høye i Oslo, men kommunen gir også uttrykk for at det er en kontinuerlig vurdering av om medfinansieringsandelene er hensiktsmessige.

I Drammen og Kristiansand er tilfellene med en høyere medfinansieringsandel historisk betinget. I Kristiansand har en høyere medfinansieringsandel til dels vært begrunnet med at det skal kompensere en liten arbeidsmarkedsbedrift for at de har relativt høye administrative kostnader som følge av størrelsen. Ved tildeling av nye VTA-plasser har imidlertid kommunen valgt 25 prosent medfinansieringsandel.

## 6.5 Innkjøp av varer og tjenester

Å kjøpe varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene kan være et virkemiddel for å både skape nye tiltaksarenaer for arbeidsmarkedsbedriftene, samt skape inntjeningsmuligheter og potensielt redusere økonomisk risiko. Innenfor anskaffelsesregelverket finnes det ulike kontrakter som kan benyttes for å gjennomføre målrettede innkjøpskonkurranser som tilrettelegges for arbeidsmarkedsbedrifter.

*Reserverte kontrakter* innebærer at konkurransen reserveres for virksomheter med «(funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer)», jf. Anskaffelsesforskriften §8-8. *Reserverte kontrakter* har krav om at minst 30 prosent av de ansatte i virksomheten eller programmet har en funksjonsnedsettelse eller er vanskeligstilte. Inkluderende kontrakter har et noe mindre strengt krav til bruk av ansatte med en funksjonsnedsettelse eller som er vanskeligstilte. Ved bruk av *inkluderende kontrakter* er det krav om en viss bruk av ansatte som har nedsatt funksjonsevne eller arbeidsevne, eller som av andre grunner har spesielle utfordringer på arbeidsmarkedet.

Det er også mulig å benytte øvrige unntak fra anskaffelsesregelverket ved kjøp fra arbeidsmarkedsbedriftene. Eksempelvis er innkjøp av verdi under 100 000 kr unntatt fra anskaffelsesregelverket. *Utvidet egenregi* vil kunne benyttes dersom kommunen utøver kontroll over arbeidsmarkedsbedriften tilsvarende den kontrollen kommunen har over egen virksomhet. Normalt vil dette kunne benyttes hvis kommunen er 100 prosent eier og 80 prosent av aktiviteten i arbeidsmarkedsbedriften utføres for kommunen (kontrollerende oppdragsgiver).

Samarbeidsavtaler («offentlig-offentlig samarbeid») krever at følgende tre kriterier er oppfylt for at det skal være unntatt anskaffelsesregelverket:

- Samarbeidet må være utført utelukkende av hensyn til offentlige ressurser.
- Mindre enn 20 prosent av aktiviteten som samarbeidet omfatter blir utført for andre oppdragsgivere.
- Samarbeidet må sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål.

### Funn fra kartlegging

Vår kartlegging viser at kommunene i liten grad utnytter det handlingsrommet de har til å kjøpe varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene gjennom bruk av reserverte og inkluderende kontrakter. Arbeidsmarkedsbedriftene etterlyser gjennomgående at kommunene skal benytte reserverte og inkluderende kontrakter til å gjøre innkjøp av varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene i større grad enn i dag. Bergen kommune skiller seg fra de øvrige kommunene ved at kommunen lenge har hatt en vedtatt politikk om å fremme et inkluderende arbeidsliv gjennom strategisk bruk av kommunens anskaffelser.

De øvrige kommunene har brukt reserverte kontrakter i noen grad, men samtlige opplever at det er potensial for å bruke slike kontrakter mer enn i dag. Kommunen opplever særlig at det er utfordrende å etablere en tydelig ansvarsfordeling når det gjelder hvem som faktisk følger opp at reserverte kontrakter benyttes. Kommunene gir også uttrykk for at det har vært spredte initiativ, men at det er krevende å sørge for en bred praksisendring.

*«Tidligere kommunalsjef ville utrede dette [reserverte kontrakter], men det kokte litt bort dessverre.»*

#### Intervju med kommune

### Erfaringer med bruk av reserverte og inkluderende kontrakter i Bergen kommune

Bergen kommune har siden 2008 hatt retningslinjer om bruk av reserverte kontrakter. De opprinnelige retningslinjene var at reserverte kontrakter alltid skulle vurderes for visse typer anskaffelser, og alltid brukes for noen typer anskaffelser, herunder ved gavekjøp. Frem til bestemmelsen om reserverte kontrakter ble endret i 2017, var erfaringen til Bergen at antallet konkurranser som var egnet til å benytte reserverte kontrakter, var begrenset. 1. januar 2017 ble bestemmelsen om reserverte kontrakter endret på to områder. For det første ble målgruppen for bestemmelsen endret fra «funksjonshemmede» til

«vanskeligstilte» som også omfatter eksempelvis flyktninger og langtidsledige. I tillegg ble kravet om antall ansatte i målgruppen redusert fra «flertallet av de ansatte» til «minst 30 prosent av de ansatte i virksomheten eller programmet»). Det ble også innført nye bestemmelser om inkluderende kontrakter i anskaffelsesregelverket. I forbindelse med disse endringene valgte Bergen å innføre nye bestemmelser om at reserverte kontrakter alltid skal vurderes for alle typer anskaffelser. Ved anskaffelser som ikke er egnet for bruk av reserverte kontrakt, skal normalt inkluderende kontrakt benyttes. Bergen har erfart at arbeidsmarkedsbedriftene ofte ikke har mulighet til å delta i konkurranser med reserverte kontrakter ettersom mange av selskapene ikke innfrir kravene til at minst 30 prosent av de ansatte i virksomheten eller programmet har en funksjonsnedsettelse eller er vanskeligstilte. Dette gjelder særlig i selskap som har flere virksomhetsområder enn skjermet tiltaks- virksomhet. Kommunen har derfor valgt å benytte inkluderende kontrakter i stadig større grad, og det har over tid vært en økning i bruken av slike kontrakter.

## 6.6 Kommunen som arbeidsgiver og arena for arbeidstrening

Kommunen er en stor arbeidsgiver og kan utnytte dette ved å tilby arenaer for både arbeidstrening for AFT-deltakere, hospitering for VTA-deltakere, samt muligheter for varige arbeidsforhold. På denne måten kan kommunen bidra til å tilrettelegge for relevant arbeidstrening, samt bidra til å skape arbeidsmuligheter etter endt tiltak.

### Funn fra kartlegging

Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de generelt er opptatt av å legge til rette for at kommunen skal være en inkluderende arbeidsgiver. Kommunene har imidlertid liten grad av oversikt over i hvilken grad de ansetter deltakere i arbeidsmarkedsbedrifter og/eller tilbyr arbeidstrening. Likevel tyder kommunenes tilbakemeldinger på at de i liten grad har en vedtatt politikk eller etablert praksis om å tilby praksisplasser eller hospiteringsmuligheter for tiltaksdeltakere innen AFT og VTA spesifikt eller for å ansette personer etter gjennomført tiltak. Enkelte kommuner begrunner dette med at det generelt er stor etterspørsel etter å benytte kommunen som arena for arbeidstrening og at det dermed kan være krevende å gi innpass til alle brukergrupper som etterspør arbeidstrening. En arbeidsmarkedsbedrift i Oslo peker på at mange i privat sektor er flinkere til å være en inkluderende arbeidsgiver enn offentlig sektor.

## 6.7 Samarbeid om arbeids- og velferdstjenester med arbeidsmarkedsbedriftene

Kommunen har et lovpålagt ansvar for å tilby arbeid, aktivisering og opplæring på ulike områder. Kommunen skal både forebygge sosiale utfordringer gjennom ansvaret for grunnskoleopplæring, barnevernstjeneste og andre tilbud. I tillegg er kommunen sikkerhetsnett i siste instans. Kommunens ansvar er blant annet regulert gjennom sosialtjenesteloven, opplæringsloven, helse- og omsorgsloven og integreringsloven. Av tjenester kommunene har ansvar for kan nevnes grunnskoleopplæringen, sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, dagaktivitetstilbud og introduksjonsprogrammet for flyktninger.

Vi har i intervjuer med kommunene kartlagt i hvilken grad kommunene har valgt å samarbeide med arbeidsmarkedsbedriftene om arbeids- og velferdstjenester i kommunene.

### 6.7.1 Funn fra kartlegging

I kommunenes samarbeid med arbeidsmarkedsbedriftene om arbeids- og velferdstjenester kan det skilles på tre former for samarbeid:

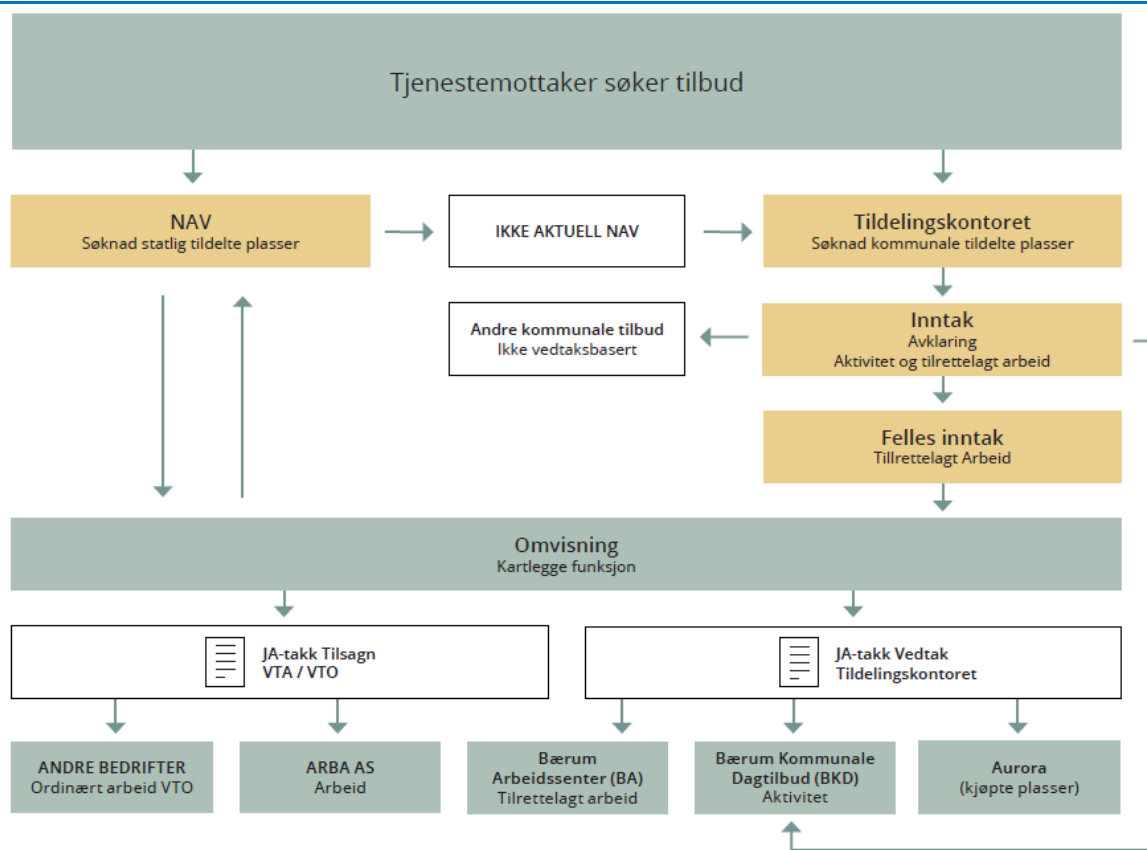
- Samarbeid om tildeling av aktiviserings- og arbeidstilbud til brukere
- Kommunale kjøp av VTA-plasser
- Samarbeid om aktivitets- og arbeidstilbud utover VTA/AFT

### Samarbeid om tildeling av aktiviserings- og arbeidstilbud til brukere

Det er det lokale NAV-kontoret som fatter vedtak om hvilke brukere som skal få tilbud om AFT- og VTA-plasser. Samtidig har kommunene ofte ulike arbeids- og aktiviseringstilbud rettet mot de samme eller tilgrensende målgrupper. Bærum kommune har etablert en modell for felles inntak til aktivitets- og arbeidstilbud i kommunen. Bærum kommune har ulike tilbud om arbeid og aktivitet i kommunal regi gjennom Bærum arbeidssenter, Bærum kommunale dagtilbud og Aurora verksted. I tillegg eier Bærum kommune arbeidsmarkedsbedriften Arba som tilbyr tilrettelagt arbeid for innbyggere i Bærum og Asker. Bærum gjennomførte i 2020/2021 et prosjekt som skulle utarbeide forslag til «en hensiktsmessig og lettfattelig inntaksprosedyre for utviklingshemmede med behov for tilrettelagte aktivitets- og arbeidstilbud i Bærum kommune». Felles inntak skal bidra til at den enkelte får et tilbud som samsvarer med den enkeltes behov, ønsker og muligheter, gi økt mobilitet på tvers av ulike tjenestetilbud og bedre utviklingsmuligheter for den enkelte. Inntaksprosedyren retter seg primært mot uføretrygdede med behov for tilrettelagt aktivitets- og arbeidstilbud. Som en del av prosjektet er det etablert en felles søknadsprosedyre for søknader om tilrettelagt aktivitet og arbeid til de ulike tilbudene i Bærum (se Figur 6-3). Detaljene i inntaksmodellen i Bærum er nærmere beskrevet i prosjektets sluttrapport. Et sentralt element i den nye inntaksmodellen er at det er etablert et felles inntaksteam mellom NAV Bærum, Bærum kommune aktivitetstilbud, Bærum arbeidssenter, Arba, tildelingskontoret i Bærum kommune og fylkeskommunen ved VGS som samarbeider ved tildeling av arbeids- og aktivitetsplasser.



Figur 6-3: Felles inntakplattform i Bærum kommune – rutiner ved søknad om tilrettelagt aktivitet eller arbeid



Kilde: Sluttrapport – Felles inntakplattform for tilrettelagt aktivitet og arbeid i Bærum kommune

Modellen som er utredet i Bærum er unik blant kommunene vi har intervjuet. Drammen kommune har også initiativ som skal bidra til økt samarbeid mellom NAV, kommunen og arbeidsmarkedsbedriften ved tildeling av plasser i arbeidsmarkedsbedriften. De har foreløpig etablert et såkalt rådgivende utvalg ved to av arbeidsmarkedsbedriftene i kommunen; den kommunalt eide arbeidsmarkedsbedriften Vinn Industri og ved Sørvangen Næringspark AS som eies av stiftelsen Sørvangen. I det rådgivende utvalget er det én representant fra kommunen som kjenner bruker gruppen (fra bolig og dagsenter), én representant fra NAV Drammen og én representant for arbeidsmarkedsbedriften. Dette utvalget har som oppgave å gi råd om hvilke brukere som bør tildeles plasser i den aktuelle arbeidsmarkedsbedriften. Den intervjuede i Drammen kommune gir uttrykk for at det rådgivende utvalget er en god modell som fungerer godt, men kommunen har foreløpig ikke valgt å innføre tilsvarende modell ved de øvrige arbeidsmarkedsbedriftene i kommunen.

#### Kommunale kjøp av VTA-plasser

For å øke antall VTA-plasser i kommunen, har enkelte kommuner valgt å kjøpe VTA-plasser. Bergen kommune skiller seg ut ved at de har valgt å kjøpe VTA-plasser i et relativt stort omfang fra sine arbeidsmarkedsbedrifter. Dette regnes ikke som

medfinansiering av VTA-plasser, men innebærer at kommunen fullfinansierer VTA-plasser som kommer i tillegg til VTA-kapasiteten som finansieres i NAV. I Bergen har én arbeidsmarkedsbedrift 86 kommunalt finansierte VTA-plasser, mens seks øvrige bedrifter har én til tre kommunalt finansierte VTA-plasser. Også i Trondheim kommune er det eksempler på at kommunen fullfinansierer VTA-plasser. Trondheim har valgt å helfinansiere 5 VTA-plasser fra en av sine arbeidsmarkedsbedrifter.

#### Samarbeid om arbeids- og aktivitetstilbud

Arbeidsmarkedsbedriftene leverer også en rekke arbeids- og aktivitetstilbud rettet mot ulike målgrupper som hel- eller delfinansieres av kommunen – gjerne i samarbeid med NAV og andre aktører. Disse tilbudene er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Det kan skilles på noen hovedkategorier av slike tilbud. En kategori er ulike arbeids- og aktiviseringsstilbud som retter seg mot utsatte grupper som nåværende eller tidligere rusavhengige og tidligere straffedømte. Eksempler på slike tiltak er:

- Dagsverket, Prosjekt Aurora og Via ALF i regi av ALF i Bergen
- AFT Gatelaget i regi av Enter Kompetanse i Drammen

- Brygga og Dagsverket i regi av Stavne i Trondheim

En annen kategori tiltak retter seg spesifikt mot sosialstønadsmottagere. Eksempler på slike tiltak er KSV-prosjektet som utføres i regi av tre arbeidsmarkedsbedrifter i Kristiansand. Formålet med KSV-prosjektet er å få mennesker som har vært på langvarig sosialstønad ut i arbeidslivet (særlig rettet mot barnefamilier). Aktivitetsplikt i regi av Svelvik Produkter er et tilbud om arbeid og karriereveiledning i Drammen kommune som retter seg mot sosialstønadsmottagere under 30 år. Flere arbeidsmarkedsbedrifter har også tilbud som retter mot unge voksne som står utenfor arbeidsmarkedet som hel- eller delfinansieres av kommunen. Bærum kommune fullfinansierer for eksempel tiltaket «Ung i jobb» som utføres i regi av arbeidsmarkedsbedriften Arba og er et tilbud om karriereveiledning og oppfølging av unge voksne uten jobb og/eller fullført skolegang.

Det er også eksempler på at arbeidsmarkedsbedriftene benyttes til aktivisering av personer med funksjonsnedsettelse. Herunder finansierer kommunene i enkelte tilfeller seniortilbud som retter seg mot tidligere VTA-deltakere.

I mange av kommunene er det dermed eksempler på at arbeidsmarkedsbedriftene tilbyr arbeids- og aktivitetstilbud med kommunal finansiering. Særlig i Bergen og Trondheim er det mange eksempler på at arbeidsmarkedsbedriftene i samarbeid med kommunen opererer som sosiale entreprenører som gir tilbud til målgrupper som faller utenfor andre ordninger i regi av NAV. Likevel gir mange arbeidsmarkedsbedrifter i intervjuene uttrykk for at de opplever at deres kompetanse og ressurser ikke anerkjennes og utnyttes av kommunen i tilstrekkelig grad til å løse ulike utenforskap utfordringer.

## 6.8 Vurderinger og anbefalinger

Funnene fra kartleggingen tilsier at det er et stort potensial for å utnytte eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene som strategisk virkemiddel i større grad enn i dag. I dette kapitlet drøfter vi hvordan kommunenes eierstyring kan forbedres for å bidra til å få flere i arbeid.

### **Kommunene bør vie større oppmerksomhet til arbeidsmarkedsbedriftenes formål og samfunnsmessige betydning i eierstyringen**

Etter vår vurdering fremstår kommunene i dag som relativt passive eiere av arbeidsmarkedsbedriftene. Det er kun Bærum kommune som har utarbeidet en eierstrategi for arbeidsmarkedsbedriften, og det er i de fleste tilfeller lite dialog mellom kommunen som

eier og arbeidsmarkedsbedriften utover generalforsamlingen.

Kommunene er i sin eierstyring mest opptatt av å sikre at arbeidsmarkedsbedriftene har en bærekraftig økonomi, og eierstyringen vier i de fleste tilfeller lite oppmerksomhet til arbeidsmarkedsbedriftenes formål og samfunnsmessig betydning. Etter vår vurdering er trolig forklaringene på at de samfunnsmessige formålene ikke vies mer oppmerksomhet i eierstyringen sammensatt. Til dels handler det trolig om at AFT- og VTA-tiltakene er såpass regulert gjennom kravene NAV stiller at kommunene ikke ser nytten av å utøve en mer aktiv eierstyring. Eksempelvis stiller allerede NAV krav til arbeidsmarkedsbedriftenes måloppnåelse i form av overgang til arbeid etter fullført AFT-tiltak.

Kommunenes organisering og rollefordeling i eierstyringen har trolig også betydning for kommunens fokus i eierstyring. Ansvar for eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene er i samtlige kommuner lagt til en spesialisert eierstyringsenhet i kommuneadministrasjonen, og velferdsområdet i kommunen er i liten grad involvert i utøvelsen av eierstyringen. En slik organisering bidrar til en enhetlig, profesjonell og effektiv eierstyring på tvers av kommunens foretak, men samtidig kan det tenkes at dette også bidrar til at eierstyringen standardiseres og at det samfunnsmessige formålet med arbeidsmarkedsbedriftene vies mindre oppmerksomhet.

For å utøve aktiv eierstyring er det også trolig behov for å prioritere mer ressurser i kommunene til eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene. Kommunene skal følge opp eierskapet i en rekke virksomheter, og i sin eieroppfølging prioriteres i dag gjerne virksomheter som er av stor økonomisk betydning for kommunen. I Bergen kommunes eiermelding er det eksempelvis eksplisitte føringer om at omfanget på eieroppfølgingen skal ses i forhold til den økonomiske betydningen av kommunens eierinteresser. Stavanger kommune begrunner også begrenset eieroppfølging av arbeidsmarkedsbedriftene med at de prioriterer eierstyring av selskaper hvor kommunen har store økonomiske interesser, eller hvor bedriftene utgjør en stor del av kommunenes kjernevirksomhet. Arbeidsmarkedsbedriftene betaler ikke utbytte, og har dermed i liten grad en målbar økonomisk betydning for kommunene. Samtidig har arbeidsmarkedsbedriftene stor samfunnsmessig betydning og bidrar til å løse utenforskap utfordringer som påfører kommunene store budsjettmessige kostnader til blant annet sosialstønad. Samlet sett skulle dette tilsi at kommunene har gode grunner til å prioritere eieroppfølging av arbeidsmarkedsbedriftene.

### **Kommunen bør ha en mer strategisk tilnærming til sin eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene**

Kartleggingen viser at det kun er Bærum kommune som i dag har en dokumentert eierstrategi for sin arbeidsmarkedsbedrift. Vi anbefaler at kommunene i større grad utarbeider eierstrategier for sine arbeidsmarkedsbedrifter.

Å definere en eierstrategi for arbeidsmarkedsbedriftene kan være en nyttig øvelse for kommunene som følge av at de da må identifisere og konkretisere sine behov og definere tilhørende mål og krav til arbeidsmarkedsbedriftene. Videre vil en eierstrategi være en effektiv måte å kommunisere kommunenes behov, mål og krav til arbeidsbedriftene. For at en eierstrategi skal ha verdi, er det imidlertid viktig å sikre at den har bred forankring internt i kommunen og at relevante fagområder involveres ved utarbeidelse av den.

*«Først og fremst så må kommunen ha en mye klarere tanke om at vi faktisk eier disse bedriftene og betaler en del av kaka. Det er stort potensial for synergier når det gjelder hva arbeidsmarkedsbedriftene kan gjøre for kommunene.»*

#### **Intervju med kommune**

### **Arbeids- og velferdsområdet i kommunene bør involveres mer i eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene**

Eierstyringen preges i dag av administrative og økonomiske forhold. De fleste arbeidsmarkedsbedriftene opplever at eierstyringen er profesjonell og «ryddig», men at man i liten grad har en strategisk tilnærming. Arbeidsmarkedsbedriftene opplever at man viser lite interesse og har lite dialog om innholdet i arbeidsmarkedsbedriftenes leveranser. Det er viktig at eierstyringen skjer innenfor de lovpålagte kravene og rammene som reguleres av aksjeloven og anskaffelsesregelverket, mv. De spesialiserte eierstyringsenhetene i kommunene har spisskompetanse på rammene for kommunenes eierstyring. Etter vår vurdering er det derfor gode grunner til at ansvaret for eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene bør utføres av de spesialiserte eierstyringsfunksjoner i kommunene slik som praksis er i dag. For at man skal lykkes med å ha en mer strategisk tilnærming til eierstyringen, er det likevel etter vår vurdering behov for at helse- og velferdsområdet i kommunen involveres mer i

eierstyringen enn det som er tilfellet i dag. Eksempelvis ved å delta i eiermøter, ved være med å utarbeide og definere eierstrategier, mv. Innholdet i eierstyringen og hva som vektlegges i eierstyringen bør reflektere kommunens og potensielle målgruppers behov. Dette fordrer at de som har best oversikt over kommunens behov på velferdsområdet, og som er nærmest brukergruppene, involveres tettere i eierstyringen.

### **Bedre samarbeid om tildeling av VTA-plasser og øvrige arbeids- og aktivitetstilbud**

Bærum kommune har positive erfaringer med felles inntak for ulike arbeids- og aktivitetstilbud rettet mot uføretrygdede. Modellen skal bidra til økt mobilitet for brukerne på tvers av ulike tilbud og gi en mer samordnet prioritering av plasser på tvers av ulike arbeids- og aktiviseringsstilbud som gjør at den enkelte i større grad får tilbud som samsvarer med ønsker og behov. De positive erfaringene med modellen hittil tilsier at felles inntaksmodell bør vurderes av flere kommuner. I kommuner med flere arbeidsmarkedsbedrifter bør det etter vår vurdering også vurderes samarbeidsmodeller som kan bidra til en bedre prioritering og tildeling av VTA-plasser på tvers av arbeidsmarkedsbedriftene. I dag opplever mange arbeidsmarkedsbedrifter at det i stor grad er tilfeldig hvilke personer som tildeles plasser. I noen tilfeller har arbeidsmarkedsbedriftene kun ledig kapasitet i visse tiltaksarenaer og opplever at de tilgjengelige tiltaksarenaene i liten grad samsvarer med den enkelte behov og forutsetninger.

### **Arbeidsmarkedsbedriftene kan bidra til å redusere utenforskapet i kommunene**

Kommunene skal håndtere store velferdsmessige utfordringer relatert til utenforskap blant ungdom og unge voksne, vanskeligstilte grupper med rusproblematikk og psykiske utfordringer, langvarige sosialstønadsmottagere, mv. Videre skal kommunen tilby arbeid og aktivisering som bidrar til mestring og livskvalitet for personer som ikke har mulighet til å delta i ordinært arbeidsliv.

Kartleggingen viser at arbeidsmarkedsbedriftene besitter relevant kompetanse, ressurser og at de i mange tilfeller har ledig kapasitet som det er potensial for å utnytte i større grad enn i dag. Som en arbeidsmarkedsbedrift uttrykker det:

*«Vi arbeidsmarkedsbedrifter er eksperter på å skape mestringsfølelse hos personer som ellers har opplevd lite mestring i livet.»*

### Intervju med arbeidsmarkedsbedrift

Fra et samfunnsperspektiv er det viktig å sikre at arbeidsmarkedsbedriftenes kompetanse og ressurser benyttes på en måte som gir størst mulig gevinst for samfunnet. Etter vår vurdering har arbeidsmarkedsbedriftene svært gode forutsetninger til å være med og løse utenforskap utfordringer i kommunene. Eksempler fra blant annet Bergen og Trondheim illustrerer at arbeidsmarkedsbedriftene kan bidra til å komplettere kommunenes tjenestetilbud ved å ta en rolle som sosiale entreprenører som utvikler og skreddersyr arbeids- og oppfølgingstilbud rettet mot ulike målgrupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. God dialog mellom kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene er videre trolig en sentral forutsetning for å identifisere potensielle samarbeidsarenaer og for å lykkes med å utvikle gode tilbud.

### Stort potensial for å benytte reserverte kontrakter i større grad enn i dag

Kommunene benytter i dag liten grad reserverte eller inkluderende kontrakter for å målrette konkurransen om innkjøp mot arbeidsmarkedsbedriftene. Bergen kommune skiller seg ut ved at de har vedtatt retningslinjer om reserverte- og inkluderende kontrakter ved kommunale innkjøp. Det er dermed et betydelig potensial for å benytte reserverte og inkluderende kontrakter i større grad enn i dag. Arbeidsmarkedsbedriftene etterspør gjennomgående at kommunen i større grad skal benytte slike kontrakter til å kjøpe varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene.

I mange tilfeller vil bruk av reserverte og inkluderende kontrakter kunne gi gjensidige gevinster for både kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene. For arbeidsmarkedsbedriftene kan kommunale innkjøp bidra til å skape relevante tiltaksarenaer, samt gi inntjeningsmuligheter som styrker deres lønnsomhet. Kommunene får på sin side dekket behov for varer og tjenester som de ellers ville kjøpt i det ordinære markedet. Særlig hvis alternativet for kommunen er å støtte ulønnsomme arbeidsmarkedsbedrifter økonomisk, vil det være bedre for kommunen å kjøpe varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriften som det uansett ville hatt behov for.

Arbeidsmarkedsbedriftenes hovedanliggende bør være å skape mest mulig relevante tiltaksarenaer for deltakerne. En potensiell ulempe ved bruk av reserverte kontrakter er at det kan bidra til at arbeidsmarkedsbedriftene i mindre grad søker andre tiltaksarenaer som gir mer meningsfull og relevant aktivitet for målgruppene. Dette understreker behovet for at reserverte kontrakter kun benyttes dersom det faktisk bidrar til å skape meningsfulle tiltaksarenaer for deltakerne. Særlig dersom AFT-deltakere benyttes

til å levere tjenester som kjøpes via reserverte kontrakter bør det sikres at det gir deltakerne relevant arbeidstrening som de vil kunne ha nytte av i en ordinær jobb. En annen potensiell ulempe med reserverte kontrakter er at det ikke nødvendigvis gir økonomisk forutsigbarhet for arbeidsmarkedsbedriftene dersom kontraktene er kortvarige. Det bør derfor tilstrebes å inngå avtaler som gir forutsigbarhet for arbeidsmarkedsbedriftene.

### Kommunene bør muligens tilstrebe økt kontroll i arbeidsmarkedsbedriftene

Av de 27 arbeidsmarkedsbedriftene som inngår i undersøkelsen, er 15 av disse heleide av kommunen. Det er flere fordeler med å være eiere. Per definisjon gir det kommunen større styringsmuligheter og dermed økte muligheter til å utøve en aktiv eierstyring som ivaretar kommunens behov. 100 prosent eierskap gir også større handlingsrom til å kjøpe inn varer og tjenester fra arbeidsmarkedsbedriften gjennom kontrakter som utvidet egenregi. Det vil også redusere koordineringsbehovet på tvers av eierne. Selv om det er fordeler med 100 prosent eierskap, vil det også kunne være fordeler ved å være deleier i noen tilfeller. Eksempelvis kan samarbeid med andre kommuner om eierskap i arbeidsmarkedsbedriftene være hensiktsmessig dersom kommunene hver for seg har små brukergrupper. I mange tilfeller kan det imidlertid være hensiktsmessig å tilstrebe å ha 100 prosent eierskap i arbeidsmarkedsbedriften.

### Kommunene bør gjennom sin eierstyring sørge for at arbeidsmarkedsbedriftenes ressurser i størst mulig grad anvendes til å få flere i aktivitet og arbeid

Mange av bedriftene har opparbeidet seg store økonomiske verdier over lang tid, men mangler insentiver og muligheter til å utnytte midlene på en god måte.

NAV stiller strenge krav til at overskudd fra den skjermede tiltaksvirksomheten skal benyttes til formål som kommer målgruppene til gode. Det skal være et tydelig skille mellom skjermet tiltaksvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. Likevel er det et handlingsrom til å benytte ressursene som er allokert til den skjermede delen av arbeidsmarkedsbedriften til å gi tilbud om arbeid og aktivitet til flere innenfor samme målgruppe som VTA og AFT retter seg mot. Kommunen som eier bør sørge for at overskuddene som skapes i arbeidsmarkedsbedriftene i større grad benyttes til å gi arbeid- og aktivisering til flere, fremfor at arbeidsmarkedsbedriftene driftes ineffektivt eller at overskuddet benyttes til formål som gir lite verdi for kommunen som eier.

### **Kommunene bør sørge for styrer som har kompetanse og erfaring som er tilpasset arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet**

Styresammensetningen og kompetansen og erfaringen styret samlet sett besitter, påvirker hvordan styrets forutsetninger for å utøve sine oppgaver på en god måte på vegne av eier. Å sørge for en god og hensiktsmessig styresammensetning er derfor en viktig oppgave for kommunen som eier.

NIBR (2015) finner i sin studie om kommunalt eierskap at det er relativt utbredt med folkevalgte styremedlemmer i selskapene kommunen eier. Blant kommunene som inngår i denne undersøkelsen har hovedparten en profesjonell styresammensetning. Stavanger og Trondheim skiller seg ut ved at styrene for arbeidsmarkedsbedriftene i større grad enn i de øvrige kommunene har folkevalgte styremedlemmer. Etter vår vurdering bør styremedlemmer velges ut fra kompetanse, og ikke på bakgrunn av hvilke politiske verv de besitter. Det er uheldig hvis styreoppnevneelse preges av at det er en politisk kabal som skal gå opp. Kompetanse, erfaring og personlige egenskaper bør etter vår vurdering være de primære kriteriene for valg av styremedlemmer. Fagkompetanse på økonomi, jus og kommunal forvaltning, samt forretningsmessig erfaring og nettverk synes å være etterspurte egenskaper ved valg av styremedlemmer. I lys av arbeidsmarkedsbedriftenes samfunnsoppdrag bør etter vår vurdering også kompetanse og erfaring på arbeids- og velferdsområdet vektlegges.

### **Medfinansieringsandeler bør benyttes mer fleksibelt**

Arbeidsmarkedsbedriftenes forutsetninger for å generere overskudd avhenger av blant annet lokale markedsbetingelser og egenskaper ved tiltaksdeltakerne. Samtidig er de statlige tilskuddssatsene for VTA de samme for alle arbeidsmarkedsbedrifter. Dette innebærer i praksis at noen arbeidsmarkedsbedrifter vil være ulønnsomme og andre vil være lønnsomme. I dag har kommunene i de aller fleste tilfeller valgt minimum kommunal finansieringsandel av VTA-plasser som utgjør 25 prosent av det statlige tilskuddet per plass. Kommunene begrunner dette med at de ikke ønsker å gi NAV insentiver til å redusere den statlige finansieringen av tiltaksplasser. I dag synes det til en viss grad å være et spill mellom NAV og kommunen om både tildeling og finansiering av tiltaksplasser. Vi drøfter dette nærmere i kapittel 6. Internt i en kommune vil de lokale markedsforholdene i stor grad være like, mens det er stor variasjon i deltakermassen på tvers av arbeidsmarkedsbedrifter. Etter vår vurdering er det gode argumenter for at medfinansieringsandelene i større grad bør benyttes til å kompensere for at arbeidsmarkedsbedriftene har ulike forutsetninger for å være lønnsomme som er betinget på deres deltakermasse.

### **Bør arbeidsmarkedsbedriftene i kommunene konsolideres i større grad?**

Både antall arbeidsmarkedsbedrifter og deres størrelse varierer betydelig på tvers av kommunene. Flere kommuner har hatt diskusjoner om arbeidsmarkedsbedriftene bør konsolideres i større grad enn i dag. Argumenter for å konsolidere har primært vært stordriftsfordeler relatert til administrative funksjoner i disse bedriftene. Motargumentene har vært at identiteten og de ansattes eierskapsfølelse til den enkelte arbeidsmarkedsbedriften kan svekkes ved konsolideringer. Dermed kan konsolidering gå utover de ansattes motivasjon og deres arbeid med målgruppen. Samtidig viser vår analyse av arbeidsmarkedsbedriftenes resultater at de større bedriftene leverer noe bedre resultater enn de som er mindre. Det er trolig flere fordeler ved å ha en viss størrelse som arbeidsmarkedsbedrift. Mulige fordeler er blant annet økt kapasitet til innovasjon og utvikling i virksomheten. Større arbeidsmarkedsbedrifter har også muligens bedre muligheter til å sette av ressurser til utadrettet formidlingsvirksomhet, samt større rom for å ha flere tiltaksarenaer enn i mindre bedrifter. Dette gjør at deltakerne i større grad har flere valgmuligheter når det gjelder tiltaksarenaer, samt større muligheter for mobilitet internt på tvers av tiltaksarenaer. For bedriftens økonomi, vil flere tiltaksarenaer også kunne bidra til å redusere økonomisk usikkerhet ettersom man blir mindre avhengig av enkeltkunder. En annen fordel er at større arbeidsmarkedsbedrifter i større grad har fleksibilitet til å disponere og allokere kapital internt i virksomheten. Dersom lønnsomheten er bedre i noen deler av virksomheten enn andre, vil man stå friere til å anvende kapitalen som akkumuleres i den lønnsomme delen av virksomheten innenfor hele den skjermede VTA- og AFT-virksomheten. Det er viktig å påpeke at slik intern omallokering av kapital kun kan skje internt i skjermet virksomhet, ellers vil det innebære ulovlig krysssubsidiering. Større virksomheter kan dermed i større grad benytte kapitalen på den måten som gir størst verdi for eier – eksempelvis i form av kvalitetsforbedringer og/eller ved å skape arbeidsplasser for flere. Samtidig har vi også tro på at innovasjon og utvikling i arbeidsmarkedsbedriftene vil stimuleres positivt av at kommunene har et visst mangfold av ulike typer bedrifter med ulik kultur og bakgrunn. Bergen kommune har drøftet om de bør etablere et holdingselskap som organiserer kommunens arbeidsmarkedsbedrifter. Etter vår vurdering er dette en interessant tanke ettersom man da potensielt kan realisere stordriftsfordeler og muligens få økt fleksibilitet i bruken av kapital internt i VTA- og AFT-virksomheten, samtidig som man opprettholder arbeidsmarkedsbedriftenes identitet og kultur. Det er imidlertid behov for juridiske avklaringer av i hvilken grad det vil være mulig å allokere kapital

på tvers av skjermede tiltaksbedrifter internt i et holdingselskap.

### 6.8.1 Oppsummering

Arbeidsmarkedsbedriftene besitter ressurser og kompetanse som det er et stort potensial for å benytte i større grad enn i dag. Samtidig opplever arbeidsmarkedsbedriftene at kommunen har lite kjennskap til deres arbeid og at arbeidsmarkedsbedriftene generelt blir lite brukt av kommunen – både som leverandør av varer og tjenester og som tilbyder av arbeids- og aktivitetstilbud. Gjennom mer bruk av reserverte- og inkluderende kontrakter kan kommunene bidra til å skape relevante tiltaksarenaer for arbeidsmarkedsbedriftene og samtidig skape stabile

inntjeningsmuligheter for arbeidsmarkedsbedriftene. Arbeidsmarkedsbedriftene har også gode forutsetninger for å være med å skape målrettede arbeids- og aktivitetstilbud til ulike målgrupper som kan bidra til å redusere utenforskap utfordringer i kommunene. For å identifisere mulige samarbeidsområder er det etter vår vurdering først og fremst behov for en bedre dialog mellom arbeidsmarkedsbedriftene og kommunen enn det som er tilfellet i dag. Helse- og velferdsområdet i kommunen bør i større grad inkluderes i kommunens eierdialog med arbeidsmarkedsbedriftene. Å sørge for en bedre dialog mellom kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene er etter vår vurdering det viktigste kommunene kan gjøre for å forbedre dagens eierstyring.

## 7. Nasjonale rammebetingelser og regionalt handlingsrom

*I tillegg til at arbeidsmarkedsbedriftenes inntektsgrunnlag hovedsakelig er bestemt av politiske beslutninger om tiltaksplasser og -satser, er bedriftene gjennom EØS-regelverk og NAVs prinsipper for godkjenning underlagt blant annet utbytteforbud, begrensninger i anvendelse av kapital og tolkninger rundt hva som er innenfor bedriftenes primærvirksomhet. Reguleringen sørger for at en unngår samfunnsøkonomisk effektivitetstap som følge av mulig kryssubsidiering og konkurransevridding. På den annen side er det ineffektivt og gir svekket oppfyllelse av samfunnsoppdraget hvis reguleringen gjør at bedriftene ikke får utnyttet naturlige fortrinn, kapital og kompetanse.*

Både måloppnåelse og ressursbruk i arbeidsmarkedsbedriftene påvirkes i stor grad av rammebetingelser og regulering. Som beskrevet i kapittel 3 følger dette delvis av EØS-regelverket om offentlig støtte og ESAs betingelser for gjennomføringen av AFT- og VTA-tiltakene i skjermet virksomhet, men også av NAVs prinsipper for godkjenning og implementeringen av regelverk i NAV fylke.

Derfor, selv om deler av reguleringen i stor grad er gitt av eksterne og EØS-rettslige forhold, kan også tolkningen, implementeringen og etterlevelsen av regelverket ha betydning for både administrativ ressursbruk og bedriftenes tilpasning. Regelverket kan medføre kostnader ved rapportering og kontroll hos både arbeidsmarkedsbedrifter og NAV, samt uheldige insentivvirkninger og mulig ineffektiv utnyttelse av samdrifts-/stordriftsfordeler og restkapasitet (f.eks. eiendom eller lokaler som står ubrukt), overinvestering eller større akkumulert kapital i bedriftene enn det som er effektivt.

I det følgende drøfter vi først påvirkningen reguleringen har på arbeidsmarkedsbedriftenes tilpasning og samfunnet generelt. Deretter drøftes kravene til primærvirksomhet, og konsekvensene av at det benyttes en uniform tilskuddssats og medfinansieringsgrad på tvers av bedrifter med svært ulike økonomiske egenskaper og utgangspunkt. Til slutt beskrives egenskapene ved fordelingsmodellen for

<sup>9</sup> Slik kryssubsidiering kan også forekomme indirekte, for eksempel hvis et selskap i et konsern som driver kommersiell virksomhet ikke dekker en forholdsmessig andel av

tiltaksplasser og hvordan denne kan skape forskjeller på tvers av fylkene.

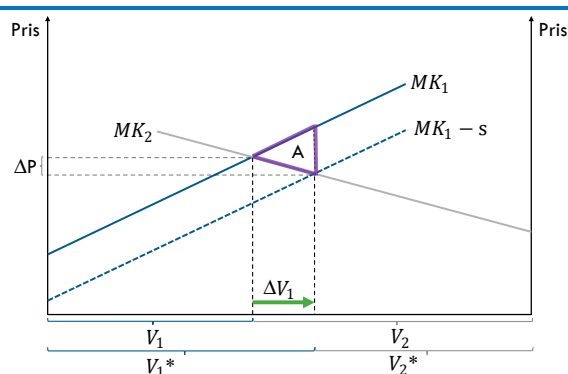
### 7.1 Forhindring av kryssubsidiering er samfunnsnyttig

Reguleringen av arbeidsmarkedsbedriftene har flere mulige nyttevirkninger for samfunnet. Et helt sentralt mål med kravene som stilles til leverandører som tilbyr AFT og VTA er å hindre kryssubsidiering, som innebærer at statlige midler (f.eks. tilskudd fra NAV til AFT/VTA) flyter over til annen virksomhet og subsidierer næringsvirksomhet (EØS-rettslig økonomisk aktivitet). Dette er viktig for å unngå at tiltaksaktiviteten er konkurransevriddende, som ville ha medført effektivitetstap for samfunnet.<sup>9</sup> Dette kan vises med standard samfunnsøkonomisk teori og etablerte prinsipper, ved å observere effektivitetstapet (A) som oppstår dersom én aktør (f.eks. en arbeidsmarkedsbedrift) får en kunstig fordel (subsidie) i et konkurranseutsatt marked, illustrert i Figur 7-1.

I tillegg til at det er samfunnsøkonomisk effektivt at kryssubsidiering og konkurransevridding ikke forekommer, er det dessuten slik at Norge er underlagt EØS-regelverket, som gjør at norske myndigheter har begrenset handlingsrom til å utarbeide krav og prinsipper på en mer fleksibel måte. Ettersom arbeidsmarkedsbedriftenes mulighet til å drive skjermet AFT- og VTA-virksomhet avhenger av godkjenning av ESA, er det av både statens, kommunenes og bedriftenes interesse å sørge for etterlevelse av EØS-regelverket.

felleskostnader eller f.eks. får tilgang på administrative tjenester eller lokaler uten at dette skjer på markedsvilkår.

**Figur 7-1: Samfunnsøkonomisk effektivitetstap ved kunstig konkurransefordel (subsidie til én aktør)**



**Illustrasjon: Oslo Economics.** Subsidien (den kunstige fordel) gjør at netto marginalkostnad for bedrift 1 reduseres og at bedriften dermed blir mer konkurransedyktig. Dette skaper en ny markedstilpasning der bedrift 1 tar salg fra bedrift 2, og dermed skyves en andel av produksjonen i ineffektiv retning. Bedrift 1s faktiske marginalkostnader er fortsatt gitt ved  $MK_1$ , men bedriften vil likevel være villig til å produsere et volum ( $V_1$ ) frem til prisen i markedet er lik  $MK_1 - s$ . Dermed blir det i en ny likevekt benyttet mer ressurser enn nødvendig for det gitte volumet, som gir et effektivitetstap (A).

## 7.2 Rapportering og kontroll er ressurskrevende

Likevel er det slik at implementeringen av regelverket krever tolkning, og streng etterlevelse av regelverket kan innebære betydelige kostnader både for bedriftene, NAV og samfunnet generelt.

For bedriftene som har ulike virksomhetsområder kan NAVs krav være begrensende i reell forstand fordi en for eksempel må ha skarpt skille mellom aktiviteter, anvendelse av kapital må rapporteres og godkjennes av NAV og så videre. For NAV er dette kostbart fordi en er nødt til å kontrollere hver virksomhet nøye, herunder tiltaksspesifiserte regnskaper, konsernavtaler osv. Særlig hvis bedriftene har mange ulike virksomhetsområder kan dette være komplisert for NAV. I samfunnsøkonomisk forstand kan ressursbruken på å sørge for kontroll og etterlevelse betraktes som agentkostnader, som gjør at en mindre andel av NAVs midler går til samfunnsoppdraget. Disse kostnadene kan deles inn i tre, illustrert i Figur 7-2.

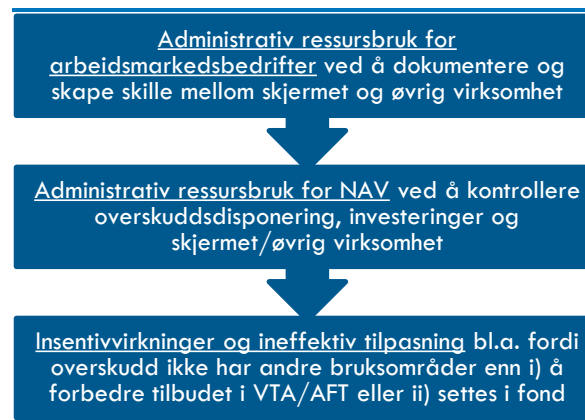
Også for bedrifter som rendyrker AFT- og VTA-virksomheten vil det oppstå administrative kostnader

til rapportering. Dette gjelder særlig dersom bedriftene ønsker å bruke kapasitet eller ressurser på å tilby f.eks. dagsenter eller aktivitetstilbud for uføre, kommunale arbeidstiltak og lavterskeltilbud eller yrkesopplæring for elever med nedsatt arbeidsevne/funksjonsevne. Dette fordi en må dokumentere at dette er innenfor bedriftens primærvirksomhet og konsistent med NAVs definisjoner av attføring og varig tilrettelagt arbeid, beskrevet i delkapittel 3.4.3.

De totale administrative kostnadene påløper som følge av ressursbruken hos henholdsvis bedriftene og NAV for å dokumentere og kontrollere opplysninger om investeringer og overskuddsdisponering – herunder kostnader til revisor- eller juridisk bistand, som ifølge våre informanter er betydelige.

Arbeidsmarkedsbedriftene må føre tiltaksspesifiserte regnskaper (uavhengig av om det er strukturelt selskapsmessig skille mellom tiltaksvirksomheten og øvrig virksomhet).<sup>10</sup> En må allokere både kostnader og inntekter på henholdsvis hvert av tiltakene og øvrig virksomhet, som skaper behov for å ha presis oversikt over ressursbruk på hver aktivitet og å utarbeide fordelingsnøkler for felleskostnader. Videre er det nødvendig å utarbeide konsernavtaler mellom ulike datterselskaper for å sørge for at de ulike virksomhetsområdene bærer en forholdsmessig andel av faste kostnader. Oppsettet for tiltaksregnskapet er gjengitt i Tabell 7-1.

**Figur 7-2: Kostnader ved reguleringen av arbeidsmarkedsbedrifter**



**Illustrasjon: Oslo Economics**

<sup>10</sup> Merk imidlertid Riksrevisjonen (2020) sine funn om at kun 50 av 292 tiltaksbedrifter leverte regnskap for 2018 som var spesifisert for tiltakene VTA og AFT.



**Tabell 7-1: Tiltaksspesifisert regnskap**

	AFT	VTA	Ev. andre tiltak	Ev. annen virksomhet	Totalt
Salgsinntekter					
Offentlige tilskudd (fra NAV)					
Offentlige tilskudd (ev. kommunal medfinansiering VTA)					
Offentlige tilskudd (ev. fra andre offentlige virksomheter)					
Annen driftsinntekt (gevinst, leieinntekter, godtgjørelse osv.)					
<b>Sum driftsinntekter</b>					
Varekostnader					
Lønnskostnader					
Av- og nedskrivninger					
Øvrige driftskostnader*					
<b>Sum driftskostnader</b>					
Sum finansinntekter					
Sum finanskostnader					
<b>Sum finansinntekter og -kostnader</b>					
<b>Ordinært resultat før skatt</b>					
Skattekostnad					
Sum ekstraordinære poster					
<b>Årsresultat</b>					

Har tiltaksbedriften avtale med annet selskap i samme konsern?	Ja/nei
Kjøp av administrative tjenester	Hvis ja, skal avtalen som ligger til grunn for fordelingen, sendes inn
Husleie	
Annet: spesifiser	
Har tiltaksbedriften inngått avtale om konsernkonto?	

**Kilde:** Riksrevisjonen. \*) Driftskostnader som skal fordeles inkluderer blant annet annen varekostnad, fordel i arbeidsforhold, annen oppgavepliktig godtgjørelse, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnad, offentlig tilskudd vedrørende arbeidskravet (læringstilskudd etc.), offentlig refusjon av sykepenger mm., annen personalkostnad, frakt og transportkostnad vedrørende salg, energi, brensel og vann vedrørende produksjon, leie lokaler, leie maskiner, utstyr, inventar o.l., reparasjoner og vedlikehold, transportkostnader, provisjonskostnad, salgs- reklame- og representasjonskostnad, forsikringspremie og annen kostnad.

### 7.3 NAVs tilskuddssatser og kommunenes medfinansieringsgrad

Et annet eksempel på et forhold som det kan være utfordringer ved, er at den statlige tilskuddssatsen er lik for alle som deltar på henholdsvis VTA og AFT, uavhengig av kostnader ved drift og inntekter fra salg av varer og tjenester. Samtidig er det begrensninger i bedriftenes disponering av overskudd.

Dette innebærer insentivvirkninger som kan være uheldige. Effektivitetstapet og kostnadene som følger av det avhenger av i hvilken grad begrensningen påvirker bedriftene. For en bedrift som drives effektivt og likevel går i balanse, med andre ord en bedrift der tilskuddssatsene er av rimelig størrelse, vil begrensningen ikke ha store ulemper.

For bedrifter som har lavere nettokostnader (kostnader fratrukket inntekter fra salg av varer og tjenester) enn det som forutsettes implisitt i tilskuddssatsen, kan ulempene være betydelige og en kan observere ineffektivitet, overinvestering i kvalitet/vedlikehold eller overkapitalisering fordi overskuddene ikke har andre steder å gå med dagens krav til disponering. For disse bedriftene vil effektivitetstap oppstå uavhengig av om i) overskuddet akkumuleres og blir stående (ineffektivt) som opptjent egenkapital i virksomheten eller ii) en sørger for at bedriften går i null ved å bruke mer ressurser enn nødvendig for å oppnå samme kvalitet/måloppnåelse.

For bedrifter som er relativt mindre produktive enn det som reflekteres i satsene, vil begrensningen ha små ulemper så lenge en får tilstrekkelig

medfinansiering fra eier og kan foreta nødvendige investeringer.

Som beskrevet i kapittel 4 har arbeidsmarkedsbedriftene ulike økonomiske egenskaper og utgangspunkt. Inntjeningsmulighetene for arbeidsmarkedsbedriftene kan variere avhengig av flere forhold på inntekts- og kostnadssiden, vist i Tabell 7-2. Fordi arbeidsmarkedsbedriftene er differensierte og omfavner en bredt definert målgruppe med ulik arbeidsevne, er det både forventet og naturlig at inntjeningen mellom bedriftene varierer.

**Tabell 7-2: Eksempler på økonomiske fortrinn og ulemper i arbeidsmarkedsbedriftene**

Fortrinn på kostnadssiden	Fortrinn på inntektssiden
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geografisk plassering (som f.eks. kan påvirke husleie- eller andre kostnader)</li><li>• Behov for oppfølging av deltakere (delvis påvirket av gitt deltakergruppe)</li><li>• Muligheten for utnyttelse av stordriftsfordeler</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sammensetningen av deltakergruppe og arbeidsevne</li><li>• Kunder (særlig ifm. med f.eks. bruk av reserverte kontrakter)</li><li>• Handlingsrom til innovasjon og drift av markeds-/salgsvirksomhet (skala-/kapitaltilgang)</li></ul>

Med dagens statlige tilskuddsmodell, som er basert på samme satser uavhengig av bedriftenes egenskaper (f.eks. geografisk plassering, størrelse eller sammensetning av deltakere), vil forskjellene i økonomiske resultater bli betydelige som følge av bedriftsøkonomiske naturlige fortrinn og ulemper. Selv hvis satsene på nasjonalt nivå er rimelige (og bransjen samlet ikke over-/underkompenseres), kan de for enkelte bedrifter være for lave. Disse bedriftene er dermed avhengige av høyere kommunal medfinansiering.

For andre bedrifter, som har relativt god inntjening, vil en kunne generere betydelige overskudd. Videre, fordi det er begrensninger i utbytte, vil bedriftene med store økonomiske overskudd over tid kunne akkumulere stor kapital og dermed få større handlingsrom til å foreta investeringer enn bedriftene som i sin natur har lavere inntjeningsmuligheter.

I samfunnsøkonomisk forstand kan det være effektivt med spesialiserte og differensierte arbeidsmarkedsbedrifter. Imidlertid må en i finansieringen og oppfølgingen av bedriftene ta hensyn til at de bedriftsøkonomiske egenskapene varierer betydelig. En mulighet kan være å vurdere hvorvidt større grad

av differensierte tilskuddssatser er mulig. Dette vil imidlertid kreve mer administrativ ressursbruk og det er ikke opplagt at NAV kan observere enkelt hvilke bedrifter som eventuelt bør ha høyere eller lavere tilskuddssats.

En annen mulighet kan være å skape rom for mer fleksibilitet i kommunens medfinansieringsgrad. Hvis denne kan justeres friere – både opp for bedrifter som har svakere inntjeningsmuligheter og ned for bedrifter med god inntjening (også under 25 prosent<sup>11</sup>), kan en utjevne forskjeller mellom bedriftene.

Fordi utjevning mellom bedriftene uansett ville ha skjedd dersom alle var samlet i ett konsern, kan det argumenteres for at dette også bør være mulig i kommuner med mange små og differensierte bedrifter. Hvis dette ikke kan skje gjennom medfinansieringsgraden, kan et alternativ være å åpne for muligheten for å flytte midler på tvers av tiltaksarrangørene i en kommune. Dette trenger ikke å gi økt risiko for krysssubsidierting dersom en sørger for at midlene blir værende og kun flyter mellom tiltaksarrangørene. På den måten vil en ikke nødvendigvis bryte med utbytteforbudet, fordi midlene uansett blir værende hos en tiltaksarrangør.

## 7.4 Regelverket om primærvirksomhet kan svekke mulighetene til å bruke tilgjengelig kapasitet og ressurser til å få flere i jobb

I enkelte tilfeller kan arbeidsmarkedsbedriftene ha fortrinn som gjør at en f.eks. kan oppnå høyere kvalitet og måloppnåelse eller mer kostnadseffektive tjenester som samfunnet eller kommunen kan ha nytte av. I slike tilfeller kan det oppstå effektivitetstap dersom bedriftene ikke har muligheten til å utnytte fortrinnene på grunn av reguleringen (f.eks. fordi en må dokumentere at aktiviteten er forenelig med «primærvirksomhet»). Slike fortrinn hos arbeidsmarkedsbedriftene kan f.eks. komme av samdriftsfordeler, stordriftsfordeler, restkapasitet, særlig høy kompetanse innen inkludering/attføring og så videre. Streng regulering og kontroll av bedriftenes tilpasning vil, sammenlignet med en uregulert aktør, kunne hindre bedriftene fra å utnytte disse fortrinnene. Et mulig illustrativt eksempel på dette kan være da Varodds datterselskap Mindus via et tidligere prosjekt i egenregi for tilbakeføring av uføretrygdete til jobb

<sup>11</sup> En kan f.eks. beholde en bestemmelse om at kommunen i gjennomsnitt må medfinansiere 25 prosent.

i Mandal, fikk gode resultater, men ble stoppet av NAV på grunn av regelverket.

Fordi det kan være ulik forståelse om primær-virksomhet og ingen absolutte grenser for hvilke personer som inngår i målgruppen for NAVs forskjellige tiltak, kan det være individuelt rom for tolkning. Det er heller ikke opplagt at EØS-regelverket er relevant dersom f.eks. overskudd fra AFT/VTA går til å finansiere en annen ikke-økonomisk aktivitet (sosiale tjenester av allmenn interesse<sup>12</sup>), f.eks. andre offentlige tiltak for økt aktivitet eller sysselsetting. Dermed, selv om overskudd fra AFT-/VTA-virksomheten ikke skal gå til å dekke utgifter som normalt ligger til kommunen eller NAV i ordinær drift, kan det legges til rette for at midlene brukes mer effektivt for å oppnå NAVs formål.

Ettersom flere arbeidsmarkedsbedrifter har restkapasitet og kompetanse som kunne ha vært benyttet på å forbedre tjenester eller gi mer effektiv utnyttelse av fellesskapets midler, bør det prioriteres av relevante beslutningstakere å iverksette tiltak som kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressurser. Dette bør være et felles mål for både NAV, kommuner og arbeidsmarkedsbedriftene, som i utgangspunktet har sammenfallende interesser.

For eksempel er det slik at flere arbeidsmarkedsbedrifter eier egne lokaler som er større enn det som er strengt nødvendig for å drive attføringsvirksomheten. Imidlertid viser dokumentasjon fra NAV at en vurderer utleie av eiendom (og eiendeler) uforenelig med tiltaksarrangørens primære virksomhet, selv om konsekvensen kan være at lokalene står tomme. Dersom dagens regelverk gjør at deler av arbeidsmarkedsbedriftenes lokaler, som er finansiert av staten og under offentlig eierskap, står tomme, må en være bevisst på at det er samfunnsøkonomisk ineffektivt at denne restkapasiteten ikke utnyttes f.eks. av det offentlige for å levere tjenester av allmenn interesse. Dette gjelder også eventuell annen infrastruktur (f.eks. at en drifter på «halv maskin») eller kompetanse i arbeidsmarkedsbedriftene som ikke utnyttes i dag.

## 7.5 Mulig uklarhet og ulik tolkning av regelverket

Som beskrevet over, kan etterlevelse av krav være ressurskrevende og kostbart for arbeidsmarkedsbedriftene fordi en ikke kan tilpasse seg på samme måte som en ville gjort uten reguleringen. Ettersom bedriftene er skjermede og er særlig strengt regulert, er virksomhetene sensitive for hvilke tolkninger som legges til grunn. Det er derfor uhensiktsmessig om det

er uklarheter eller forskjeller i implementering av regelverk på tvers av bedrifter, fylker eller kommuner.

Det er NAV på fylkesnivå som godkjenner tiltaksbedrifter og sørger for implementering av gjeldende regelverk, men ved utfordringer rundt tolkning av regelverket, kan en søke bistand fra direktoratet. Fordi det kan være ulik praksis i når NAVs fylkeskontorer kontakter direktoratet for bistand, kan tolkningen av regelverket potensielt variere mellom byene.

Representanter for arbeidsmarkedsbedriftene virker å ha ulike syn på hvilke tiltak som er nødvendige for å imøtekomme NAVs prinsipper. Mens noen bedrifter er tydelige på at det er et krav med selskapsmessig utskilling av AFT/VTA-virksomheten, er andre bedrifter organisert i kun ett selskap og driver likevel både skjermet og konkurranseutsatt virksomhet. Tilsynelatende ulik implementering av regelverk kan skyldes at presiseringen av regelverket er relativt nytt, med nye prinsipper fra desember 2020, og ennå ikke berører virksomheter med forhåndsgodkjenninger fra lengre tilbake i tid.

Innspill fra informanter i NAV tyder også på at vurderinger om hvilke kommunale lavterskeltilbud som kan defineres som attføring og som er for tilsvarende målgrupper, jf. punkt 2.2 i «Prinsipper for godkjenning av tiltaksarrangører», må vurderes individuelt. Det finnes ifølge informanter ikke en tilstrekkelig presis definisjon på hva som kan regnes som attføring. Dette øker sannsynligheten for at det kan forekomme ulik praktisering av regelverket på tvers av fylker.

Flere av prinsippene for godkjenning har imidlertid blitt presisert i etterkant av rapporten fra Riksrevisjonen i 2019. Våre informanter opplyser dessuten at Arbeids- og velferdsdirektoratets syn er at fylkene de seneste årene har fått et mer bevisst forhold til godkjenning av tiltaksarrangører og de kravene som ligger i tiltaksforskriften og de krav ESA stiller. Et eksempel på dette kan være at f.eks. NAV Trøndelag har utarbeidet et eget notat med utfyllende informasjon til prinsipper for godkjenningsprosessen, med beskrivelser av krav til dokumentasjon og vurderinger.

Likevel tyder vårt informasjonsgrunnlag på at det i flere fylker fremdeles er ulike oppfatninger om sentrale begreper og krav, blant annet om arbeidsmarkedsbedriftenes muligheter for å tilby øvrige attføringsrelaterte tjenester av allmenn interesse (ikke-økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand). Denne uklarheten svekker mulighetene til å sette kapitalreserver og kompetanse i arbeid og

<sup>12</sup> Services of General Economic Interest (SGEI)

skaper mer administrativ ressursbruk og potensielt vridde insentivmekanismer.

Det synes derfor å være behov for at aktørene – både arbeidsmarkedsbedriftene, kommunene, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke – skaper en arena der en kan informere og skape felles forståelse av regelverket. Rammene for muligheten til å bruke bedriftenes fortrinn (stordrifts-/samdriftsfordeler og restkapasitet) er det spesielt viktig å få klarhet i.

## 7.6 Den nasjonale fordelingsmodellen for tiltaksplasser

### 7.6.1 Fordelingsmodellen innen VTA

En rekke positive samfunnsvirkninger kan oppstå dersom flere personer med redusert arbeidsevne får varig tilrettelagt arbeid. Som beskrevet tidligere i denne rapporten, er VTA-tiltaket svært viktig for målgruppen. Tiltaket gjør at flere kan ha jobb, som på individnivå skaper muligheten til å bruke evnene sine til noe meningsfylt og være en del av et fellesskap (Sysselsettingsutvalget, 2021). I tillegg vil VTA-deltakere ved bruk av sin arbeidsevne kunne bidra til verdiskapning for samfunnet som ikke oppstår dersom alternativet er å gå ledig eller å være i andre dagaktiviteter. Under forutsetningen av at kostnadene for deler av målgruppen uansett vil påløpe (f.eks. fordi en har rett på aktivitet i regi av det offentlige), vil den økte verdiskapningen ved VTA i mange tilfeller kunne prinsipielt forstås som en ren samfunnsøkonomisk gevinst.

Tilgjengelige data tyder på at behovet for flere VTA-plasser er stort. For å gi et mulig øvre mål på behovet for VTA-plasser, har ASVL pekt på at 8 av 10 utviklingshemmede går rett over i arbeidsledighet når de er ferdige på skolen. I tillegg er det andre grupper, f.eks. et stort antall personer med psykiske lidelser, som kan skape ytterligere behov for tilrettelagt arbeid.

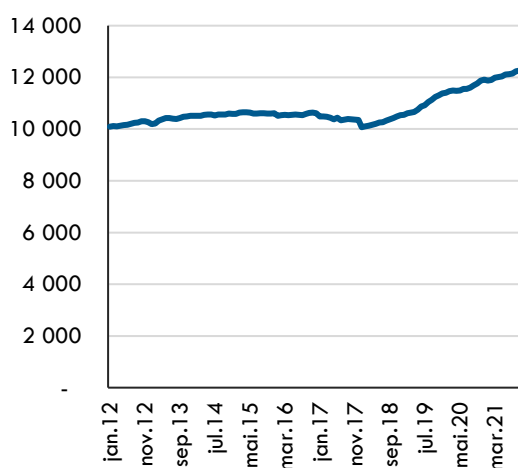
Fra 2012 til 2017 steg andelen psykisk utviklingshemmede uten arbeid eller dagtilbud fra 11,7 prosent til 53 prosent, ifølge henholdsvis Reinertsen (2012) og Engeland og Langballe (2017). Det store og økende behovet gjorde at Stortinget i 2019 besluttet å øke antall VTA-plasser med 700, som reflektert av antall deltakere i VTA i Figur 7-3. Økningen på cirka 2000 deltakere fra 2017 til 2021 kan forstås som en netto økning i antall plasser, ettersom totalantallet også reduseres dersom personer går ut av tiltaket eller f.eks. går over i andre tiltak.

Som vist i figuren lå antallet VTA-plasser stabilt i perioden 2012 til 2017. Økningen fra 2018 til i dag er både et resultat av at antall VTA-deltakere i

arbeidsmarkedsbedrifter har økt og at VTAO (varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift, som er et budsjettmessig mindre kostbart tiltak, se satser i delkapittel 3.3.1) har fått større omfang. Fra utgangen av 2017 til utgangen av 2021 økte antall VTAO-deltakere fra cirka 1700 til 3000. Fordi 700 nye plasser ble opprettet samtidig innen VTA i skjermet virksomhet, forklarer altså økningen i VTAO det resterende av den totale økningen.

Informasjonsgrunnlaget om det reelle nasjonale behovet for VTA-plasser, samt nåværende ventelister for tiltaket, er begrenset. Det synes å være et klart behov for å få på plass en nasjonal oversikt over køen som finnes på VTA-tiltaket i dag. Videre bør det justeres lokalt for eventuelle forskjeller i omfanget av kommunale tiltaksplasser samt andelen som dekkes av VTAO-plasser.

Figur 7-3: Deltakere i tilrettelagt arbeid (hele landet)



Kilde: NAV, analyse av Oslo Economics. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

### Geografisk fordeling av VTA-deltakere på fylkesnivå

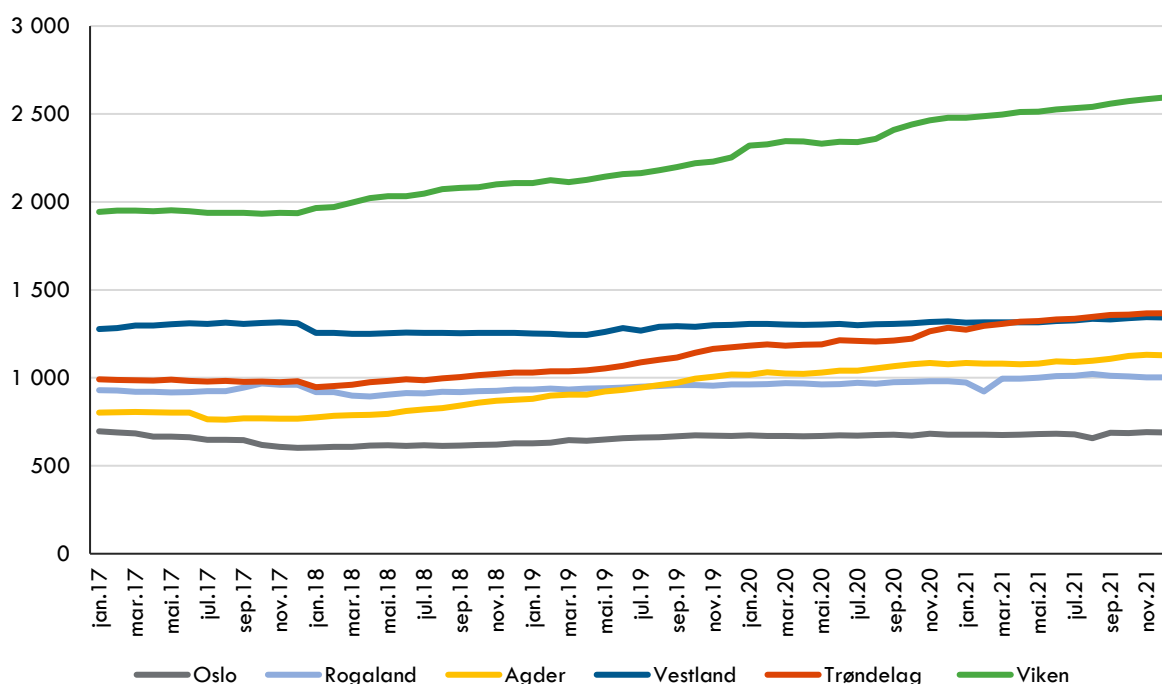
Som vist over lå antallet VTA-deltakere forholdsvis stabilt i lang tid, og gitt at det allerede for ti år siden var over 10 000 deltakere i VTA, er de senere årenes økning relativt beskjeden. Den fylkesvise variasjonen i antall deltakere skyldes derfor i hovedsak historiske forhold.

I fordelingen mellom fylkene av nye VTA-plasser ble det fra 2017 benyttet en modell basert på antall uføretrygdede under 40 år. En del av fylkeskontorene har også benyttet en lignende modell for fordeling til

de enkelte NAV-kontorene.<sup>13</sup> Flere arbeidsmarkedsbedrifter, kommuner og bransjeorganisasjoner påpeker at denne modellen ikke nødvendigvis fanger opp de geografiske forskjellene i behov. Hvis en ser på variasjon i antall VTA-plasser per innbygger, er det store forskjeller på tvers av fylkene og byene. Oslo virker å komme særlig dårlig ut av fordelingen, som delvis kan forklares av historiske beslutninger om bevilgninger og at det er relativt få uføre som bor i Oslo (tall fra NAV tyder på at andelen uføretrygdede i Oslo kommune har vært mellom 5,9 og 6,2 prosent mellom utgangen av 2019 og utgangen av 2021, som er langt lavere enn landsgjennomsnittet på 10,3–10,5 prosent samme periode). Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at andelen i VTA-målgruppen blant Oslos innbyggere er lavere.

Figur 7-4 viser utviklingen i antall deltakere i tilrettelagt arbeid i de seks fylkene som omfatter storbyene i denne utredningen. Det kan observeres at mens enkelte fylker har hatt en økning i antall deltakere, for eksempel Agder og Trøndelag, har andre fylker hatt et stabilt antall. Både Vestland, Rogaland og Oslo har hatt enten en svært beskjeden eller ingen økning i antall deltakere på VTA. Dette ble

**Figur 7-4: Deltakere i tilrettelagt arbeid (fylker)**



Kilde: NAV, analyse av Oslo Economics. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

<sup>13</sup> [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte\\_brev/2019/svar-pa-representantforslag-8138-s/id2645581/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2019/svar-pa-representantforslag-8138-s/id2645581/)

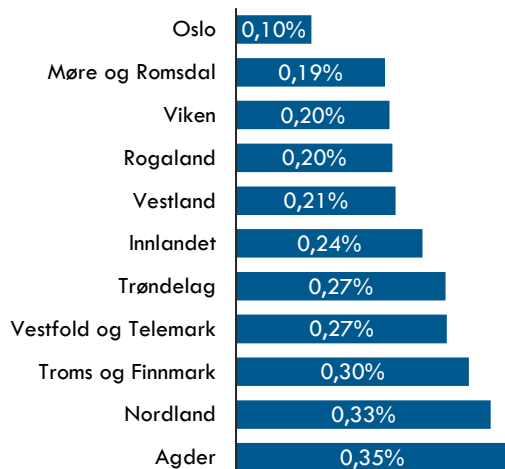
også påpekt allerede i 2019, der det ble beskrevet at flere fylker ikke fikk tildelt noen nye VTA-plasser fordi fordelingskriteriet var antall uføre under 40 år og disse fylkene hadde flest VTA-plasser for denne gruppen.<sup>14</sup>

På den annen side har for eksempel Viken hatt en betydelig økning i plasser i perioden. Før fylkes-sammenslåingen kan det for eksempel observeres at Østfold hadde en økning i antall deltakere, fra cirka 500 til cirka 700 i fra begynnelsen av 2017 til utgangen av 2019. Østfold gikk alene i denne perioden forbi Oslo i antall deltakere.

Som vist i Figur 7-5 er det store forskjeller mellom fylkene i antall VTA-deltakere per innbygger. For eksempel har Agder tre ganger så mange VTA-deltakere per innbygger sammenlignet med Oslo. Blant fylkene som omfatter storbyene i denne utredningen, skiller Oslo seg tydelig ut med et relativt lavt antall, mens Agder og Trøndelag synes å ha relativt mange plasser. Også per uføretrygdet er variasjonen betydelig, og Oslo kommune har relativt få VTA-deltakere, vist i Figur 7-6.

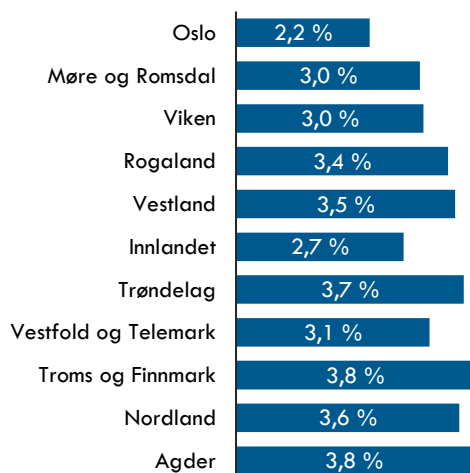
<sup>14</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2018-2019/dok8-201819-138s/?all=true>

**Figur 7-5: Andel VTA-deltakere per innbygger (januar 2021)**



Kilde: NAV, analyse av Oslo Economics. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

**Figur 7-6: Andel VTA-deltakere per uføretrygdet (januar 2021)**



Kilde: NAV og SSB, analyse av Oslo Economics. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

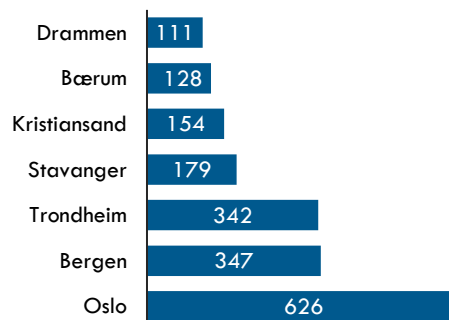
#### Fordeling av VTA-deltakere i storbyene

For di fordelingsmodellen som har vært benyttet for VTA-deltakere er på fylkesnivå, er det et annet spørsmål hvordan variasjonen ser ut på kommunenivå. Basert på antall VTA-deltakere i hver av byene i storbynettverket, kan det observeres betydelige forskjeller. Dette er vist i Figur 7-7, Figur 7-8 og Figur 7-9.

Som vist har f.eks. Oslo et relativt høyt antall VTA-plasser i absolute tall. Imidlertid, hvis en ser på antallet per innbygger, har Oslo særlig få plasser. Trondheim har i overkant av 80 prosent flere VTA-plasser per innbygger sammenlignet med Oslo.

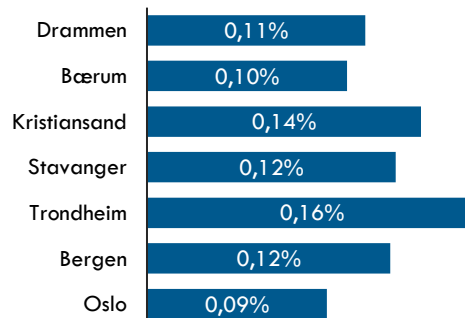
Ettersom det er personer på uføretrygd som er innenfor målgruppen for VTA, er det også hensiktsmessig å betrakte antall deltakere i prosent av antall uføre. Som vist i Figur 7-9 har særlig Kristiansand og Drammen et relativt lavt antall VTA-plasser i forhold til antallet uføre, mens Bærum, Trondheim og Stavanger har relativt mange.

**Figur 7-7: Antall VTA-plasser – i kommunene i storbynettverket**



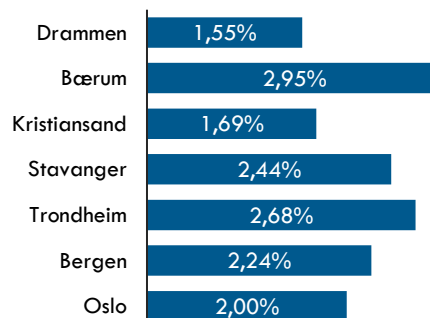
Kilde: NAV. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

**Figur 7-8: Andel VTA-plasser per innbygger – i kommunene i storbynettverket**



Kilde: NAV og SSB, analyser av Oslo Economics. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

**Figur 7-9: Andel VTA-plasser per person på uføretrygd – i kommunene i storbynettverket**



Kilde: NAV og SSB, analyser av Oslo Economics. Tallene inkluderer både VTA-S og VTA-O.

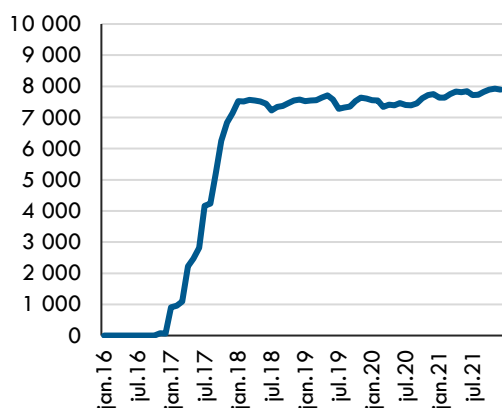
### 7.6.2 Fordelingsmodellen innen AFT

Arbeidsforberedende trening (AFT) er et nyere tiltak enn VTA og ble først implementert for om lag fem år siden. Som vist i Figur 7-10 ble de første AFT-tiltaks plassene opprettet sent i 2016, før det var en kraftig økning i deltakere i løpet av 2017. Etter 2017 har totalantallet plasser vært relativt stabilt.

I motsetning til for VTA, har ikke bevilgninger til AFT-plasser en egen post i statsbudsjettet. Dette gjør at antallet AFT-plasser i større grad bestemmes av prioriteringer som foretas i NAV og ikke direkte politiske bevilgninger. Antallet AFT-deltakere er derfor i større grad påvirket av utviklingen i bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak generelt. Dette gjør at opprettelsen av nye AFT-plasser kan avhenge mer av generelle arbeidsmarkedspolitiske prioriteringer enn den spesifikke utviklingen for målgruppen.

Figur 7-10 viser at i det ikke har vært en særlig økning i AFT-deltakere i perioden siden slutten av 2017 (slik tilfellet har vært for VTA).

**Figur 7-10: Deltakere i arbeidsforberedende trening (hele landet)**



Kilde: NAV, analyser av Oslo Economics

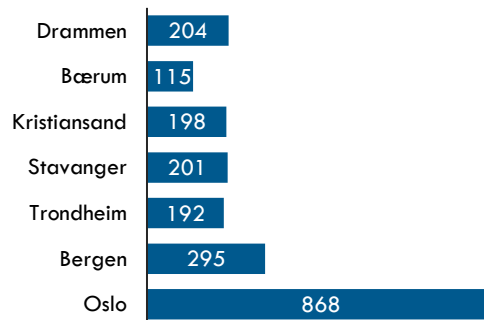
#### Fordeling av AFT-deltakere i storbyene

I likhet med for VTA er det variasjon på tvers av storbyene i antallet AFT-deltakere, som vist i Figur 7-11, Figur 7-12 og Figur 7-13. Det er også sterk variasjon mellom byene i antall AFT-plasser per innbygger.

Også andelen AFT-deltakere per person på uføretrygd er relativt ujevnt fordelt. Det kan videre observeres at kommuner med få AFT-plasser per innbygger, f.eks. Oslo og Bærum, likevel kan ha relativt mange per uføretrygd. Dette reflekterer forskjeller på tvers av kommunene i antall uføre. Andel uføretrygdede per innbygger i henholdsvis Oslo og Bærum har f.eks. ifølge NAV vært stabilt på 5,9–6,2 og 5,1–5,2 prosent i perioden 2019–2021, mens dette for hele landet i samme periode har variert

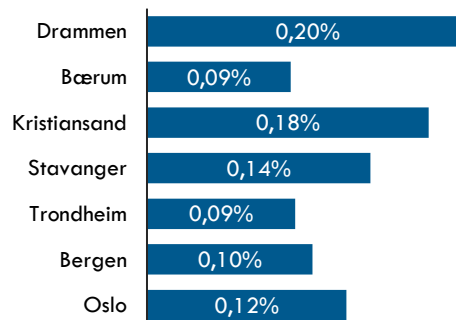
mellom 10,3–10,5 prosent. Til sammenligning har Kristiansand hatt en andel uføretrygdede på mellom 11,8 og 12,1 prosent, Drammen mellom 10,2 og 10,7 prosent, Trondheim 8,6–8,7 prosent, Stavanger 7,3–7,5 prosent og Bergen 7,7–7,8 prosent.

**Figur 7-11: Antall AFT-plasser – i kommunene i storbynettverket**



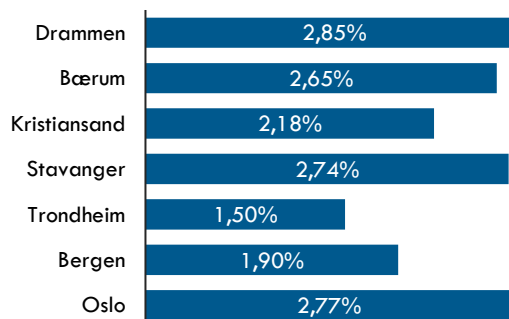
Kilde: NAV

**Figur 7-12: Andel AFT-plasser per innbygger – i kommunene i storbynettverket**



Kilde: NAV og SSB, analyser av Oslo Economics

**Figur 7-13: Andel AFT-plasser per person på uføretrygd – i kommunene i storbynettverket**



Kilde: NAV og SSB, analyser av Oslo Economics

## 7.7 Vurderinger og anbefalinger

Sammenlignet med kommersielle og konkurranseutsatte virksomheter, er arbeidsmarkedsbedriftene strengt regulert. Dette er en konsekvens av at bedriftene er tiltaksarrangører for NAV og har anledning til å operere med skjermet virksomhet med tilskudd fra staten, som beskrevet i kapittel 3. Reguleringen gjør imidlertid at bedriftene begrenses fra en del typer aktivitet og i sin tilpasning og bruk av kapital og ressurser, og beslutninger som foretas i virksomhetene må være tilpasset regelverket.

### Tilskuddssatser og medfinansiering

I samfunnsøkonomisk forstand kan det være effektivt med spesialiserte og differensierte arbeidsmarkedsbedrifter. Imidlertid må en i finansieringen og oppfølgingen av bedriftene ta hensyn til at de bedriftsøkonomiske egenskapene varierer betydelig. En mulighet kan være å vurdere hvorvidt større grad av differensierte tilskuddssatser er mulig. Dette vil imidlertid kreve mer administrativ ressursbruk og det er ikke opplagt at NAV kan observere enkelt hvilke bedrifter som eventuelt bør ha høyere eller lavere tilskuddssats.

En annen mulighet kan være å skape rom for mer fleksibilitet i kommunens medfinansieringsgrad. Hvis denne kan justeres friere – både opp for bedrifter som har svakere inntjeningsmuligheter og ned for bedrifter med god inntjening (også under 25 prosent<sup>15</sup>), kan en utjevne forskjeller mellom bedriftene.

Fordi utjevning mellom bedriftene uansett ville ha skjedd dersom alle var samlet i ett selskap, kan det argumenteres for at dette også bør være mulig i kommuner med mange små og differensierte bedrifter. Hvis dette ikke kan skje gjennom medfinansieringsgraden, kan et alternativ være å åpne for muligheten for å flytte midler på tvers av de godkjente tiltaksarrangørene av VTA og AFT i en kommune. Dette trenger ikke å gi økt risiko for kryssubsidiering dersom en sørger for at midlene blir værende og kun flyter mellom tiltaksarrangørene. På den måten vil en ikke nødvendigvis bryte med utbytteforbudet, fordi midlene uansett blir værende hos en tiltaksarrangør.

### Utnytte restkapasitet, kompetanse og kapital bedre

Ettersom flere arbeidsmarkedsbedrifter har restkapasitet og kompetanse som kunne ha vært benyttet på å forbedre tjenester eller gi mer effektiv utnyttelse av fellesskapets midler, bør det prioriteres

av relevante beslutningstakere å iverksette tiltak som kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressurser. Dette bør være et felles mål for både NAV, kommuner og arbeidsmarkedsbedriftene, som i utgangspunktet har sammenfallende interesser.

Som beskrevet over er det av felles interesse for både NAV, kommunene og arbeidsmarkedsbedriftene at ressursene utnyttes mest mulig effektivt slik at flest mulig kan komme i arbeid. Å legge til rette for dette kan skje f.eks. ved at:

- Det tilrettelegges for og klargjøres i større grad at bedriftene kan tilby tjenestene innenfor «primærvirksomhet», i tråd med NAVs definisjoner av «attføring» og «varig tilrettelagt arbeid», beskrevet i delkapittel 3.4.3
- Definisjonen av hva som er «primærvirksomhet» utvides noe, slik at NAV, arbeidsmarkedsbedriftene og kommunene sammen kan finne andre bruksområder der en kan tilby tjenester av allmenn interesse (ikke-økonomisk aktivitet)

### Handlingsrommet i regelverket bør være allment kjent

Det synes å være behov for at aktørene – både arbeidsmarkedsbedriftene, kommunene, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke – skaper en arena der en kan informere og skape felles forståelse av regelverket. Rammene for muligheten til å bruke bedriftenes naturlige fortrinn (stordrifts-/samdriftsfordeler og restkapasitet) til å løse flere samfunnsoppgaver på oppdrag fra kommunen er det spesielt viktig å få klarhet i.

### Mer kunnskap om behovet for VTA-plasser nasjonalt og lokalt

En rekke positive samfunnsvirkninger kan oppstå dersom flere personer med redusert arbeidsevne får varig tilrettelagt arbeid. Som beskrevet tidligere i denne rapporten, er VTA-tiltaket svært viktig for målgruppen. Med tiltaket kan flere få muligheten til å bruke evnene sine til noe meningsfylt og være en del av et fellesskap.

Informasjonsgrunnlaget om det reelle nasjonale behovet for VTA-plasser, samt nåværende ventelister for tiltaket, er begrenset. Det synes å være et klart behov for å få på plass en nasjonal oversikt over køen som finnes på VTA-tiltaket i dag. Videre bør det justeres lokalt for eventuelle forskjeller i omfanget av kommunale tiltaksplasser samt andelen som dekkes av VTAO-plasser.

<sup>15</sup> En kan f.eks. beholde en bestemmelse om at kommunen i gjennomsnitt må medfinansiere 25 prosent.



## 8. Drøfting og oppsummering

*Om flere får mulighet til å delta i arbeidslivet vil det oppstå betydelige gevinster, både for den enkelte og for samfunnet som helhet.*

*Arbeidsmarkedsbedriftene bidrar til å realisere disse gevinstene, på flere måter. Arbeid i skjermet sektor er gjerne en verdi i seg selv for de som deltar på det, og slik aktivitet vil også kunne bidra til overgang til ordinært arbeid. For å styrke arbeidsmarkedsbedriftene som arena for inkludering i arbeidslivet trengs konsistens mellom nasjonale rammebetingelser, eierstyring, kompetanse og drift.*

Arbeidsmarkedsbedriftene er leverandører av velferdstjenester og mottakere av offentlige tilskudd, men også aktører i produkt- og tjenestemarkeder. Denne doble rollen gjenspeiles i de nasjonale rammebetingelsene som regulerer arbeidsmarkedsbedriftene. Det er ikke tillatt å ta utbytte fra selskapene som leverer AFT og VTA. Den økonomiske støtten til tiltakene i skjermet sektor er lovlig blant annet fordi inntektene fra salg av varer og tjenester i sektoren er begrenset. Bedriftene har med andre ord begrenset med insentiver og handlingsrom til å jobbe for å hevde seg i markeder hvor de selger varer og tjenester.

Når det gjelder kompetanse og drift i arbeidsmarkedsbedriftene er det også stort fokus på at kjernen i virksomheten er arbeidet med menneskene som deltar på tiltak, og ikke arbeidet med det som produseres for salg. Det atfførings- og sosialfaglige står sterkt. Motivasjonen for innovasjon på produkt- og tjenesteområdet er først og fremst drevet av ønsket om å tilby relevante arenaer for utprøving og dermed bedre resultater i tiltakene, heller enn for eksempel høyere salgsinntekter.

Eierskapsutøvelsen i en slik kontekst er en mangefasettert og kompleks oppgave. Rammebetingelsene for arbeidsmarkedsbedriftenes daglige drift er i stor grad bestemt gjennom avtalene som arbeidsmarkedsbedriftene har med NAV fylkene, om leveranse av tiltakene Arbeidsforberedende trening og Varig tilrettelagt arbeid. Handlingsrommet for eierskapsutøvelsen er bestemt av aksjeloven, men mange av styringsmekanismene en eier vanligvis har over et aksjeselskap er satt til side, gjennom regelverket for forhåndsgodkjenning av virksomheter som skal levere VTA og AFT.

En fruktbar strategi for en mer aktiv eierstyring synes å være gjennom å bruke arbeidsmarkedsbedriftene som leverandører av flere typer velferdstjenester enn de brukes til i dag. Dette vil kunne realisere synergieffekter og stordriftsfordeler, all den tid arbeidsmarkedsbedriftene har betydelig kompetanse på kvalifisering og utvikling av de ressursene som bor i mennesker. Arbeidsmarkedsbedriftene fremstår som svært bevisst sitt samfunnsoppdrag og motivert for et bredere sett av oppgaver. Som eier av bedriftene, og som politisk ansvarlig for de behovene som bedriftene kan være med å dekke, er kommunens engasjement og involvering likevel avgjørende for at verdiskapingen skal realiseres.

Innenfor de gjeldende nasjonale rammebetingelsene ser vi potensial for at å styrke arbeidsmarkedsbedriftene og deres samfunnsoppdrag. Enkelte av begrensningene som i dag legges på leverandører av VTA- og AFT-tiltak kan også trolig lempes på, uten at praksisen kommer på kant med EØS-regelverket. Dette kommer vi nærmere inn på under.

### Anbefalinger til arbeidsmarkedsbedriftene

Arbeidsmarkedsbedriftene er svært mangfoldige når det gjelder drift, organisering, tilbud og antall deltakere. De leverer varer og tjenester innen et bredt spekter av områder. Bedriftenes hovedfokus er likevel gjennomgående på tiltaksdeltakernes utvikling og på at de skal levere gode resultater på VTA og AFT. Det bør det fortsatt være. Det er viktig å investere i systematisk kompetanseheving blant ordinært ansatte, og i systematisk arbeid med deltakerne.

Det er knapphet på VTA-plasser de fleste steder. Sammensetningen av brukere på VTA har endret seg, og det er grunn til å tro at enkelte VTA-deltakere har reelle muligheter også innenfor det ordinære arbeidslivet. For de VTA-deltakere som har muligheter innen ordinært arbeidsliv bør det være et noe økt fokus på overgang til VTA-O og ordinært arbeid. Det er imidlertid viktig å også opprettholde VTA som en stabil arena for aktivitet, uten overhengende forventning til overgang til ordinært arbeid, for de gruppene som har behov for det.

Innen AFT skal det være et sterkere fokus på ordinært arbeid. For å oppfylle målsetningene om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning etter endt tiltak bør arbeidsmarkedsbedriftene kunne tilby varierte arbeidsoppgaver som gir erfaringer som er relevante for overgang til arbeid, og for en raskest mulig utprøving i eksterne virksomheter.

For både VTA og AFT vil trolig bedre muligheter for oppfølging fra arbeidsmarkedsbedriftene i overgangen fra skjermet sektor til ordinært arbeid være viktig for at overgangen skal fungere for deltakerne. Kontinuerlig oppfølging i en sårbar overgangsfase kan være utslagsgivende for god jobbfastholdelse, og ulike vellykkede tiltak og metoder fra de senere årene, som supported employment og «Helt med», baserer seg på en slik modell for oppfølging. Med dagens regelverk er det imidlertid begrensede muligheter til det, siden kontakten med veileder fra skjermet sektor avsluttes samtidig med tiltaket.

Mange av bedriftene har opparbeidet seg store økonomiske verdier over lang tid, men mangler insentiver og muligheter til å utnytte midlene på en god måte. Det viktigste for bedriftene er trolig å investere eventuelle overskuddsverdier i attføringsfaglig metode, kompetanseutvikling av sine ansatte og markedskontakt. Når mulighetene for slike investeringer er uttømt, bør bedrifter med gjenværende økonomiske verdier kunne bruke disse på å utvikle tilbud til andre, men tilsvarende målgrupper, for å bidra til å nå samfunnsålet om flere i arbeid. Slike tilbud bør utvikles i samarbeid med kommunen, med utgangspunkt i innbyggernes utfordringer og behov. Kommunen og arbeidsmarkedsbedriften bør gå i dialog med NAV fylke for å avklare hvilke tjenester i tillegg til AFT og VTA arbeidsmarkedsbedriften kan tilby i henhold til dagens regelverk.

Store arbeidsmarkedsbedrifter har i gjennomsnitt høyere formidling til ordinært arbeid enn mindre arbeidsmarkedsbedrifter. Det kan være flere årsaker til denne sammenhengen. Blant annet kan større bedrifter være bedre rustet til å bygge opp sterke fagmiljøer innen attføringsfaglig metode. Et større volum av deltakere kan i seg selv også tenkes å gi flere erfaringer og dermed større kompetanse på å følge opp ulike mennesker. I tillegg er det grunn til å tro at større bedrifter har flere muligheter til å tilby opplæringsaktiviteter og arbeidsarenaer til sine deltakere, gjennom et større tilfang av samarbeidsvirksomheter og eventuelt også flere interne arenaer.

Sammenhengen mellom størrelse og måloppnåelse i AFT er ikke ensbetydende med at små bedrifter bør bestrebe å slå seg sammen til større enheter. Det kan også være gode grunner til at enkelte små bedrifter bør forbli små. Mindre bedrifter som over tid ikke lykkes med måloppnåelse i AFT bør imidlertid vurdere om en form for samarbeid eller sammenslåing med andre bedrifter kan gi dem bedre forutsetninger for å levere et godt attføringsstilbud til deltakerne.

## Anbefalinger til kommunene

Det er et stort potensial for å utnytte eierstyring av arbeidsmarkedsbedriftene som strategisk virkemiddel i større grad enn i dag. Kommunene framstår som relativt passive eiere av arbeidsmarkedsbedriftene, og det kan det være flere forklaringer på. AFT- og VTA-tiltakene er såpass regulert gjennom kravene NAV stiller at kommunene ikke nødvendigvis ser nytten av å utøve en mer aktiv eierstyring.

Ansvar for eierstyringen av arbeidsmarkedsbedriftene er i samtlige kommuner lagt til en spesialisert eierstyringsenhet i kommunadministrasjonen, og velferdsområdet i kommunen er i liten grad involvert i utøvelsen av eierstyringen. I kommunenes generelle eieroppfølging prioriteres gjerne også virksomheter som er av stor økonomisk betydning for kommunen. Arbeidsmarkedsbedriftene betaler ikke utbytte, og har dermed i liten grad en målbar økonomisk betydning for kommunene. Samtidig har arbeidsmarkedsbedriftene stor samfunnsmessig betydning og bidrar til å løse utenforskapstfordringer som påfører kommunene store budsjettmessige kostnader til blant annet sosialstønad. Samlet sett skulle dette tilsi at kommunene har gode grunner til å prioritere eieroppfølging av arbeidsmarkedsbedriftene.

Vi anbefaler at kommunene i større grad utarbeider eierstrategier for sine arbeidsmarkedsbedrifter. Relevante fagområder i kommunen bør involveres i dette arbeidet. For at man skal lykkes med å ha en mer strategisk tilnærming til eierstyringen, er det likevel etter vår vurdering behov for at helse- og velferdsområdet i kommunen involveres mer i eierstyringen enn det som er tilfellet i dag.

Vår vurdering er at en felles modell for inntak bør vurderes av flere kommuner. Dette kan innebære at kommunene er delaktige i fordelingen av enkeltpersoner på VTA og andre tiltak i kommunal regi. I kommuner med flere arbeidsmarkedsbedrifter bør det etter vår vurdering også vurderes samarbeidsmodeller som kan bidra til en bedre prioritering og tildeling av deltakere på tvers av arbeidsmarkedsbedriftene.

Kommunene skal håndtere store velferdsmessige utfordringer relatert til utenforskap blant ungdom og unge voksne, vanskeligstilte grupper med rusproblematikk og psykiske utfordringer, langvarige sosialstønadsmottagere, mv. Etter vår vurdering har arbeidsmarkedsbedriftene svært gode forutsetninger til å være med og løse utenforskapstfordringer i kommunene, og komplettere kommunenes tjenestetilbud. God dialog mellom kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene er videre trolig en sentral forutsetning for å identifisere potensielle samarbeidsarenaer og for å lykkes med å utvikle

gode tilbud. Kommunen som eier bør sørge for at overskuddene som skapes i arbeidsmarkedsbedriftene i større grad benyttes til å gi arbeid- og aktivisering til flere, fremfor at arbeidsmarkedsbedriftene driftes ineffektivt eller at overskuddet benyttes til formål som gir lite verdi for kommunen som eier.

I mange tilfeller vil bruk av reserverte og inkluderende kontrakter kunne gi gjensidige gevinster for både kommunen og arbeidsmarkedsbedriftene. For arbeidsmarkedsbedriftene kan kommunale innkjøp bidra til å skape relevante tiltaksarenaer, samt gi inntjeningsmuligheter som styrker deres lønnsomhet. Kommunene får på sin side dekket behov for varer og tjenester som de ellers ville kjøpt i det ordinære markedet. Reserverte kontrakter bør kun benyttes dersom det faktisk bidrar til å skape meningsfulle tiltaksarenaer for deltakerne. For å gi forutsigbarhet for arbeidsmarkedsbedriftene bør kontraktene være av en viss varighet.

Å sørge for en god og hensiktsmessig styresammensetning er en viktig oppgave for kommunen som eier. Kompetanse, erfaring og personlige egenskaper bør etter vår vurdering være de primære kriteriene for valg av styremedlemmer. Fagkompetanse på økonomi, jus og kommunal forvaltning, samt forretningsmessig erfaring og nettverk synes å være etterspurte egenskaper ved valg av styremedlemmer. I lys av arbeidsmarkedsbedriftenes samfunnsoppdrag bør etter vår vurdering også kompetanse og erfaring på arbeids- og velferdsområdet vektlegges.

Konsolidering av arbeidsmarkedsbedrifter kan utfordre virksomhetenes egenart, og redusere mangfoldet av arbeidsmarkedsbedrifter i kommunen. Samtidig kan det føre til besparelser i drift, flere ulike tiltaksarenaer, potensielt bedre formidling til arbeid, og større fleksibilitet til å fordele kommunale tiltaksmidler. Det har vært noen mislykkede forsøk på sammenslåing av arbeidsmarkedsbedrifter i regi av kommunen som taler for at arbeidsmarkedsbedriftene selv bør involveres tett i en slik prosess. Kommunen bør likevel ha et aktivt forhold til strukturen i virksomhetene.

Ved overgang til konsernorganisering har også kommunene interesse i å se til at eventuell overføring av egenkapital og eiendom foregår i tråd med NAVs prinsipper for forhåndsgodkjenning av leverandører av VTA og AFT. Dette sikrer større grad av frihet i styringen av det øvrige konsernet på sikt.

#### **Anbefalinger om nasjonale rammebetingelser**

De nasjonale rammebetingelsene som omslutter arbeidsmarkedsbedriftene består blant annet av modell for fordeling av tiltaksplasser fra nasjonalt til regionalt nivå, satser for statlig og kommunal

finansiering av tiltaksplasser og avgrensning av målgruppene for tiltakene. Mest omfattende er likevel kravene som stilles til de selskapene som kan forhåndsgodkjennes som leverandører av tiltakene AFT og VTA på oppdrag fra NAV.

Reglene for forhåndsgodkjenning er i all hovedsak begrunnet i lovgivning om ulovlig statsstøtte, og ivaretar ESAs krav for å godkjenne tiltakene i skjermet sektor.

Regelverket er relativt nylig strammet inn og presisert, og det eksisterer fortsatt en del uklarheter innad i sektoren om hvor grensene går og hva reglene egentlig er. Arbeidet med å konkretisere og klargjøre prinsippene bør fortsette. Prinsipper og retningslinjer for godkjenning av VTA- og AFT-leverandører bør være lett tilgjengelig også for kommunene som eiere av arbeidsmarkedsbedriftene.

Den største begrensningen regelverket fører til per nå er at ressurser, det vil si både kompetanse og egenkapital som er opptjent over tid, i liten grad kommer til anvendelse på andre områder enn til VTA og AFT. Disse tiltakene er det NAV som bestemmer omfanget på. Kommunene står fritt til å benytte akkumulerte midler til å kjøpe flere plasser, eller liknende tiltak til tilsvarende målgrupper.

Kommunene er imidlertid bekymret for å få færre VTA-plasser tildelt fra NAV dersom et stort antall VTA-plasser finansieres av kommunene eller arbeidsmarkedsbedriftene selv. Det er uheldig om kommunens tjenestetilbud begrenses av en form for spillsituasjon med NAV fylke. Denne utfordringen ville trolig blitt redusert dersom det eksisterte en fordelingsmodell for VTA-plasser også fra NAV fylke og til kommunene, tilsvarende den modellen som fordeler nye VTA-plasser på fylkene.

Informasjonsgrunnlaget om det reelle nasjonale behovet for VTA-plasser, samt nåværende ventelister for tiltaket, er begrenset. Det synes å være et klart behov for å få på plass en nasjonal oversikt over køen som finnes på VTA-tiltaket i dag.

Vår vurdering er også at bestemmelsene om primæraktivitet bør lempes noe på, slik at arbeidsmarkedsbedriftene får et større handlingsrom enn de har i dag til å levere tjenester som kan bidra til å forebygge utenforskap. VTA- og AFT-leverandørene bør for eksempel også kunne tilby tjenester til målgrupper som ennå ikke har nedsatt arbeidsevne, med den hensikt å forhindre en slik utvikling.

Vi forstår det slik at EØS-lovgivningen kun begrenser VTA- og AFT-selskapenes mulighet til å drive med økonomisk aktivitet. Avgrensningen fra å kunne drive med ikke-økonomisk aktivitet på oppdrag fra

eierkommunene synes på sin side å være begrunnet i behovet for et tydelig skille mellom statlige midler og statlige oppgaver på den ene siden, og ditto kommunale på den andre. Med tanke på at godt forebyggingsarbeid i kommunal regi også vil kunne føre til besparelser i statlige ytelser på sikt, bør man kunne vurdere å legge noe mindre vekt på dette i regelverket for forhåndsgodkjenning av VTA- og AFT-leverandører. For øvrig tillates det allerede i dag at AFT- og VTA-leverandørene driver dagsenterplasser på oppdrag fra kommunen, noe som i seg selv innebærer at statlige midler og kapital med statlig opphav kommer kommuner med arbeidsmarkedsbedrifter til gode.

For å unngå akkumulering av store overskudd i enkelte VTA- og AFT-selskaper med spesielt godt inntjeningspotensial i framtiden, kan et alternativ være å åpne for muligheten for å flytte midler på tvers av de godkjente tiltaksarrangørene av VTA og AFT innad en kommune. Dette trenger ikke å gi økt risiko for kryssubsidiering dersom en sørger for at midlene blir værende og kun flyter mellom tiltaksarrangørene. På den måten vil en ikke nødvendigvis bryte med utbytteforbudet, fordi midlene uansett blir værende hos en tiltaksarrangør.

## 9. Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet, 2015. *Prop. 39 J (2014-2015)*. s.l.:s.n.
- Berg, H., Hauge, K. E., Markussen, S. & Zhang, T., 2021. *Supported Employment eller "vanlig" oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV*, s.l.: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. & Winsvold, M., 2013. *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, s.l.: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Card, D., Kluge, J. & Weber, A., 2018. What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*.
- Cools, S., Hardoy, I. & von Simson, K., 2018. *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*, s.l.: Institutt for samfunnsforskning.
- Econ Pöyry, 2009. *Økonomi og organisering i skjermet sektor*, Oslo: Econ Pöyry.
- Egeland, J. & Langballe, E., 2017. *Voksne og eldre med utviklingshemming og dagens bruk av samarbeidsfora i kommunene*, s.l.: Aldring og helse - Nasjonal kompetansetjeneste.
- Engeland, J. & Langballe, E. M., 2017. *Voksne og eldre med utviklingshemming og dagens bruk av samarbeidsfora i kommunene*. *Aldring og helse*.
- ESA, 2016. Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT). *EFTA Surveillance Authority, Case No: 78099, Document No: 793921, 23 Februar*.
- ESA, 2017. Preliminary assessment under paragraph 48(b) of the Authority's Guidelines on Best Practice for the conduct of state aid control procedures. *EFTA Surveillance Authority, 5 Oktober*.
- Finansdepartementet, 2021. *Perspektivmeldingen 2021*, s.l.: s.n.
- Gill, M., 2005. The myth of transition. Contractualizing disability in the sheltered workshop. *Disability & Society*.
- Gjertsen, H., Anvik, C. H. & Olsen, T., 2014. *Kvalitet er jo det vi gjør i hverdagen*, s.l.: Nordlandsforskning.
- KS, 2020. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, Oslo: KS.
- Mandal, R., 2008. *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*, s.l.: s.n.
- Markussen, S. & Røed, K., 2014. The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*.
- Møller, G. & Magnussen, E., 2020. *Evaluerings av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi*, s.l.: Telemarkforskning.
- Natland, S., Bjerke, E. & Torstensen, T. B., 2019. *Jeg fikk blankpusset håpet om at jeg hadde en framtid. Fontene forskning*.
- NIBR, 2015. *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Oslo: NIBR.
- NOU 2012:6, 2012. *Arbeidsrettede tiltak*, s.l.: s.n.
- Oslo Economics, 2020. *Arbeidsforberedende trening (AFT)*, Oslo: Oslo Economics.
- Oxford Research, 2021. *Bruk av ordinært arbeidsliv i VTA-tiltaket*, Kristiansand: Oxford Research.
- Reinertsen, S., 2012. *Nasjonal tilstandsrapport over arbeids- og aktivitetssituasjonen blant personer med psykisk utviklingshemming*. *NAKU, 2012*.
- Reinertsen, S., 2015. *Arbeid, dagaktivitet, livskvalitet og utviklingshemning - PhD-avhandling*. s.l.: Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Psykologisk institutt.
- Reinertsen, S., 2015. *Arbeid, dagaktivitet, livskvalitet og utviklingshemning, PhD-avhandling*. s.l.: NTNU.
- Rettighetsutvalget, 2016. *På lik linje — Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemning* NOU 2016:17, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltningen.
- Riksrevisjonen, 2020. *Revisjonsrapport for 2019 om Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak*. *Mottaker: Arbeids- og sosialdepartementet*.
- Spjelkavik, Ø., 2011. *Supported employment i Norden*, s.l.: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sysselsettingsutvalget, 2021. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring - tiltak for økt sysselsetting* (NOU 2021:2), Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Teknisk redaksjon.

von Simson, K., 2019. *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*, s.l.: s.n.

Wendelborg, C., Kittelsaa, A. & Wik, S. E., 2017. *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming*, s.l.: NTNU Samfunnsforskning.

Westlie, L., 2008. *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?*, s.l.: Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo .

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo