



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen  
Stortinget  
Postboks 1700 Sentrum  
0026 OSLO

Deres ref  
BSK/inv

Vår ref  
21/1536-

Dato  
28. april 2021

## Svar på representantforslag 287 S (2020-2021)

Jeg viser til brev fra arbeids- og sosialkomiteens leder Erlend Wiborg av 19. april i år med spørsmål om statsrådets vurdering av representantforslag 287 S (2020-2021).

Representantforslaget har ni forslag til vedtak, men forslagene to og tre er avvist i henhold til Stortingets forretningsorden § 39 annet ledd bokstav e). Disse forslagene vil derfor ikke bli kommentert i mitt svar.

Forslagsstillerne ønsker at dagens tilbud av arbeidsmarkedstiltak utvikles og erstattes av langsiktige avtaler og tiltak i egenregi. Før jeg kommenterer på de konkrete forslagene i representantforslaget vil jeg gi en beskrivelse av hvordan arbeidsmarkedstiltakene i dag er organisert. Deretter vil jeg overordnet drøfte noen konsekvenser av at arbeidsmarkedstiltak gjennom tilbud utvikles. Avslutningsvis vil jeg gi kommentarer til de enkelte forslagene.

Arbeidsmarkedstiltak kan i hovedsak inndeles i tre hovedgrupper etter anskaffelsesmåte<sup>12</sup>:

- A. *Direkte tilskudd til enkeltplasser hos ordinære arbeidsgivere.* Dette gjelder bl.a tiltakene lønntilskudd, inkluderingstilskudd og mentor. Tilskuddene utformes og tildeles på individuelt grunnlag, som kompensasjon for nedsatt produktivitet eller tilretteleggingskostnader.
- B. *Direkte standardiserte tilskudd til tiltaksplasser hos forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor* (tiltakene arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid) eller hos ordinære virksomheter (varig tilrettelagt arbeid). Tiltakene har som formål å hjelpe

<sup>1</sup> Inndeling fra NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*. Kapittel 16. Oslo. Nærings- og Fiskeridepartementet.

<sup>2</sup> Noen tiltak faller ikke direkte innenfor kategoriene A, B og C: I tiltaket *varig tilrettelagt arbeid* kan det gis et fast tilskudd direkte til arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv som ikke er knyttet til forhåndsgodkjente leverandører. Tilskuddsordningen heter varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv. Tiltaket *arbeidstrening* gjennomføres hos arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv, men uten tilskudd til arbeidsgiver. Under tiltaket *opplæring* er ordinær utdanning en tiltaksvariant, der det gis tilskudd for faktiske utgifter til personer som tar opplæring i offentlige utdanningsinstitusjoner.

personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting.

- C. Tiltak som leveres etter *anbudskonkurranse* (tiltakene opplæring<sup>3</sup>, avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering) etter regelverket for offentlige anskaffelser. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan delta i anbudskonkurranser og kan tilby anbudsbaserte tiltak, men da på like vilkår med de andre tilbyderne som betegnes *anbudsbaserte tiltaksbedrifter*.

I tillegg er Arbeids- og velferdsetaten gitt muligheter til å utføre oppfølgingstjenester i egenregi. I 2020 gjennomførte Arbeids- og velferdsetaten tiltak i egenregi for om lag 250 millioner kroner.

Velferdstjenesteutvalget, NOU 2020:13, har i kapittel 19.9 en gjennomgang av organisering, utvikling og lønnsomhet i foretak som leverer arbeidsmarkedstiltak på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten. I deres gjennomgang vises det at i perioden 2013 til 2018 har etaten utbetalt mellom fire og fem mrd. kroner per år (2018-kroner) til leverandører av arbeidsmarkedstiltak. I 2018 ble det utbetalt 4,8 mrd. kroner, hvorav litt over halvparten av utbetalingene var til såkalt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører (kategori B over) og noe under halvparten til leverandører av anbudsutsatte tiltak (kategori C over).

Dersom anbud av arbeidsmarkedstiltak skal avvikles, vil det innebære at tiltak for ytterligere om lag 2,5 mrd. kroner, med utgangspunkt i 2018-tall, skal arrangeres enten av etaten selv eller av de forhåndsgodkjente virksomhetene. Det vil innebære en svært kraftig oppbygging av kapasiteten i både etaten og/ eller hos de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Dersom hele kapasiteten skulle vært lagt til Arbeids- og velferdsetaten, måtte etaten tidoble sin kapasitet, og ansatt nærmere 3000 årsverk til tiltaksgjennomføring. Dersom all kapasitet hadde blitt lagt til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene, måtte disse minst ha doblet sin kapasitet, målt ut fra tilskuddene de mottar i dag. Jeg nevner disse tallene for å illustrere hvilket omfang en omlegging i tråd med representantforslaget ville hatt.

Arbeidsmarkedstiltakene som i dag anskaffes varierer både i omfang og innretning avhengig av situasjonen i arbeidsmarkedet og behovene til de arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. For å ha muligheter til raskt å tilpasse kapasiteten til skiftende behov er det en lang praksis for å kjøpe inn tiltak. Dette er en praksis tilbake til 80-tallet. Som følge av økt arbeidsledighet på 1980- og 1990-tallet ble den aktive arbeidsmarkedspolitikken videreutviklet, blant annet ved kjøp av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) fra private leverandører.

Etter årtusenskiftet er det gjennomført omfattende tiltaksreformer og endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltakene med sikte på forenkling, økt mangfold, økt kvalitet og tilpasning til regelverket for offentlige anskaffelser. I 2007-2009 ble konkurranseutsettingen av

---

<sup>3</sup>Tiltaket *opplæring* bestod i 2018 av to tiltaksvarianter, arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og ordinær utdanning. Regelverket for opplæringstiltaket ble endret 1. september 2019. Fag- og yrkesrettet opplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole) ble da innført som ny tiltaksvariant i tillegg til ordinær utdanning og AMO.

arbeidsmarkedstiltak utvidet for nye avklarings- og oppfølgingstiltak og arbeidsrettet rehabilitering i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Avklarings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne, som tidligere i hovedsak var organisert som direkte tilskudd reservert for forhåndsgodkjente virksomheter, ble fra 1. januar 2015 erstattet med anbudsbaserte tiltak for brede målgrupper.

En avvikling av anbudssystemet vil redusere fleksibiliteten i den aktive arbeidsmarkedspolitikken. For eksempel ville det bli slutt på å kjøpe opplæringstiltak fra private kursarrangører, et sentralt virkemiddel for å gi relevant kompetanse til unge ledige, innvandrere og langtidsledige. Verken dagens forhåndsgodkjente tiltaksarrangører eller etaten har kompetanse til å gjennomføre slik opplæring. En slik omlegging vil også gi en ytterligere utvidelse av oppgaver til Arbeids- og velferdsetaten, en allerede stor og kompleks statsetat, med de utfordringer det gir for ledelse, styring og kontroll. Etter min vurdering vil det være en betydelig risiko for at tilbudet til arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne vil bli dårligere og dyrere forbundet ved en omlegging som skissert i representantforslaget.

Jeg vil også gjøre representantene oppmerksom på at tidligere ble yrkesopplæringskurs for arbeidsledige i stor grad drevet av egne AMO-sentre. Erfaringene med disse var imidlertid at de etterhvert i liten grad møtte arbeidsmarkedsetatens og næringslivets behov<sup>4</sup>. Jeg ser det derfor som lite aktuelt å legge om arbeidsmarkedstiltakene i en retning som kan minne om et system som gradvis ble forlatt fra slutten av åtti-tallet.

Jeg har ikke registrert misnøye med måten arbeidsmarkedsopplæringen har vært anskaffet på gjennom de siste tretti årene. Jeg er imidlertid klar over at de forhåndsgodkjente bedriftene har vært misfornøyd med at de ikke lenger har enerett til levering av tiltak etter omleggingen en del år tilbake. I forkant av omleggingen ble det framført dystre spådommer om NAVs anskaffelseskompetanse og utviklingen i pris og kvalitet for tiltakene. Derfor har denne omleggingen blitt grundig evaluert.

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet har Proba Samfunnsanalyse både evaluert selve anskaffelsen og sammenliknet resultater for oppfølgingstiltak i NAV før og etter tiltaksreformen i 2015, herunder også utvidet oppfølging i NAVs egenregi.

I representantforslaget vises det til utsagn fra en tidlig delrapport fra Proba basert på intervjuer med NAV-ansatte som ga uttrykk for at tilbudet er blitt dårligere for de svakeste gruppene. Imidlertid refereres det ikke til hovedkonklusjonene og resultatene fra sluttrapporten om at konkurranseutsettingen har gitt en vesentlig effektivitetsgevinst.

Proba har evaluert resultater og effektivitet for oppfølgingstiltak, der de tre regimene anbudsbaserte oppfølgingstiltak, tidligere forhåndsgodkjente oppfølgingstiltak og

---

<sup>4</sup> En illustrerende rapport om utfordringene med AMO-sentrene er NIBR-notat 1987:111. *Arbeidsmarkedsopplæring, AMO-senteret i Alta, Framtidig organisering og innhold* av Kjetil Hanssen og Lars Krogh. Rapporten ble utarbeidet på oppdrag fra Arbeidsdirektoratet. [Arbeidsmarkedsopplæring : AMO-senteret i Alta : framtidig organisering og innhold - Nasjonalbiblioteket \(nb.no\)](#)

oppfølgingstiltak i statlig egenregi sammenliknes. Funnene viser at anbudsbasert oppfølgingstiltak både har bedre resultater i form av jobbsannsynlighet for alle grupper enn tidligere oppfølgingstiltak og lavere pris. Utvidet oppfølging i etatens egen regi har noe bedre resultater enn anbudsbasert oppfølgingstiltak, avhengig av deltakergruppe, men har samtidig vesentlig høyere kostnader. Proba konkluderer med at konkurranseutsettingen har hatt en effektivitetsgevinst. Funnene støtter opp om en blandingsmodell med både anbud og egenregi framfor at man bør satse på kun det ene av de to regimene.

I representantforslaget hevdes det at avkastningen på flere av de kommersielle avklarings- og oppfølgingsbedriftene de siste årene har vært urovekkende mye høyere enn gjennomsnittet i næringslivet for øvrig. Vi vil her vise til analysen av lønnsomhet og fortjeneste blant leverandører av arbeidsmarkedstiltak fra Velferdstjenesteutvalget (NOU 2021: 13).

Kartleggingen til Velferdstjenesteutvalget viser normal til lavere lønnsomhet over tid for tiltaksleverandører. Særlig har lønnsomheten for kommersielle aktører falt. Sammenliknet med flere andre velferdssektorer ligger arbeidsmarkedstiltak som tilbys av kommersielle leverandører, lavere på indikatorer for fortjeneste og pengestrømmer. Flertallet av kommersielle tiltaksleverandører hadde en driftsmargin mellom 3 og 6 prosent i 2018. Gjennomsnittlige driftsmarginer for norske og utenlandske kommersielle konsern lå i 2016 og 2017 i overkant av 4 prosent, men falt i 2018 til rundt 0 prosent. Til sammenligning har den gjennomsnittlige driftsmarginen for norske ikke-finansielle aksjeselskap, unntatt naturressursbaserte næringer, vært 6 prosent i perioden 2014–2018.

I forslaget vises det også til Riksrevisjonens rapport for regnskapsåret 2019, Dokument 1 (2020-2021), om Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Jeg vil minne om at Riksrevisjonen blant annet påpeker at tiltaksarrangørene i sum har bygd opp mye egenkapital. Den samlede egenkapitalen i tiltaksbedriftene økte fra ca. 2,8 milliarder kroner i 2014 til ca. 3,8 milliarder kroner i 2018 selv om regelverket sier at bedriftenes overskudd skal komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode. Jeg vil vise til at jeg i brev av 17. mars 2021 som svar på skriftlig spørsmål, Dok15:1583, har redegjort for hvordan anbefalingene fra Riksrevisjonens planlegges fulgt opp.

### **Kommentarer til de konkrete forslagene**

1. Stortinget ber regjeringen legge frem en plan for å utvikle dagens anbudssystem for arbeidsmarkedstiltakene i Nav.

På bakgrunn av redegjørelse foran anser ikke regjeringen det som hensiktsmessig å utvikle anbudssystemet for arbeidsmarkedstiltakene.

2. Stortinget ber regjeringen snarest komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige tiltak for å sikre at tilskudd som går til arbeidsmarkedstiltak, benyttes til formålet, ikke til profitt. (skal ikke besvares)

3. Stortinget ber regjeringen sikre at tiltaksforskriften er utformet hensiktsmessig for forvaltningen av tilskuddsordningene for arbeidsmarkedstiltakene, og at forskriften etterleveres. (skal ikke besvares)
4. Stortinget ber regjeringen påse at Nav henter inn dokumentasjon fra tiltaksbedriftene som gir grunnlag for å etterprøve at tilskudd til arbeidsmarkedstiltak går til formålet, og at overskudd kommer tiltakene og deltakerne til gode.

Dette forslaget er likt det som Riksrevisjonen har anbefalt for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og hvor jeg har bedt Arbeids- og velferdsetaten å følge opp.

Jeg ser det imidlertid ikke som aktuelt å be etaten om en slik oppfølging av anbudsutsatte tiltak. Der følges det opp at tiltaksarrangørene gir det tilbudet de skal i henhold til inngått kontrakt. Det ligger utenfor etatens ansvar å kontrollere hvordan pengene disponeres internt hos tiltaksleverandøren. Det er gjennom prisfastsettingen i anbudskonkurransen at det skal sikres en pris som gir en effektiv bruk av offentlige midler.

5. Stortinget ber regjeringen stanse alle planer som foreligger om å konkurranseutsette arbeidsforberedende trening (AFT).

Tiltaket arbeidsforberedende trening er regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) og fastsettes av departementet. AFT er et av de dyreste tiltakene og legger beslag på nær en fjerdedel av tiltaksbevilgningen under kap 634, post 76. Det er mitt ansvar som statsråd til enhver tid å vurdere om innrettingen av arbeidsmarkedspolitikken er hensiktsmessig utformet ut fra de lover og budsjettammer som Stortinget fastsetter. Intensjonen er å forvalte midlene slik at flest mulig av de som trenger det, får en godt arbeidsrettet tilbud. Som tidligere varslet, planlegger jeg å sende ut et høringsnotat om mulige endringer i AFT-tiltaket, men et slik høringsnotat vil jeg neppe ha klart før til høsten.

6. Stortinget ber regjeringen påse at økonomiske verdier opparbeidet gjennom drift av arbeidsmarkedstiltak forblir i tiltaksbedriften som skal videreføre tiltakene ved konserndannelse.

Dette forslaget er likt det som Riksrevisjonen har anbefalt for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og hvor jeg har bedt Arbeids- og velferdsetaten å følge opp.

7. Stortinget ber regjeringen sørge for at Nav-kontorene skal drive ordinær arbeidsformidling som et virkemiddel for å bygge opp, styrke og beholde arbeidslivskompetansen i det enkelte Nav-kontor og utvikle et tettere samarbeid med arbeidsgivere i privat og offentlig sektor, i tråd med Nav-reformens forutsetninger.

Et velfungerende arbeidsmarked skal legge til rette for effektiv utnyttelse av arbeidskraften, og sørge for at prosessen med å bringe sammen de som tilbyr og de som etterspør arbeidskraft, skjer raskt og effektivt. Løpende og oppdatert informasjon om ledige stillinger i hele landet, og tilgang på informasjon om kompetansen til arbeidssøkerne, er viktig for å

skape et transparent arbeidsmarked. Arbeids- og velferdsetatens nettside arbeidsplassen.no har i dag landets største base over ledige stillinger og arbeidssøkere.

De fleste jobbskiftene i arbeidslivet skjer frivillig, og håndteres uten behov for bistand fra NAV. Det er likevel tatt mange initiativer for å legge til rette for at NAV kan yte formidlingsbistand på en god måte i samarbeid med arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor. NAV kan bistå arbeidsgivere som ikke finner aktuelle kandidater til ledige stillinger, og arbeidssøkere som har problemer med å finne arbeid. NAV har inngått en rekke avtaler med bedrifter om rekruttering av arbeidskraft. Slike avtaler finnes både på nasjonalt og regionalt nivå. Som et ledd i dette arbeidet, har NAV kontakt med bedrifter med sikte på rekruttering og utplassering.

I dette arbeidet kan NAV også bistå med tilrettelegging, oppfølging og kvalifisering av arbeidssøkere. På denne måten bidrar NAVs rekrutteringsbistand til økt inkludering i arbeidslivet. Etatens formidlingsarbeid retter seg i hovedsak mot grupper av arbeidssøkere som har høy prioritet i regjeringens arbeidsmarkedspolitik.

Jeg vil for øvrig gjøre oppmerksom på at et tilsvarende spørsmål om arbeidsformidling er besvart i forbindelse med representantforslag 130 S (2020-2021).

8. Stortinget ber regjeringen utrede nye organisasjonsformer som tilrettelegger godt for ideell virksomhet innenfor arbeidsmarkedstiltak, og som ikke har kapitalavkastning som formål.

Regjeringen vil legge fram en strategi for mer bruk av innovative anskaffelser og økt involvering av ideelle aktører på arbeids- og velferdssfeltet. Arbeids- og velferdsdirektoratet samarbeider med ideelle organisasjoner om aktuelle tiltak.

Tilbydere av arbeidsmarkedstiltak, herunder ideelle, kan etablere de organisasjonsformer de ønsker innenfor gjeldende regelverk. Med unntak av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for AFT og VTA stilles det ikke krav om en bestemt organisasjonsform for å kunne tilby arbeidsmarkedstiltak. Ideelle virksomheter står fritt til å delta i alle anbudskonkurranser for arbeidsmarkedstiltak på linje med andre tilbydere. Leverandører vinner konkurranser på grunnlag av kvalitet og pris, ikke organisasjonsform. Regjeringen ser det ikke som hensiktsmessig å skille mellom ulike organisasjonsformer ved valg av leverandører og ser det derfor ikke som aktuelt å utrede nye organisasjonsformer for leverandører av arbeidsmarkedstiltak.

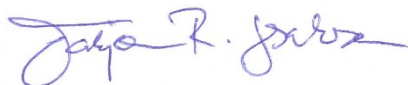
9. Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å sikre at alle selskaper som leverer offentlig finansierte velferdstjenester, organiseres i egne rettssubjekter hvor det ikke er tillatt å drive annen virksomhet enn offentlig finansierte velferdstjenester.

Dette forslaget er formulert generelt og ikke kun for arbeidsmarkedstiltak. Forslaget er identisk med et mindretallsforslag i Velferdstjenesteutvalget (NOU 2021: 13).

Velferdstjenesteutvalget vurderte tiltak for å sikre økt transparens om eierskap, organisering og økonomi. Utvalget mente at det bør legges til rette for effektive kontroller av aktørene. Dette er viktig for å sikre transparens og skape tillit i befolkningen på lang sikt. Utvalget viste her til at på andre sektorer er det innført krav om regnskapsmessig skille. Det var ikke hensiktsmessig for utvalget å spesifisere hvordan strengere krav til rapportering og krav om regnskapsmessig skille skal utformes, særlig fordi de ulike sektorene er så vidt ulike, og det varierer hvor god oversikt man har over de private leverandørene. *Flertallet* i utvalget ville ikke gi en generell anbefaling om å stille krav til organisering av deler av virksomheten i egne selskaper, begrunnet i at dette vil medføre betydelige kostnader for leverandørene av velferdstjenester. Flertallet mente at mindre kostnadskrevende alternativer som regnskapsmessig skille bør vurderes. *Utvalgets mindretall* viste til at det var svært ressurskrevende for utvalget å etablere tallmaterialet som var grunnlag for utvalgets analyser. Blant annet i lys av dette mente mindretallet at alle selskaper som leverer offentlige finansierte velferdstjenester bør organiseres i egne rettssubjekter hvor det ikke er tillatt å drive annen virksomhet enn offentlig finansierte velferdstjenester.

Utvalgsrapporten ble sendt på høring med høringsfrist 15. mars. Regjeringen vurderer hvordan utvalgets anbefalinger skal følges opp på bakgrunn av dette.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen