

Revisjonsrapport for 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten



Mottaker: Arbeids- og sosialdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400 /4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
1.1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	4
1.2	Hovedfunn	5
2	Innledning	6
3	Revisjonens mål og problemstillinger	8
4	Metoder	9
4.1	Problemstilling 1: Inngåelse av avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak	9
4.2	Problemstilling 2: Oppfølging av at tiltaksarrangørene leverer arbeidsmarkedstiltak i henhold til inngåtte kontrakter og i samsvar med tiltaksforskriften	12
5	Revisjonskriterier	14
5.1	Revisjonskriterier til problemstilling 1: Inngåelse av avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak	14
5.2	Revisjonskriterier til problemstilling 2: Oppfølging av at tiltaksarrangørene leverer arbeidsmarkedstiltak i henhold til inngåtte kontrakter og i samsvar med tiltaksforskriften.....	16
6	Funn.....	17
6.1	Innledning	17
6.2	Tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører	19
6.2.1	Krav for å bli forhåndsgodkjent tiltaksarrangør	19
6.2.2	Godkjenningsprosessen i NAV Fylke.....	24
6.3	Tiltak anskaffet etter regelverk om offentlige anskaffelser.....	26
6.3.1	Konkurransesituasjonen.....	26
6.3.2	Anskaffelsenes kunngjorte verdi og påløpt per avtale	27
6.3.3	Dokumentasjon og etterprøvnbarhet i anskaffelsene	28
6.4	Oppfølging av avtaler og internkontroll	29
6.4.1	Kontroll av faktura og refusjonskrav.....	30
6.4.2	Oppfølging av leverandørene	33
7	Konklusjoner	34
7.1	Forhåndsgodkjente leverandører av arbeidsmarkedstiltak.....	35
7.2	Tiltak anskaffet etter regelverk om offentlige anskaffelser.....	37
7.3	Internkontroll ved utbetalinger.....	37

1 Sammendrag

1.1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstiltak og følger opp tiltaksleverandørene i samsvar med *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) og anskaffelsesregelverket.

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Tiltakene omfatter for eksempel kurs som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer til ledige jobber, avklaring av den enkeltes arbeidsevne og oppfølging i form av motivering og veiledning.

I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 5,8 milliarder kroner. Halvparten av beløpet gjelder de skjermede tiltakene som arrangeres av forhåndsgodkjente leverandører, og den andre halvparten gjelder tiltakene som er anskaffet etter regelverket om offentlige anskaffelser. I gjennomsnitt deltok 72 348 personer i et arbeidsmarkedstiltak hver måned i 2018.

Kravene til arbeids- og velferdsetatens ulike arbeidsmarkedstiltak er nedfelt i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften). Forskriften angir hvilke tiltak etaten skal anskaffe etter regelverket om offentlige anskaffelser, og hvilke den skal kjøpe av forhåndsgodkjente bedrifter (skjernet virksomhet). Kravene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også regulert i tiltaksforskriften. Forskriften setter krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd og uttak av utbytte. Den stiller også krav om at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.¹ Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.² Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at anskaffelsesprosessen er forutsigbar for leverandørene, og at det er mulig, både for leverandører og eventuelle tredjeparter, å sjekke om oppdragsgiveren har fulgt reglene som gjelder for konkurransen.³ Anskaffelsen skal så langt som mulig basere seg på konkurranse.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere en internkontroll, og det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte.⁴ Kontroll av utgifter er et element i internkontrollen. Kontrollen skal blant annet sikre at anskaffelser og tilskudd blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller).⁵ I tillegg til transaksjonskontrollene skal virksomheten utføre kontroller på aggregert nivå og etterkontroll.⁶

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften)
- Innst. 358 L (2015–2016), jf. Prp. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *lov om arbeidsmarkedstjenester* (arbeidsmarkedsloven)
- *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)

¹ *Lov om offentlige anskaffelser* § 1.

² *Lov om offentlige anskaffelser* § 4.

³ *Veileder for offentlige anskaffelser*, side 61.

⁴ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, kapittel 2.4.

⁵ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, kapittel 2.5.1.

⁶ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, kapittel 2.5.4 og 2.5.5.

Revisjonen er gjennomført ved dokument- og regnskapsanalyser. Analysene er fulgt opp med intervju av fire utvalgte fylkesenheter i arbeids- og velferdsetaten og med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Utkast til rapport ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 12. april 2019. Departementet har i brev av 8. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Arbeids- og sosialdepartementet har ingen merknader til revisjonens funn og konklusjoner. Det er etter departementets vurdering en godt gjennomført revisjon som peker på utfordringer knyttet til anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak, som er et sentralt arbeidsområde i etaten. Departementets kommentarer til rapporten er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

1.2 Hovedfunn

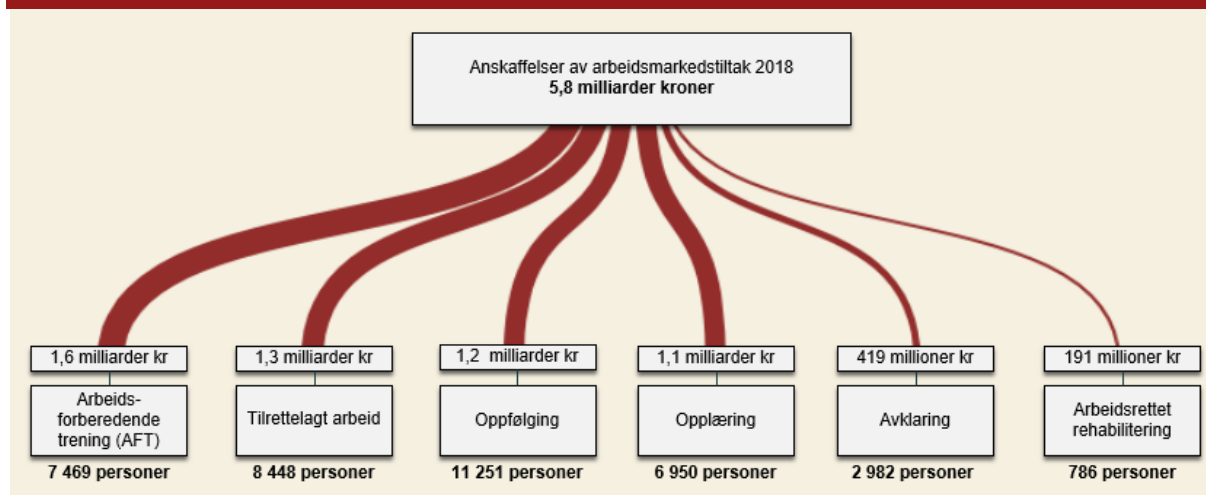
- Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak*.
- Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene *avklaring*, *oppfølging* og *arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse.
- Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

2 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) betjener årlig 2,8 millioner personer og forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Etaten er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet og skal blant annet bidra til målet om flere i arbeid, gi relevante tilbud til dem som ikke kan delta i arbeidslivet, og yte god service til brukerne.⁷ Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.⁸ Tiltakene omfatter for eksempel kurs som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer til ledige jobber, avklaring av den enkeltes arbeidsevne og oppfølging i form av motivering og veiledning. De fleste tiltakene er tidsbegrensede og gis til personer som har behov for bistand i en avgrenset periode.

Kjøp av arbeidsmarkedstiltak utgjør en betydelig utgiftspost for offentlige budsjetter, og Stortinget bevilger midlene over kapittel 634 *Arbeidsmarkedstiltak*.⁹ Arbeids- og velferdsetaten har fått bevilget ca. 9 milliarder kroner over dette kapitlet i 2018.¹⁰ Etaten har en stor portefølje av arbeidsmarkedstiltak. Noen tiltak gjennomføres i ordinært arbeidsliv, for eksempel gjennom lønnstilskudd, og andre tiltak anskaffes fra eksterne tiltaksarrangører. I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak fra eksterne tiltaksarrangører for 5,8 milliarder kroner,¹¹ og gjennomsnittlig har 72 348 personer deltatt i arbeidsmarkedstiltak hver måned.¹² For den enkelte kan aktiv deltakelse i arbeidslivet være helt sentralt for god livskvalitet, velferd og tilhørighet.¹³

Figur 1 Antall tiltaksdeltakere og beløp per tiltakstype



Kilde: Regnskapsdata fra OeBS og statistikk fra arbeids- og velferdsetaten

Arbeidsmarkedstiltak gjennomføres hovedsakelig av tiltaksarrangører i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten. Tiltaksarrangørene består av blant annet tiltaksbedrifter, ordinære bedrifter og utdanningsinstitusjoner. Denne revisjonen omfatter tiltak arrangert av tiltaksbedrifter, det vil si profesjonelle tiltaksarrangører som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak på oppdrag fra arbeids- og velferdsetaten. Det skilles mellom forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og anbudsbaserte tiltaksbedrifter. En forhåndsgodkjent tiltaksarrangør er en virksomhet som har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.¹⁴ Noen av de forhåndsgodkjente

⁷ Prop. 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 12.

⁸ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften) § 1-1.

⁹ Prop. 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 119.

¹⁰ Prop. 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 45.

¹¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

¹² Arbeids- og velferdsetaten (2018) *Deltakere i arbeidsrettede tiltak. Tiltak. Tidsserie måned, Januar 2018–desember 2018*.

¹³ <<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger++statistikk/Tiltaksdeltakere>>. [Hentet 26.04.2019].

¹⁴ Innst. 311 S (2017–2018) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV*, side 5.

¹⁵ NOU (2012: 6) *Arbeidsmarkedstiltak*, punkt. 3.1.

tiltaksbedrifter deltar i anbudskonkurranser og tilbyr anbudsbaserte tiltak, men da på like vilkår som de andre tilbyderne.

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) fastsetter på hvilke vilkår det enkelte tiltak er utformet.¹⁵ Forskriften angir hvilke av tiltakene arbeids- og velferdsetaten skal anskaffe i overensstemmelse med *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven), og hvilke tiltak som skal gjennomføres av forhåndsgodkjente bedrifter (skjernet virksomhet). Omtrent halvparten av utbetalingene til tiltaksbedriftene i 2018 gjelder de skjermede tiltakene *varig tilrettelagt arbeid* og *arbeidsforberedende trening* som arrangeres av forhåndsgodkjente leverandører.¹⁶

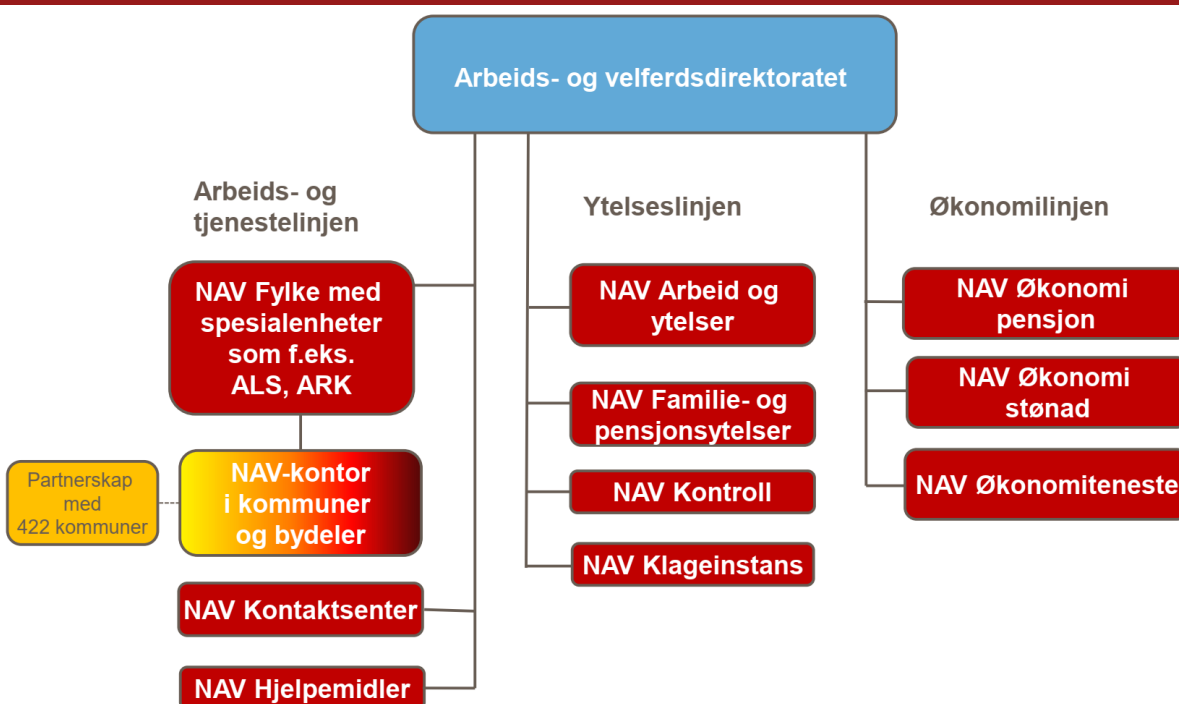
Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i innstillingen¹⁷ til *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV* at måloppnåelsen er så svak at komiteen mener det er åpenbart at verken ressursbruk eller prioriteringer i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene bidrar til å nå målene om arbeidsretting av stønader og tiltak, slik Stortinget har forutsatt. Gitt de omfattende ressursene som settes inn på området, samt de store menneskelige omkostningene som følger av svikt i oppfølgingen, mener komiteen at manglende styring og for svakt fokus på arbeidsmarkedstiltakenes kvalitet og resultatoppnåelse er kritikkverdig.

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for 2017 stilt krav om at arbeids- og velferdsetaten skal stille kvalitets- og resultatkrav til leverandører av tiltak.¹⁸

Organisering og ansvarsforhold på området

Ansvar for arbeidsmarkedstiltak er fordelt på flere enheter i arbeids- og velferdsetaten. Det er fylkesenhetene som anskaffer arbeidsmarkedstiltakene, og det er fylkene som har ansvar for å følge opp avtalene de har inngått. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for styringen av etatens arbeid med arbeidsmarkedstiltak og har dialog med Arbeids- og sosialdepartementet som har det overordnede ansvaret på området. Figur 2 viser organiseringen av arbeids- og velferdsetaten.

Figur 2 Organisering av Arbeids- og velferdsetaten



Kilde: Nav.no

¹⁵ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften) § 1-1.

¹⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

¹⁷ Innst. 311 S (2017-2018) til Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV.

¹⁸ Arbeids- og sosialdepartementet (2018) *Tildelingsbrev* fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2018.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstiltak og følger opp tiltaksleverandørene i samsvar med *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) og anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i to problemstillinger:

Problemstilling 1:

Følger arbeids- og velferdsetaten *lov og forskrift om offentlige anskaffelser* og tiltaksforskriften ved inngåelse av avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak?

Problemstilling 2:

Følger arbeids- og velferdsetaten opp at tiltaksarrangørene leverer arbeidsmarkedstiltak i henhold til inngåtte kontrakter og i samsvar med tiltaksforskriften?

Denne revisjonen er avgrenset til tiltakene som er gjennomført av tiltaksbedrifter, det vil si profesjonelle tiltaksarrangører som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak på oppdrag fra arbeids- og velferdsetaten. Revisjonen skiller mellom forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og tiltaksbedrifter som leverer tiltak etter reglene for offentlige anskaffelser.

Revisjonen omfatter de fire tiltakstypene som anskaffes etter anskaffelsesregelverket:

- opplæring
- oppfølging
- avklaring
- arbeidsrettet rehabilitering

I tillegg omfatter rapporten kjøp av de to skjermede tiltakene:

- varig tilrettelagt arbeid (VTA)
- arbeidsforberedende trening (AFT)

Revisjonen er videre avgrenset mot Dokument 3:5 (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV*, som blant annet vurderer i hvilken grad deltakerne kommer i arbeid.

Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2018.

4 Metoder

Revisjonen har kontrollert arbeids- og velferdsetatens anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak i budsjettåret 2018. Revisjonen er gjennomført ved hjelp av dokument-, regnskaps- og dataanalyser. Analysene er fulgt opp med intervju av fire utvalgte fylkeskontorer i Arbeids- og velferdsetaten. Alle problemstillingene i revisjonen var tema i et avsluttende intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de respektive enhetene. De verifiserte referatene er sammenstilt og analysert, og ligger til grunn for rapporten.

Det var 18 fylkeskontor i arbeids- og velferdsetaten i 2018, og revisjonen har valgt ut fire av disse til intervju. Valget er foretatt ut fra størrelse på anskaffelsene og geografisk spredning. Lederen for tiltaksenheten ved det aktuelle fylkeskontoret deltok i samtlige intervjuer. Videre deltok det medarbeidere som jobber med anskaffelser av tiltak, forhåndsgodkjenning av tiltaksleverandører av skjermede tiltak samt medarbeidere som jobbet med oppfølging av tiltaksarrangørene. I tillegg deltok også minimum en person som hadde inngående kjennskap til fakturabehandlingen i fylkesenheten. Fylkeskontorene som har blitt intervjuet, er

- NAV Rogaland
- NAV Trøndelag
- NAV Vest-Agder
- NAV Nordland

4.1 Problemstilling 1: Inngåelse av avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak

Revisjonen har brukt dokument-, regnskaps- og dataanalyse samt intervju for å kontrollere den første problemstillingen, som omhandler både tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører og tiltak anskaffet etter regelverket om offentlige anskaffelser.

Dokumentanalyse

Disse dokumentene er innhentet og analysert:

- tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2017 og 2018
- referat fra styringsdialog mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2017 og 2018
- arbeids- og velferdsetatens interne styringsdokument *Mål- og disponeringsbrev* fra direktoratet til NAV Fylke for 2017 og 2018
- virksomhetsrapporter første og tredje tertial 2018 fra samtlige av etatens 18 fylkeskontorer til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- virksomhetsrapporter for 3. tertial 2017 fra seks av etatens fylkeskontorer til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- rapporter fra internrevisjonen i arbeids- og velferdsetaten
 - C2012-27 *Arbeidsmarkedstiltak, anskaffelser og oppfølging av leveranse* (august 2012)
 - C2016-20 *Oppfølging av tiltaksarrangører – rammeavtaler og refusjonskrav* (januar 2017)
 - C2017-19 *Arbeidsrettede tiltak – prosess og planarbeid* (januar 2018)
 - C2017-22 *Arbeidsmarkedstiltak – bruk av tiltaket arbeidstrening* (mars 2018)
 - C2017-24 *Anskaffelser – habilitet i anskaffelsene* (september 2017)
 - C2018-15 *Arbeidsforberedende trening (AFT)* (september 2018)
- anskaffelsesdokumenter for et utvalg avtaler som var aktive i 2018
 - 259 anskaffelsesprotokoller
 - 116 evalueringsrapporter og scoreskjema
- eksterne rapporter på området
 - Proba samfunnsanalyse, *Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak* Delrapport 1 2017-01 og Sluttrapport 2018-07
 - NOU (2012: 6) *Arbeidsrettede tiltak*

- retningslinjer og interne veiledninger utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet om forhåndsgodkjenning av tiltaksarrangører
 - *Hvordan vurdere godkjenningskravet om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være primærvirksomhet* (september 2016)
 - *Godkjenning av tiltaksarrangør for AFT og VTA* (september 2016)
 - *Sjekkliste for godkjenning* (mai)
 - *Fordeling av verdier hos tiltaksarrangør som må omorganisere virksomheten for å oppfylle krav til godkjenning* (april 2017)
 - *Rutine for kontroll av primærvirksomhet (forhåndsgodkjente tiltaksarrangører)*
 - *Tilfeldig uttrekk 2019* (oversikt over tiltaksarrangører til stikkprøvekontroll)
 - *Oversikt over forhåndsgodkjente tiltaksarrangører*
- NAV Fylkes dokumentasjon av vurderinger i forbindelse med godkjenning av et utvalg forhåndsgodkjente leverandører (sjekkliste)

Dokumentene er gjennomgått og analysert for å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten har fulgt *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven), *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) og *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) ved inngåelse av avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak. Revisjonen har brukt analyseverktøyet *Nvivo* i arbeidet med dokumentanalysene.

Analyse av godkjenning av forhåndsgodkjente leverandører

Revisjonen har gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrevene fra departementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2017 og 2018 samt arbeids- og velferdsetatens interne styringsdokumenter for 2017 og 2018. Revisjonen har undersøkt om krav som departementet har stilt ovenfor etaten vedrørende de forhåndsgodkjente leverandørene av tiltakene *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) og *arbeidsforberedende trening* (AFT), er videreformidlet til enhetene som står for godkjenningen av leverandørene (NAV Fylke).

Revisjonen har videre innhentet etatens interne retningslinjer, veileder og notater for å se hvilke føringer Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt fylkesenhetene i forbindelse med godkjenningen av de forhåndsgodkjente leverandørene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en sjekkliste til bruk ved godkjenningen av leverandører. Sjekklisten inneholder en rekke krav som etaten skal vurdere om leverandøren oppfyller. Temaene som etaten skal vurdere, knytter seg i hovedsak til de formelle kravene i tiltaksforskriften. Hensikten med sjekklisten er at etaten på en systematisk måte skal dokumentere om en tiltaksarrangør den vurderer for godkjenning, oppfyller kravene i tiltaksforskriften.¹⁹

Revisjonen har innhentet 35 sjekkliste for godkjenning av tiltaksarrangører. Det er innhentet sjekkliste fra alle fylkesenhetene utenom en. Sjekklistene ble plukket ut basert på risiko etter en forutgående analyse av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. Revisjonen har kontrollert om sjekklistene dokumenterer om kravene for å bli forhåndsgodkjent er oppfylt. Revisjonen har også undersøkt om vurderingene som ligger til grunn for godkjennelsen av tiltaksbedrifter som avviker fra hovedreglene i forskriften, er dokumentert i sjekklisten.

Revisjonen har videre gjennomgått rapporter fra internrevisjonen som omhandler etatens arbeid med de skjermete tiltakene VTA og AFT.

Analyse av konkurransesituasjonen

Revisjonen har innhentet anskaffelsesdokumenter til et utvalg anskaffelser som hadde aktive avtaler i 2018. Anskaffelsene ble identifisert gjennom en regnskapsanalyse av utbetalingssystemet Abetal, der en anskaffelse ble definert som unike kombinasjoner av tiltaksarrangører og tiltakstype for hvert enkelt fylke. Dette ble blant annet gjort for å kunne vurdere utbetalinger til tiltaksarrangører i 2018 mot de aktive avtalenes anskaffelsesdokumenter.

Utvalget er gjort med utgangspunkt i en risikobasert vurdering av anskaffelser som oversteg terskelverdien for protokoll²⁰, 100 000 kroner. Videre er utvalget avgrenset mot Probas evaluering av

¹⁹ Sjekkliste for godkjenning av VTA og AFT, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

²⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-1.

anskaffelsene av avklarings- og oppfølgingstiltakene.²¹ Til sammen utgjør utvalget 275 anskaffelser. For disse anskaffelsene mottok revisjonen 259 anskaffelsesprotokoller og 116 supplerende evalueringsmatriser eller evalueringsrapporter i anskaffelser med flere tilbydere.

Revisjonen mottok i enkelte tilfeller flere anskaffelsesprotokoller per identifiserte anskaffelse, for eksempel protokoller for forskjellige tjenesteområder for tiltaket oppfølging som samme leverandør hadde vunnet i en anbudsrunde. For 95 av de identifiserte anskaffelsene ble revisjonen ikke forelagt protokoll eller annen dokumentasjon med tilsvarende innhold.

Revisjonen har gjennomført en dokumentanalyse av anskaffelsesdokumentene. Målet med analysen har vært å vurdere hvorvidt fylkesenhetene har fulgt lov og forskrift i anskaffelsene av arbeidsmarkedstiltak.

Regnskaps- og dataanalyser

Revisjonen har gjennomført en analyse av alle transaksjonene til tiltaksarrangører i 2018 for å analysere hvor mye som er kjøpt fra de forskjellige tiltaksarrangørene på de ulike arbeidsmarkedstiltakene. Analysen er gjennomført med data fra utbetalingssystemet *Abetal*²² for perioden 1. januar 2018 til 31. desember 2018. Revisjonen har innhentet databasen med alle transaksjonene til tiltaksarrangører som har gått gjennom utbetalingssystemet i 2018. Artskonto som er brukt, er knyttet til arbeidsmarkedstiltak gruppert i disse kategoriene:

- 33221 AFT
- 33610 VTA
- 33310 AMO
- 33312 AMO Enkelt plass
- 33853 Avklaring – andre grupper
- 33871 Oppfølging – andre grupper
- 33874 Jobbklubb fra 2009
- 34014 Arbeidsrettet rehabilitering – andre grupper

Revisjonen har videre innhentet en økonomirapport fra rapportsystemet *Discoverer* som viser regnskapstall fra økonomisystemet Oracle eBusiness Suite (OeBS) (hovedbok). Revisjonen har tatt ut rapport for perioden 1. januar 2018 til 31. desember 2018. Rapporten har blitt brukt til aggregerte analyser av anskaffelsene av arbeidsmarkedstiltak i 2018.

Analyse av godkjenning av forhåndsgodkjente leverandører

Revisjonen har gjennomført en analyse av de forhåndsgodkjente leverandørene av tiltakene AFT og VTA. Det er innhentet oversikt over forhåndsgodkjente leverandører fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 7. februar 2019. Denne oversikten inneholder 306 leverandører. Oversikten ble brukt for å analysere organiseringen og eierskapet av de forhåndsgodkjente leverandørene. Revisjonen har gjennomgått den mottatte oversikten og kontrollert den mot Enhetsregisteret/Brønnøysundregistrene og ved oppslag i enkelte leverandørers hjemmesider og årsmeldinger. Revisjonen har gjennomført møte med en representant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og drøftet organiseringen og eierskapet av tiltaksbedriftene for å kvalitetssikre analysen.

Revisjonen har videre gjennomført en regnskapsanalyse på data fra Abetal i perioden 1. januar 2018 til 31. desember 2018. Denne viser hvor mye arbeids- og velferdsetaten har anskaffet AFT og VTA for i 2018 totalt og per leverandør.²³

Anskaffelsenes kunngjorte verdi sammenlignet med faktisk verdi / påløpt per avtale

Revisjonen har gjennomført en analyse av utbetalinger på avtaler som er aktive i 2018. Resultatet av analysen er sammenlignet med kunngjort verdi for de enkelte anskaffelsene i anskaffelsesdokumentene. Målet med analysen har vært å kontrollere om det har forekommet vesentlige endringer utover de kunngjorte verdiene til anskaffelsene.

²¹ Proba samfunnsanalyse, *Evaluerings av offentlige anskaffelser: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak, 2018-07.*

²² Abetal er et system som beregner utbetalinger av dagpenger, arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger og tilleggssknader for arbeid- og velferdsetaten.

²³ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *Rapport TOTALT Hovedområder med kategoriart*, mottatt 5. februar 2019.

Intervjuer

Formålet med intervjuene var å få utdypende informasjon om etatens kjøp av arbeidsmarkedstiltakene opplæring, oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering. Etatens arbeid med forhånds-godkjenning av leverandører av tiltakene AFT og VTA var også et tema i intervjuene. Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de respektive enhetene. Innholdet i de verifiserte referatene ligger til grunn for det som er tatt med i rapporten.

4.2 Problemstilling 2: Oppfølging av at tiltaksarrangørene leverer arbeidsmarkedstiltak i henhold til inngåtte kontrakter og i samsvar med tiltaksforskriften

Revisjonen har brukt dokumentanalyse, regnskaps- og dataanalyse, og intervju for å kontrollere problemstillingen som omfatter oppfølging av avtaler og etatens internkontroll på området.

Dokumentanalyse

Disse dokumentene er analysert for å belyse problemstillingen:

- virksomhetsrapporter første og tredje tertial 2018 fra alle fylkesenhetene til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Proba samfunnsanalyse, *Evaluerings av offentlige anskaffelser: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak*, Delrapport 1 2017-01 og Sluttrapport 2018-07
- avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak
- faktura og refusjonskrav fra leverandører av arbeidsmarkedstiltak
- virksomhetsrapporter første og tredje tertial 2018 fra samtlige av etatens 18 fylkesenheter til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- virksomhetsrapporter for tredje tertial 2017 fra seks av etatens fylkesenheter til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- rapporter fra internrevisjonen i arbeids- og velferdsetaten
 - C2012-27 *Arbeidsmarkedstiltak, anskaffelser og oppfølging av leveranse* (august 2012)
 - C2016-20 *Oppfølging av tiltaksarrangører – rammeavtaler og refusjonskrav* (januar 2017)
 - C2017-19 *Arbeidsrettede tiltak – prosess og planarbeid* (januar 2018)

Kontroll av faktura og refusjonskrav

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført i underkant av 40 000 utbetalinger til tiltaksarrangører i 2018. Revisjonen har kontrollert et risikobasert utvalg på 189 faktura og refusjonskrav med tilhørende vedlegg som arbeids- og velferdsetaten har mottatt fra leverandører av tiltakene *oppfølging, avklaring, arbeidsrettet rehabilitering* og *opplæring*. Fakturaene er kontrollert mot tilhørende avtaler og eventuell annen grunnlagsdokumentasjon (for eksempel årlig prisjustering).

Revisjonen har kontrollert 110 fakturaer knyttet til tiltaket *opplæring*. Revisjonen har videre kontrollert 79 fakturaer fra tiltaksarrangører av *oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering*. Det er innhentet dokumentasjon fra samtlige av etatens fylkesenheter og utvalget av faktura og avtaler er basert på en forutgående analyse av etatens anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak.

Fakturaer og refusjonskrav fra kjøreskoler har blitt spesielt prioritert i denne kontrollen, og revisjonen har totalt gjennomgått 59 fakturaer knyttet til kjøreopplæring.

Revisjonen har gjennomført kontrollen av faktura og refusjonskrav er gjennomført for å undersøke om det er stilt krav til faktura og grunnlagsdokumentasjon i avtalene, og om det er samsvar mellom avtalt pris og pris på faktura/refusjonskrav.

Resultatkrav i avtaler

Revisjonen har analysert 63 avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltakene opplæring, oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering. Avtalene er valgt fra utvalget på 189 kontrollerte faktura som er omtalt i avsnittet over. Målet med analysen har vært å kontrollere om etaten i avtalene stiller resultatkrav til tiltaksarrangørene.

Intervju

Formålet med intervjuene var blant annet å få utdypende informasjon om hvordan etaten følger opp tiltaksarrangørene i forbindelse med levering av tiltak og hvordan kravene til fakturabehandling håndteres. Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de respektive enhetene.

Utkast til rapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 12. april 2019. Departementet har i brev av 8. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Arbeids- og sosialdepartementet har ingen merknader til revisjonens funn og konklusjoner. Det er etter departementets vurdering en godt gjennomført revisjon som peker på utfordringer knyttet til anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak, som er et sentralt arbeidsområde i etaten. Departementet har kommet med enkelte kommentarer til rapporten som i hovedsak innarbeidet i denne rapporten.

5 Revisjonskriterier

5.1 Revisjonskriterier til problemstilling 1: Inngåelse av avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltak

*Lov om arbeidsmarkedstjenester*²⁴ (arbeidsmarkedsloven) skal bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Det følger av § 12 i loven at arbeidsmarkedstiltak skal utformes og organiseres i samsvar med lovens formål, de mål og retningslinjer som ligger til grunn for Stortingets bevilgninger, tildelingsbrev fra departementet og forskrifter.

*Forskrift om arbeidsmarkedstiltak*²⁵ (tiltaksforskriften) fastsetter på hvilke vilkår det enkelte tiltak er utformet.²⁶ Forskriften angir hvilke av tiltakene²⁷ som arbeids- og velferdsetaten skal anskaffe i overensstemmelse med *lov om offentlige anskaffelser*²⁸ (anskaffelsesloven), og hvilke tiltak²⁹ som skal gjennomføres av forhåndsgodkjente bedrifter (skjermet virksomhet).³⁰

Kravene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som skal arrangere tiltakene *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA), er regulert i tiltaksforskriften.³¹ Forskriften setter krav til at virksomheten skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom den anser det som hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet. For å bli godkjent som tiltaksarrangør må virksomheten i tillegg oppfylle tiltaksforskriftens krav om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, at overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode, at virksomheten ikke skal utbetale utbytte, og at en tiltaksbedrift ikke kan eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter. Forskriften stiller også krav om at tiltaksplasser ikke skal virke konkurranseevridende.³²

Anskaffelsesloven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.³³ Loven gjelder for offentlige oppdragsgivere som gjennomfører anskaffelser med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner eksklusiv mva.³⁴ Statlige myndigheter plikter å følge anskaffelseslovens bestemmelser, jf. § 2 annet ledd bokstav a).

Ifølge anskaffelsesloven § 4 skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse, at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at oppdragsgiver kan dokumentere hvordan anskaffelsen er gjennomført.

Reglene for gjennomføringen av en anskaffelsesprosess finnes i *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften), jf. anskaffelsesloven § 16. Hvilken del av forskriften som gjelder, avhenger av hvilke terskelverdier anskaffelsene overstiger.³⁵ Det er i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjelder. Den første er terskelverdien for når forskriften kommer til anvendelse. Denne er på 100 000 kroner eksklusiv mva.³⁶ Den andre typen terskelverdi er den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner eksklusiv mva. Anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger denne, må i all hovedsak følge del II i forskriften. Den tredje typen terskelverdi er EØS-terskelverdiene. Det er flere ulike EØS-

²⁴ LOV-2004-12-10-76.

²⁵ FOR-2015-12-11-1598.

²⁶ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften) § 1-1.

²⁷ Avklaring (kapittel 2), oppfølging (kapittel 4), opplæring (kapittel 7) og arbeidsrettet rehabilitering (kapittel 12).

²⁸ LOV-2016-06-17-73.

²⁹ Arbeidsforberedende trening (kapittel 13) og varig tilrettelagt arbeid (kapittel 14).

³⁰ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 2-6, 4-6, 7-6, 12-6, 13-7 og 14-8.

³¹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 og 14-5.

³² *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* § 1-6.

³³ *Lov om offentlige anskaffelser* § 1.

³⁴ *Lov om offentlige anskaffelser* § 2.

³⁵ *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 5-1.

³⁶ *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 1-1.

terskelverdier i forskriften for ulike typer anskaffelser. Terskelverdien for anskaffelse av helse- og sosialtjenester er 6,95 millioner kroner eksklusiv mva.³⁷ Ved kjøp av arbeidsmarkedstiltak gjelder forskriftens del I og eventuelt del IV dersom anskaffelsens verdi overstiger 6,95 mill. kroner eks. mva, jf. vedlegg 3 til forskriften.

Forskriftens § 7-1 (1) stiller krav om at oppdragsgiver skal ha dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Forskriftens § 7-1 (3) stiller krav om at vesentlige forhold skal nedtegnes eller samles i en protokoll. For anskaffelser som følger forskriftens del II er det utfyllende bestemmelser om innhold i §10-5 og for anskaffelser etter forskriftens del III i § 25-5.

Anskaffelsesregelverket er videre operasjonalisert i *veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet.³⁸ Veilederen skal bidra til at offentlige oppdragsgivere gjennomfører anskaffelsene i tråd med formålet med regelverket. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en *veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester*.³⁹

Økonomiregelverket består av *reglement for økonomistyring i staten* med tilhørende bestemmelser og rundskriv. Bestemmelsene og rundskrivene utdyper hovedreglene i reglementet. Økonomiregelverket inneholder blant annet regler for og bestemmelser om hvordan departementene skal styre virksomheter⁴⁰, virksomhetenes interne styring⁴¹, anskaffelser⁴², forvaltning av tilskuddsordninger⁴³ og internkontroll⁴⁴.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene.⁴⁵

Ved behandling av anskaffelsesloven avga næringskomiteen *Innst. 358 L (2015–2016)*. I innstillingen framgår det at komiteen ser det som viktig at lovverket stimulerer til at varer og tjenester anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris.⁴⁶ Komiteen bemerker videre:

«For å lykkes med effektiv ressursbruk mener komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene. Dette er avgjørende for å oppnå effektiv bruk av offentlige ressurser og for å kunne utnytte de muligheter markedet har til å bidra til gode og effektive offentlige varer og tjenester. Derfor er det viktig at anskaffelser gjennomføres planmessig etter en fastlagt prosess som omhandler planlegging (behovsvurderinger), gjennomføring (konkurransegjennomføring) og oppfølging (og forbedringer). Prosessen skal sikre god styring og profesjonell gjennomføring av anskaffelsesarbeidet.»⁴⁷

«Komiteen er kjent med at hvordan det offentlige foretar sine innkjøp og hvilke leveranser som velges, får konsekvenser for hva leverandørsiden kan tilby på lang sikt. Det er viktig for næringslivet at regelverket følges, og at bedriftene sikres rettferdig behandling og konkurranse på like vilkår. Komiteen ser det som viktig at regelverket bidrar til åpenhet omkring innkjøpsprosesser og profesjonelle innkjøp.»⁴⁸

³⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-3 (1) a).

³⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* <<https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/veileder-til-reglene-om-offentlige-anskaffelser002.pdf>>. [Hentet 26.04.2019].

³⁹ Difi (2018) *Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester*, mai 2018.

⁴⁰ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 1.

⁴¹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.

⁴² *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.

⁴³ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 6.

⁴⁴ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14.

⁴⁵ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.1.

⁴⁶ *Innst. 358 L (2015–2016)* s. 14.

⁴⁷ *Innst. 358 L (2015–2016)* s. 14.

⁴⁸ *Innst. 358 L (2015–2016)* side 14.

5.2 Revisjonskriterier til problemstilling 2: Oppfølging av at tiltaksarrangørene leverer arbeidsmarkedstiltak i henhold til inngåtte kontrakter og i samsvar med tiltaksforskriften

Arbeids- og velferdsetaten skal kontrollere at tiltakene blir gjennomført og tilskudd blir benyttet som forutsatt i tiltaksforskriften.⁴⁹ Forskriften er hjemlet⁵⁰ i arbeidsmarkedsloven.

I henhold til Prop. 39 L (2014–2015) skal det stilles kvalitets- og resultatkrav til leverandører av arbeidsmarkedstiltak.⁵¹

En virksomhet som er arrangør av flere arbeidsmarkedstiltak må dokumentere økonomioppfølging og kvalitets- og resultatkrav for det enkelte tiltak eller den enkelte tilskuddsordning, at tiltakene organiseres slik at faglige og økonomiske krav oppfylles og at subsidiering ikke forekommer på tvers av de enkelte tiltakene eller fra tiltaket til annen virksomhet som for eksempel forretningsdrift.⁵²

Tiltaksarrangørene skal videre rapportere til Arbeids- og velferdsetaten om alle forhold av betydning for gjennomføringen av tiltaket.⁵³

Arbeids- og velferdsetaten kan holde tilbake ytelser til tiltaksarrangøren dersom arbeidsmarkeds-tiltakene ikke gjennomføres etter forutsetningene som følger av denne forskriften. Og ved brudd på regelverket kan godkjenning som tiltaksarrangør trekkes tilbake.⁵⁴

Økonomiregelverket som består av *reglement for økonomistyring i staten* med tilhørende bestemmelser og rundskriv, er revisjonskriterier for begge problemstillingene. Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere en internkontroll, og det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte.⁵⁵ Kontroll av utgifter er et element i internkontrollen. Kontrollen skal blant annet sikre at anskaffelser, tilskudd og stønader blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller).⁵⁶ I tillegg til transaksjonskontrollene, skal det utføres kontroller på aggregert nivå, som avstemminger og oppfølging av budsjett, samt etterkontroll.⁵⁷

Den som attesterer en faktura, skal påse at de kontroller som økonomireglementet fastsetter, er utført før utbetaling.⁵⁸ Dette innebærer at etaten må ha et grunnlag for kontroll av fakturaer som sikrer at den kan gjennomføre kontrollen på en effektiv måte.

Difi har utarbeidet *veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser*.⁵⁹ Veilederen kan brukes av alle offentlige oppdragsgivere som planlegger eller skal arbeide med å følge opp en kontrakt i en offentlig anskaffelse.

⁴⁹ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-12.

⁵⁰ Fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 11. desember 2015, med hjemmel i *lov om arbeidsmarkedstjenester* §§ 12 og 13 og *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* § 14-9.

⁵¹ Prop. 39 L (2014–2015), s. 9 og 68; Innst. 208 L (2014–2015).

⁵² Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-6.

⁵³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-7.

⁵⁴ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-12.

⁵⁵ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.4.

⁵⁶ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.1.

⁵⁷ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.4 og 2.5.5.

⁵⁸ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.5.2.

⁵⁹ *Veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser*, Difi desember 2016.

6 Funn

6.1 Innledning

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.⁶⁰ I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 5,8 milliarder kroner,⁶¹ og hver måned deltok i gjennomsnitt 72 348 personer i et arbeidsmarkedstiltak.⁶²

Faktaboks 1 Arbeidsmarkedstiltak som er omfattet av denne revisjonen

Avklaring

- skal kartlegge og vurdere tiltaksdeltakeres arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid
- skal gis som et heltidstilbud med inntil 30 timer per uke og kan vare i inntil fire uker med mulighet for forlengelse i inntil åtte uker
- skal anskaffes i overensstemmelse med regelverk fastsatt av lov om offentlige anskaffelser

Oppfølging

- skal gi tiltaksdeltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid
- er et fulltidstiltak hvor deltakerne i tillegg til gruppeundervisning og egenarbeid får gjennomsnittlig ti timer individuell oppfølging per måned i hele tiltaksperioden
- kan vare inntil seks måneder, men tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder. For personer med nedsatt arbeidsevne kan samlet varighet være inntil tre år, og tiltaket kan ytterligere forlenges med seks måneder ved overgang fra skole eller soning i institusjon.
- skal anskaffes i overensstemmelse med regelverk fastsatt av lov om offentlige anskaffelser

Opplæring

- skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer seg til ledige jobber
- kan gis som kortvarige arbeidsrettede kurs (AMO-kurs), yrkesrettet opplæring eller ordinær utdanning
- AMO-kurs kan gis for inntil ett år og skal anskaffes i overensstemmelse med regelverk om offentlige anskaffelser
- yrkesrettet opplæring kan gis for inntil to år og kan enten anskaffes etter regelverk om offentlige anskaffelser eller tilbys gjennom bruk av studie- og skoleplasser som gir formell kompetanse

Arbeidsrettet rehabilitering:

- skal bidra til å styrke tiltaksdeltakerens arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet
- varer som hovedregel i fire uker, men kan vare i inntil tolv uker
- skal anskaffes i overensstemmelse med regelverk fastsatt av lov om offentlige anskaffelser

Arbeidsforberedende trening (AFT)

- skal bidra til at flere kommer i arbeid gjennom en innledende fase med avklaring og arbeidsutprøving i skjermet miljø før utprøving og trening i ordinært arbeidsliv
- kan vare i inntil ett år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år
- arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksleverandører som mottar statlig tilskudd som utgjør en fast, månedlig sats per godkjent tiltaksplass. Satsen fastsettes av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD).

Varig tilrettelagt arbeid (VTA):

- skal gi tiltaksdeltakeren arbeid som bidrar til å utvikle ressurser hos tiltaksdeltakeren gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver
- er rett mot personer som mottar eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging
- er ikke tidsbegrenset
- arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksleverandører som mottar statlig tilskudd som utgjør en fast, månedlig sats per godkjent tiltaksplass. Satsen fastsettes av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD).

Kilde: Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)

Ansvar for arbeidsmarkedstiltak er fordelt på flere enheter i arbeids- og velferdsetaten. Det er NAV Fylke som anskaffer arbeidsmarkedstiltakene, og det er fylkesenhetene som har ansvar for å følge opp avtalene de har inngått. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for styringen av etatens arbeid

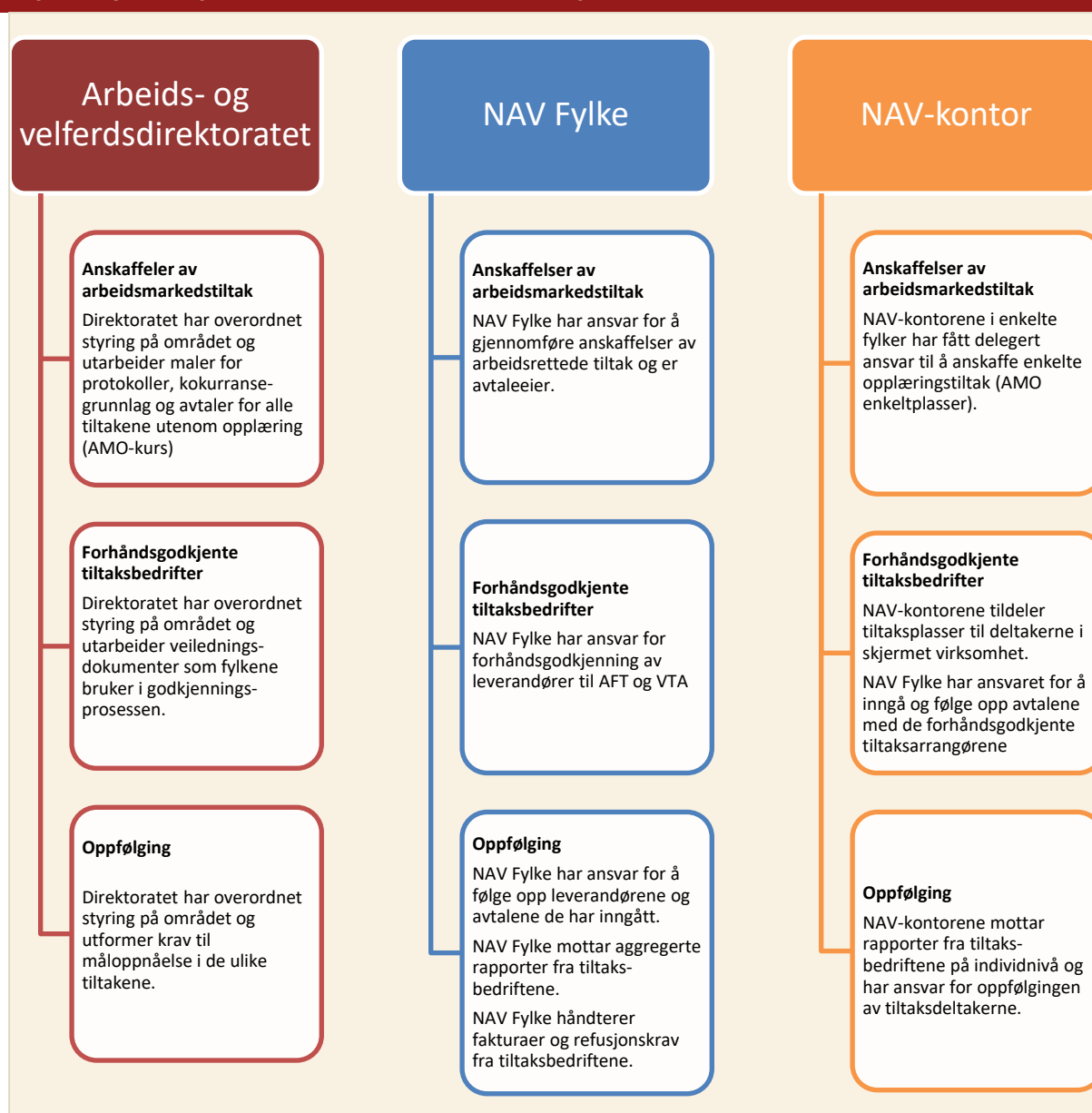
⁶⁰ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften) § 1-1.

⁶¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

⁶² Arbeids- og velferdsetaten (2019) Deltakere i arbeidsrettede tiltak. Tiltak. Tidsserie måned. Januar 2018–desember 2018 <<https://www.nav.no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger++statistikk/Tiltaksdeltakere>> [Hentdato 26.04.2019] .

med arbeidsmarkedstiltak og har dialog med Arbeids- og sosialdepartementet som har det overordnede ansvaret på området. Figur 3 gir en oversikt over ansvarsfordelingen for arbeidet med arbeidsmarkedstiltakene i etaten.

Figur 3 Organisering av arbeidsmarkedsområdet i arbeids- og velferdsetaten



Kilde: Riksrevisjonen

For å få en samlet framstilling av etatens tilskudd til skjermede tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører har revisjonen valgt å omtale dette temaet samlet i eget delkapittel som omhandler begge problemstillingene.

6.2 Tiltak fra forhåndsgodkjente leverandører

Det skilles i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) mellom tiltak som anskaffes i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser⁶³, og tiltak som kjøpes av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører⁶⁴. En forhåndsgodkjent tiltaksarrangør er en virksomhet som har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.⁶⁵ Noen av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene deltar også i anbudskonkurranser og tilbyr anbudsbaserte tiltak, men da på like vilkår som de andre tilbyderne. I 2018 utbetalte Arbeids- og velferdsetaten 2,9 milliarder kroner til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for de skjermede tiltakene, et beløp som utgjør halvparten av anskaffelsene på tiltaksområdet.⁶⁶ Revisjonen har gjennomført en regnskapsanalyse som viser at arbeids- og velferdsetaten har anskaffet *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) for henholdsvis 1,6 og 1,3 milliarder kroner i 2018.⁶⁷

Revisjonen har innhentet en oversikt over forhåndsgodkjente tiltaksarrangører fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oversikten viser at 301 tiltaksarrangører er godkjent til å levere AFT og VTA.⁶⁸ Noen av leverandørene er godkjent for å arrangere både AFT og VTA og har avtaler i flere fylker.

6.2.1 Krav for å bli forhåndsgodkjent tiltaksarrangør

Kravene til å bli forhåndsgodkjent tiltaksarrangør er regulert i tiltaksforskriften.⁶⁹ Forskriften setter blant annet krav til organisasjonsform og primærvirksomhet.⁷⁰ Det stilles også krav til at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.⁷¹

Tiltaksarrangører som skal arrangere de skjermede tiltakene VTA og AFT, må godkjennes av arbeids- og velferdsetaten. Formålet med godkjenningen er å bidra til å sikre effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Godkjenningen skal sikre at arbeids- og velferdsetaten forvalter kravene til tiltaksarrangørene som følger av tiltaksforskriften.⁷² Godkjenningen varer i fire år, før leverandørene må godkjennes på nytt. I tillegg foretar etaten en mindre omfattende regodkjenning etter to år og en årlig avtaleinngåelse med tiltaksarrangør.

Nye leverandører må søke om godkjenning, men selv om leverandørene skulle oppfylle godkjenningskriteriene, er det en behovsvurdering som ligger til grunn for om etaten vil inngå en avtale med leverandøren. Det har ikke vært store endringer innenfor dette leverandørmarkedet, og mange av de forhåndsgodkjente leverandørene har hatt avtaler med arbeids- og velferdsetaten i svært mange år.⁷³

Krav til organisering av de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene

Hovedregelen i tiltaksforskriften §§ 13-6 og 14-5 er at de forhåndsgodkjente leverandørene skal være organisert som aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet.⁷⁴ Arbeids- og velferdsetaten kan godta en annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet.⁷⁵ Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter for vanskeligstilte personer, kan også godkjennes som tiltaksarrangør.⁷⁶

Revisjonen har kontrollert organiseringen i de 301 tiltaksarrangørene som arbeids- og velferdsetaten har forhåndsgodkjent. Det er innhentet oversikt over forhåndsgodkjente leverandører fra Arbeids- og

⁶³ Opplæring, oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering.

⁶⁴ Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA).

⁶⁵ NOU (2012: 6) *Arbeidsmarkedstiltak*, pkt. 3.1.

⁶⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

⁶⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *Rapport TOTALT Hovedområder med kategoriart*, mottatt 5. februar 2019.

⁶⁸ Arbeids- og velferdsetaten (2019). Oversikt til Riksrevisjonen 10.04.2019.

⁶⁹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 og 14-5.

⁷⁰ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 og 14-5.

⁷¹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* § 1-6.

⁷² *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 1-6, 13-6 og 14-5.

⁷³ E-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 21. februar 2019.

⁷⁴ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 første ledd og 14-5 første ledd.

⁷⁵ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 første ledd og 14-5 første ledd.

⁷⁶ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 tredje ledd og 14-5 tredje ledd.

velferdsdirektoratet som er kontrollert mot informasjon i Brønnøysundsregistrene⁷⁷ og oppslag i leverandørenes hjemmesider og årsmeldinger. Figur 4 oppsummerer resultatet av denne kontrollen.

Figur 4 Eierform og organisering av tiltaksarrangørene som er forhåndsgodkjent i 2018



Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen viser at 90 prosent av de totalt 301 tiltaksarrangørene som etaten har forhåndsgodkjent, har kommunalt eierskap, i form av enten aksjeselskap eller kommunalt foretak. Disse er organisert i tråd med tiltaksforskriftens hovedregel om at virksomhetene skal være organisert som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet.

Revisjonen viser videre at 24 av de forhåndsgodkjente leverandørene er eid av en stiftelse, lag eller ideell organisasjon. Ifølge forskriften kan arbeids- og velferdsetaten godta en annen organisering enn kommunalt eierskap dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket.⁷⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sine retningslinjer nevnt stiftelser, kommunale foretak eller interkommunale selskap som eksempler på annen hensiktsmessig organisering som kan godtas.⁷⁹

Revisjonen viser også at sju leverandører med privat eierskap/aksjemajoritet har blitt godkjent for nye fire år i 2017 og 2018. Tiltaksforskriftens bestemmelser omtaler ikke spesielt at privat eierskap hos forhåndsgodkjente leverandører kan godkjennes, men etaten kan godta en annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket.⁸⁰ I intervju med en av enhetene uttaler de at «det er et tolkningsspørsmål om privateide as kan godkjennes eller ikke, og det kommer ikke tydelig fram i regelverket at de ikke kan godkjennes etter unntaksregelen. Dette er omdiskutert».

Direktoratet opplyser at praksisen for godkjenning av tiltaksarrangører ble strammet inn i forbindelse med innføringen av AFT, og at nye tiltaksarrangører med privat eierskap som etaten allerede ikke har avtaler med, mest sannsynlig ikke ville blitt godkjent etter dagens ordning.⁸¹

En av de sju private tiltaksarrangørene ble godkjent i desember 2018. Disse sju private aksjeselskapene har i 2018 totalt fått utbetalt 158,2 millioner kroner; den største leverandøren har fått utbetalt 100,2 millioner kroner.

Krav til primærvirksomhet, eierskapsbegrensing, overskuddsdisponering og utbytte

For å bli forhåndsgodkjent må en tiltaksarrangør oppfylle tiltaksforskriftens krav om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet.⁸² Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter for vanskeligstilte personer, kan også godkjennes som tiltaksarrangør.⁸³

EØS-avtalens regler om offentlig støtte setter grenser for offentlige støttegiveres mulighet til å gi støtte til foretak. Formålet med støttereglene er å legge til rette for konkurranse på like vilkår i det indre

⁷⁷ Enhetsregisteret som samordner grunndata om enheter i næringslivet og offentlig sektor som finnes i ulike offentlige registre.

⁷⁸ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 og 14-5.

⁷⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016), Godkjenning av tiltaksarrangør for AFT og VTA i skjermet virksomhet, datert 15.09.2016.

⁸⁰ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 første ledd og 14-5 første ledd.

⁸¹ E-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 21.02.2019.

⁸² Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 bokstav a) og 14-5 bokstav a).

⁸³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 og 14-5 siste ledd.

markedet og å sikre en effektiv bruk av begrensede offentlige ressurser.⁸⁴ EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Alle planlagte nye støttetiltak skal i utgangspunktet meldes til ESA og godkjennes. Nye støttetiltak/endringer skal ikke settes i verk før ESA har godkjent dem.⁸⁵

ESA vurderte i 2016 om tilskuddet til tiltaket AFT var å regne som statsstøtte. ESA konkluderte med at tilskuddet ikke er å anse som statsstøtte, men baserte sin vurdering på at⁸⁶

- skjermede virksomheter må være ikke-profit organisasjoner som reinvesterer eventuelle overskudd
- arbeids- og velferdsetaten gjennomfører årlige stikkkontroller av at kravet om at attføring er virksomhetens primærvirksomhet
- tilskuddsnivået jevnlig blir vurdert slik at virksomhetene ikke blir overkompensert
- det er krav om at virksomheten selger sine produkter til markedspris
- det er krav om separate regnskap for ulike arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrev for 2017 og 2018 bedt direktoratet om å gjennomføre årlige stikkprøver for å kontrollere at kravet til primærvirksomhet er oppfylt hos de godkjente tiltaksarrangørene.⁸⁷

Revisjonen viser følgende:

- Arbeids- og velferdsetaten opplyser i intervju at det ikke er gjennomført stikkprøver for å kontrollere at kravet til primærvirksomhet er oppfylt i 2017 og 2018.⁸⁸

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at kontrollen vil bli gjennomført i 2019, og at det er valgt ut 33 tilfeldige leverandører fordelt på 10 fylker.⁸⁹ Det er fylkene som har godkjent leverandørene som skal gjennomføre kontrollen av primærvirksomheten til de utvalgte leverandørene.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 8. mai 2019 at direktoratet har gjennomført stikkprøvekontroll av primærvirksomhet i 10 prosent av bedriftene i 2019. Avvik som ble oppdaget følges opp av fylkesenhetene med støtte fra direktoratet. Departementet opplyser videre at direktoratet i tillegg til å forbedre sjekklistene jobber med kompetanseheving på dette området.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en veileder som skal bistå etaten i å fortolke og etterleve kravet til primærvirksomhet.⁹⁰ Av veilederen framkommer det at tiltaksarrangøren må skille ut eventuelle deler av produksjonsvirksomheten sin som ikke understøtter arbeidet med attføring eller varig tilrettelagt arbeid, som en egen juridisk enhet.⁹¹ Virksomheter som organiserer seg med et morselskap sammen med et eller flere datterselskap utgjør et konsern.⁹² Tiltaksarrangører som ikke oppfyller kravet om at attføring eller tilrettelagt arbeid er deres primære virksomhet, kan skille ut deler av virksomheten i en egen juridisk enhet (datterselskap) og på den måten fylle vilkårene om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primærvirksomhet.

I NOU (2012: 6) *Arbeidsmarkedstiltak* heter det at «Å eie annen virksomhet kan også være en måte å omgå utbytteforbudet.»⁹³ Konsernmodellen kan blant annet gjøre det vanskelig å kontrollere kravet om at overskudd forblir i virksomheten fordi internfakturerings mellom mor- og datterselskap kan benyttes til å flytte overskudd fra det forhåndsgodkjente datterselskapet til andre deler av konsernet, jf. figur 5.

⁸⁴ Regjeringens (2019) *Oversikt over regelverket*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-generell-innforing-i-re/id430130/>> [Hentedato 26.04.2019].

⁸⁵ Regjeringen (2019) *Notifikasjon av støtte til ETA*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-melding-notifikasjon-id430122/>> [Hentedato 26.04.2019].

⁸⁶ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016.

⁸⁷ Arbeids- og sosialdepartementet (2017, 2018) *Tildelingsbrev 2017 og Supplerende tildelingsbrev 2018*. Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁸⁸ Riksrevisjonen (2019) *Referat fra møtet mellom Arbeids- og velferdsetaten og Riksrevisjonen*, 16.01.2019.

⁸⁹ Riksrevisjonen (2018) *Referat fra møtet med Arbeids- og velferdsdirektoratet*, 16.01.2018.

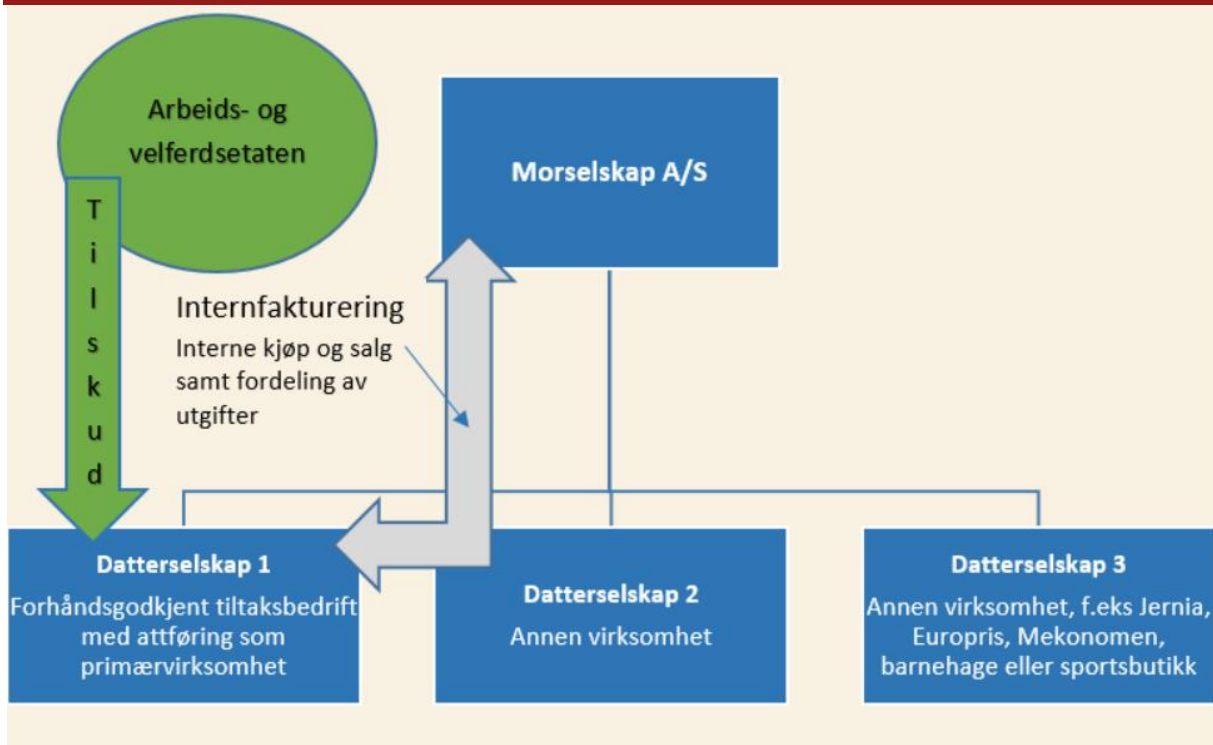
⁹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Veileder primærvirksomhet*, punkt 3. 15.09.2016.

⁹¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Veileder primærvirksomhet*, punkt 3. 15.09.2016.

⁹² Lov om aksjeselskaper § 1-3.

⁹³ NOU (2012: 6) *Arbeidsmarkedstiltak*, side 222.

Figur 5 Eksempel på konsernmodell



Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen har kontrollert om det blant de 301 tiltaksarrangørene som arbeids -og velferdsetaten har forhåndsgodkjent, er bedrifter som er organisert som konsern. Figur 6 oppsummerer resultatet av denne kontrollen.

Figur 6 Konsernorganisering hos tiltaksarrangørene som er forhåndsgodkjent i 2018



Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen viser følgende:

- 54 av de 301 forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene (18 prosent) har organisert seg etter en konsernmodell for å ivareta tiltaksforskriftens krav om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, jf. figur 6.

I henhold til tiltaksforskriften skal overskudd forbli i virksomheten og komme utføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode.⁹⁴

I prosessen med å skille ut utføringsvirksomheten i egen juridisk virksomhet har det vært reist flere spørsmål knyttet til hvordan verdier som ligger i en bedrift skal fordeles, og hvordan kostnader som følger av en omorganisering, skal dekkes. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i et internt notat kommet til at verdier som over tid er opptjent i en utføringsvirksomhet gjennom tilskudd fra arbeids-

⁹⁴ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 og 14-5 andre ledd bokstav b) og c)

og velferdsetaten og tilhørende skattefritak, skal forbli i virksomheten og komme formålet og deltakerne til gode. Ved godkjenning av en tiltaksarrangør har etaten ansvar for at overskudd/egenkapital som er opparbeidet i bedriften, forblir i den del av virksomheten som skal videreføre atferdingsvirksomheten.⁹⁵ Revisjonen har gjennomført en kontroll av dokumentasjon som etaten har utarbeidet i forbindelse med godkjenning av 35 tiltaksbedrifter. Godkjenningsprosessen har også vært tema i intervju.

Revisjonen viser følgende:

- Det kan være vanskelig å kontrollere at overskudd forblir i tiltaksdelen av virksomheten. En av de intervjuede enhetene opplyser at de har fått bistand blant annet fra eksterne forretningsadvokater for å vurdere fordelingen av verdiene i de virksomhetene som har skilt ut AFT-/VTA-delen i en egen juridisk enhet i et konsern. Enheten har også bedt revisor om særberetning om fordeling av verdier.
- Tiltaksarrangører er godkjent selv om planene for overskuddsdisponering er lite spesifikke eller ikke fullverdige.

Tiltaksplasser skal ikke fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksarrangørs virksomhet og skal ikke virke konkurransevridende.⁹⁶ En virksomhet som er arrangør av flere arbeidsmarkedstiltak eller driver ordinær forretningsdrift, må blant annet dokumentere at subsidiering ikke forekommer på tvers av de enkelte tiltakene eller fra tiltaket til annen virksomhet som for eksempel forretningsdrift.⁹⁷

Tiltaksarrangørene skal årlig levere revisorgodkjent årsregnskap med revisjonsberetning til arbeids- og velferdsetaten for all forretningsvirksomhet som drives innenfor den juridiske enhet hvor arbeidsmarkedstiltakene er organisert, og føre separat regnskap for hvert arbeidsmarkedstiltak. Ut fra regnskapet skal det være mulig for etaten å kontrollere at det ikke forekommer subsidiering mellom tiltak og/eller annen virksomhet. Dette regnskapet danner også grunnlaget for dialogen om overskuddsdisponering. Leverandørene plikter videre å sende inn en årlig rapport basert på rapporteringspunkter beskrevet i avtalemalen.⁹⁸

For å bli godkjent som tiltaksarrangør av VTA og AFT må virksomheten i tillegg oppfylle krav om at en tiltaksbedrift ikke kan eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.⁹⁹ Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

Revisjonen har kontrollert om tiltaksbedriftene eier annen virksomhet ved oppslag i Brønnøysundregistrene.¹⁰⁰

Revisjonen viser følgende:

- Én godkjent leverandør av AFT og VTA eier 50 prosent av et bemanningsbyrå, og kontrollerer dermed annen forretningsvirksomhet. En annen godkjent leverandør driver en ordinær Europris butikk som et datterselskap. I henhold til tiltaksforskriften kan en tiltaksbedrift ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.
- Flere av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene inngår i samme firma eller konsern som kommersielle bedrifter som for eksempel Sport1, Jernia, Mekonomen og Europris. Disse opererer i markedet i konkurranse med andre tilsvarende konkurrerende bedrifter.

Tiltaksarrangører som inngår i samme konsern som kommersielle bedrifter har vært tema i direktoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at denne typen organisering kan virke konkurransevridende. Bedrifter som får kompensert lønnsutgifter for mange av sine ansatte gjennom

⁹⁵ Arbeids- og velferdsetaten (2018) *Fordeling av verdier hos tiltaksarrangør som må omorganisere virksomheten for å oppfylle krav til godkjenning*. Notat datert 3.april 2017.

⁹⁶ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-6.

⁹⁷ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-6.

⁹⁸ Arbeids- og velferdsetaten (2019) E-post til Riksrevisjonen 15. mars 2019.

⁹⁹ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 13-6 andre ledd bokstav d) og § 14-5 andre ledd bokstav d).

¹⁰⁰ Enhetsregisteret som samordner grunndata om enheter i næringslivet og offentlig sektor som finnes i ulike offentlige registre.

tiltaks plasser vil kunne få et konkurransefortrinn framfor bedrifter som ikke mottar slik lønns subsidiering.¹⁰¹ Subsidiering av arbeidskraft kan dermed stille noen bedrifter i en bedre konkurransemessig situasjon enn konkurrerende bedrifter. Direktoratet opplyser at det vurderer forskriftsendring for å klargjøre krav til eierskapsbegrensning.¹⁰²

NAV Fylkes godkjenning av tiltaksarrangører varer i fire år. I tillegg skal NAV Fylke årlig inngå avtaler med alle forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. For å inngå avtale må fylkesenhetene påse at det ikke er større endringer hos tiltaksarrangøren som krever ny godkjenning. Tiltaksarrangørene skal sende inn en rapport hvert år, samt revisorgodkjent årsregnskap med revisjonsberetning som er spesifisert for den enkelte tiltaksvariant. Dette regnskapet danner grunnlaget for dialogen om overskuddsdisponering. I henhold til avtalen skal det gjennomføres minimum to møter mellom etaten og leverandør; det ene er signeringsmøtet, og det andre er et oppfølgingsmøte. Direktoratet har anbefalt fylkesenhetene å bruke oppfølgingsmøtet til blant annet å tematisere kravet om overskuddsdisponering.¹⁰³

6.2.2 Godkjenningsprosessen i NAV Fylke

Arbeids- og velferdsetaten godkjenner tiltaksbedriftene for fire år, og det er NAV Fylke som godkjenner tiltaksarrangørene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet retningslinjer¹⁰⁴, veileder¹⁰⁵, sjekklister¹⁰⁶ og diverse notater¹⁰⁷ som kan benyttes i forbindelse godkjenningen av leverandører. NAV Fylke skal innhente nødvendig dokumentasjon fra leverandørene og foreta en vurdering ut fra kravene i tiltaksforskriften.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en sjekklister til bruk i godkjenningen av leverandører. Sjekklisten inneholder fem hovedpunkter med en rekke underpunkter som godkjenner skal vurdere om leverandøren oppfylder, og eventuelt kommentere. Temaene som godkjenneren skal vurdere, knytter seg i hovedsak til de formelle kravene i tiltaksforskriften og inneholder blant annet vurderinger av organisering, primærvirksomhet, overskuddsdisponering, utbytte, eierskapsbegrensning og konkurransevridding.

Revisjonen har innhentet 35 sjekklister for godkjenning av tiltaksarrangører. Hensikten med sjekklisten er at etaten på en systematisk måte skal dokumentere om kravene i tiltaksforskriften er fulgt når den vurderer å godkjenne en tiltaksarrangør.¹⁰⁸ Revisjonen har kontrollert om sjekklisten dokumenterer om kravene for å bli forhåndsgodkjent er oppfylt.

Revisjonen viser følgende:

- Sjekklistene dokumenterer ofte ikke de vurderingene som ligger til grunn for godkjenning av en tiltaksarrangør. Dette gjelder spesielt vurderinger knyttet til at etaten godtar avvik fra hovedreglene i tiltaksforskriften.
 - I fire av 35 kontrollerte sjekklister er tiltaksarrangøren godkjent selv om det framgår at tiltaksarrangøren eier eller har eierandel i annen virksomhet. Ifølge tiltaksforskriften kan en tiltaksbedrift ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet, herunder eierandeler.¹⁰⁹ Eksempelvis eier en godkjent tiltaksarrangør 50 prosent av et bemanningsbyrå. I tillegg har den godkjente leverandøren ikke kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Dette er påpekt i sjekklisten, men allikevel godkjent uten ytterligere forklaring.

¹⁰¹ NOU (2012: 6) *Arbeidsmarkedstiltak*, punkt 7.3.3 Unngå konkurransevridding.

¹⁰² Riksrevisjonen (2019) *Referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet*, 16.01.2019.

¹⁰³ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). <E-post til Riksrevisjonen, 15.03.2019>.

¹⁰⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Godkjenning av tiltaksarrangør for AFT og VTA i skjermet virksomhet*, 15.09.2016.

¹⁰⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Hvordan vurdere godkjenningskravet om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være primærvirksomhet*, 15.09.2016.

¹⁰⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet *Sjekklister for godkjenning av tiltaksarrangør*.

¹⁰⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016, 2017) *Kan tiltaksarrangør for AFT levere tjenester til kommunene innenfor introduksjonsprogrammet*. Notat, 15.11.2016. *Fordeling av verdier hos tiltaksarrangør som må omorganisere virksomheten for å oppfylle kravene til godkjenning*. Notat, 03.04.2017.

¹⁰⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet *Sjekklister for godkjenning av VTA og AFT*.

¹⁰⁹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 andre ledd bokstav d) og 14-5 andre ledd bokstav d).

- I godkjenningen av de tiltaksleverandørene som eier annen virksomhet, er det ikke dokumentert hvilke vurderinger som er gjort med tanke på om eierskap i annen virksomhet kan virke konkurransevridende.
- En fylkesenhet har godkjent en stor tiltaksarrangør med kompleks konsernstruktur på vegne av flere av etatens andre fylkeskontorer. Tiltaksarrangøren er en av de større arrangørene av AFT og VTA i flere fylker. Sjekklisen inneholder lite konkrete vurderinger og gjenspeiler i liten grad problemstillingene som følger av konsernet størrelse og kompleksitet.
- I oversikten over godkjente tiltaksarrangører er det sju privateide aksjeselskap. Som hovedregel skal en forhåndsgodkjent tiltaksarrangør være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet.¹¹⁰ I tre av de sju private aksjeselskapene er denne organiseringsformen godkjent uten at det er kommentert hvorfor tiltaksarrangøren regnes å falle inn under unntaksbestemmelsen.
- I 9 av 35 kontrollerte sjekklister er tiltaksarrangører godkjent selv om NAV Fylke har kommentert at planene for overskuddsdisponering er lite spesifikke, ikke fullverdige eller at konkret plan ikke er framlagt. I henhold til veileder skal tiltaksarrangør ha planer for disponering av overskudd.¹¹¹
- Av én sjekkliste framgår det at kommersielle inntekter ikke er fordelt per tiltaksvariant.

En av enhetene opplyste at «[d]e anså sjekklista som noe begrenset i sitt ja/nei-format, og at virkeligheten var mer nyansert med utfordringer knyttet til tolkning av det hele rundt ting som eierstruktur, selskapsform, organisasjon og primærvirksomhet.»

Godkjenningsprosessen er en krevende oppgave for etaten.¹¹² Tiltaksforskriften inneholder mange krav som skal oppfylles, hvor noen godkjenningskrav er enkle sjekkpunkter og andre er skjønnsvurderinger. Samtlige av fylkesenhetene som er intervjuet, opplyser at vurderinger av om tiltaksbedriftene oppfyller kravene i tiltaksforskriften, ofte krever en bredere kompetanse enn det enhetene besitter.

En av enhetene har innhentet bistand fra ekstern forretningsadvokat for å vurdere tema som overskuddsdisponering. Andre enheter har kjøpt inn tjenester fra ekstern revisor.

Flere enheter opplyser at de gjerne skulle hatt en sentral støttetjeneste i direktoratet framfor å måtte kjøpe inn eksterne tjenester. Enhetene var bekymret for om regelverket blir praktisert likt i etatens ulike fylkesenheter.

Internrevisjonen i arbeids- og velferdsetaten fant i forbindelse med en undersøkelse i 2018 at 30 prosent av medarbeiderne som arbeider med AFT på fylkesnivå, ikke var fornøyd med bistanden de fikk fra direktoratet ved godkjenning av tiltaksarrangører.¹¹³ Både uklare retningslinjer og manglende kompetanse/kapasitet i direktoratet blir oppgitt som årsaker til misnøyen.¹¹⁴

Direktoratet besluttet i slutten av 2018 at godkjenningen av leverandører skal sentraliseres. Det er satt sammen en arbeidsgruppe bestående av personer både fra fylkene og direktoratet som kjenner området godt eller har bakgrunn som revisorer og jurister. De aller fleste leverandørene har fått godkjenning i 2017 (VTA) og 2018 (AFT). Det er likevel tre leverandører av AFT med komplekse problemstillinger som har fått midlertidig godkjenning, og det er disse arbeidsgruppen skal starte med å vurdere.¹¹⁵

¹¹⁰ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 første ledd og 14-5 første ledd.

¹¹¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Mal for godkjenning av tiltaksarrangør VTA og AFT*, 16.09.2016.

¹¹² Tiltaksseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Arbeidsforberedende trening, Iversatt 1. oktober 2016, Innhold, kravspesifikasjon og godkjenning*. Presentasjon, 2016

¹¹³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, C2018-15 *Arbeidsforberedende trening (AFT)*, 04.09.2018.

¹¹⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, C2018-15 *Arbeidsforberedende trening (AFT)*, 04.09.2018.

¹¹⁵ Riksrevisjonen (2019) *Referatet fra møtet mellom Arbeids- og velferdsetaten og Riksrevisjonen*, 16.01.2019.

Direktoratet opplyser i intervju at de ser det er fylkesvise forskjeller i godkjenningprosessen. Dette skal inngå som en del av gruppens arbeid. Arbeidsgruppen skal også jobbe med den årlige gjennomgangen av avtalene og regodkjenninger. Når AFT-sakene er i havn, vil arbeidsgruppen starte på regodkjenning av VTA-virksomheter. På sikt skal de ressurspersonene fra fylkene som har bidratt i gruppen, tilbake til fylkene og bidra til å bygge opp et fagmiljø der.¹¹⁶

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 8. mai 2019 at direktoratet høsten 2018 opprettet en arbeidsgruppe som har ansvar for å vurdere alle godkjenningssaker, og andre problemstillinger fylkene finner krevende. Arbeidsgruppen skal også bistå fylkene med kompetansehevende tiltak og vil avholde halvårslige fagsamlinger der blant annet godkjenningskrav og -prosess tematiseres. Arbeidsgruppen skal jobbe med den årlige gjennomgangen og regodkjenning av avtalene. Denne problemstillingen tas også opp i dialogen mellom etaten og bransjeorganisasjonene.

6.3 Tiltak anskaffet etter regelverk om offentlige anskaffelser

Arbeids- og velferdsetaten har i 2018 benyttet 2,9 milliarder kroner på tiltakene *opplæring, oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering*.¹¹⁷ Disse arbeidsmarkedstiltakene anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser, og etaten skal i henhold til anskaffelsesloven § 4, opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.¹¹⁸

6.3.1 Konkurransesituasjonen

Det grunnleggende prinsippet om konkurranse står helt sentralt i offentlige anskaffelser. Anskaffelsesloven legger til grunn at alle offentlige anskaffelser skal sikre konkurranse og effektiv ressursutnyttelse.¹¹⁹ Anskaffelsens størrelse legger blant annet føringer for minimum antall tilbydere¹²⁰ og kunngjøring¹²¹ i tråd med prinsippet om forholdsmessighet.¹²² Av veilederen til reglene om offentlige anskaffelser framgår det at:

«Konkurranser anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige. (...) Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.»¹²³

Veilederen til reglene om offentlige anskaffelser legger til grunn at det må innhentes tilbud fra flere enn tre leverandører ved anskaffelser over 500 000kr.¹²⁴

Revisjonen har innhentet informasjon om antall tilbydere i 259 anskaffelser, de fleste av dem knyttet til anskaffelser av opplæringstiltak. For å belyse konkurransesituasjonen har revisjonen funnet gjennomsnittlig antall tilbydere per tiltakstype, jf. figur 7. For kjøp av arbeidsmarkedstiltakene oppfølging og avklaring inngikk etaten rammeavtaler i 2015/2016. Disse avtalene gjelder for fire år og har vært gjenstand for evaluering¹²⁵ av Proba samfunnsanalyse, som har sett på konkurransesituasjonen i anskaffelsen av avklaringstiltaket og oppfølgingstiltaket. Antall tilbydere i disse konkurransene går fram av denne evalueringen.

¹¹⁶ Riksrevisjonen (2019) *Referatet fra møtet mellom Arbeids- og velferdsetaten og Riksrevisjonen*, 16.01.2019.

¹¹⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

¹¹⁸ Lov om offentlige anskaffelser § 4.

¹¹⁹ Lov om offentlige anskaffelser §§ 1 og 4.

¹²⁰ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 80.

¹²¹ Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-17 og kapittel 21.

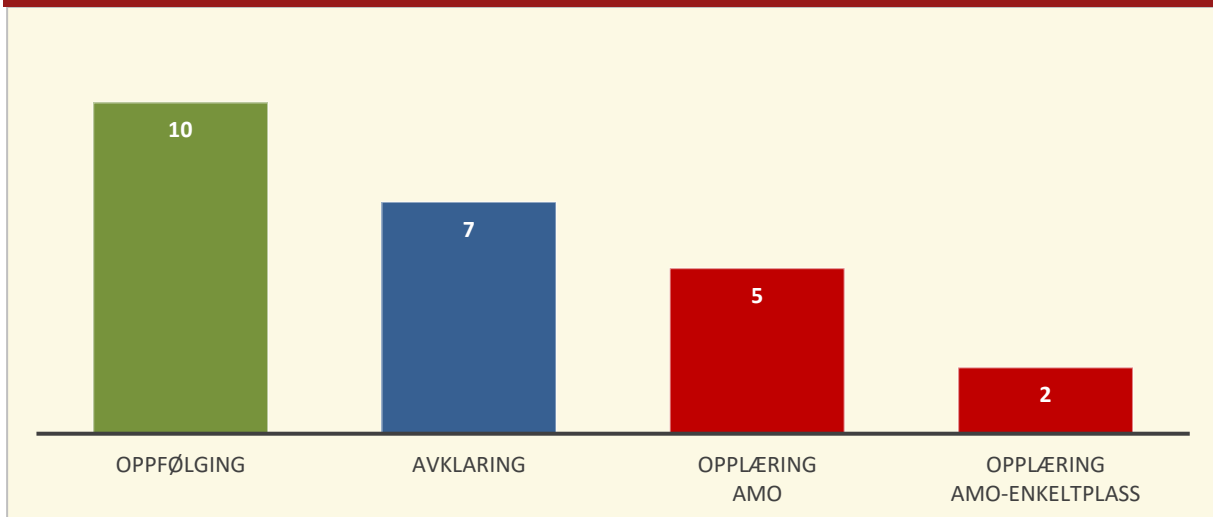
¹²² Lov om offentlige anskaffelser § 4.

¹²³ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 56.

¹²⁴ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 80.

¹²⁵ Proba samfunnsanalyse, Rapport 2018-007 *Evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak*.

Figur 7 Gjennomsnittlig antall tilbydere per anskaffelse



Kilde: Revisjonens gjennomgang av utvalgte protokoller og Proba samfunnsanalyse, rapport 2018–007.

Revisjonen viser at følgende:

- Anskaffelsene av arbeidsmarkedstiltakene *avklaring* og *oppfølging* har henholdsvis syv og ti tilbydere i gjennomsnitt.¹²⁶ Videre har opplæringstiltaket AMO et snitt på fem tilbydere per anskaffelse.
- Opplæringstiltaket *AMO-enkelt plass* har i gjennomsnitt i underkant av to tilbydere per anskaffelse. Disse anskaffelsene er som regel av en mindre størrelsesorden hver for seg, men totalt har etaten anskaffet AMO-enkelt plasser for 151,9 millioner kroner i 2018¹²⁷. Antallet tilbud innebærer at mange av disse anskaffelsene gjennomføres med liten eller ingen konkurranse.
- Etaten har anskaffet opplæringstiltak fra trafikkskoler for ca. 85 millioner kroner i 2018. Av dette utgjør kjøp av AMO-enkelt plass ca. 60 millioner kroner.
- Av de kontrollerte anskaffelsene er det totalt 68 anskaffelser med 1 eller 2 tilbydere. Dette innebærer at mange av disse anskaffelsene gjennomføres med liten eller ingen konkurranse.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 8. mai 2019 at det er enig i at konkurranse er et godt og viktig virkemiddel for å sikre effektiv ressursbruk i det offentlige. Det generelle prinsippet om konkurranse tilsier at oppdragsgiver skal legge til rette for konkurranse. Det innebærer ifølge FOA del I å henvende seg til et rimelig antall leverandører eller å anvende en frivillig kunngjøring der hvor oppdragsgiver finner at det er hensiktsmessig.

6.3.2 Anskaffelsenes kunngjorte verdi og påløpt per avtale

Oppdragsgiveren skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen eksklusiv mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene.¹²⁸

Oppdragsgiveren skal ikke velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften. Ved rammeavtaler skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene man forventer å inngå i tiden avtalen eller ordningen varer.¹²⁹ Revisjonen

¹²⁶ Proba samfunnsanalyse, Rapport 2018-007 *Evaluerings- og oppfølgingstiltak*, s. 23.

¹²⁷ Abetal er et system som beregner utbetalinger av dagpenger, arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger og tilleggssøknader for arbeid- og velferdsetaten.

¹²⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4.

¹²⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 femte ledd.

har gjennomført en analyse av kunngjort verdi i anskaffelsesdokumentene og en regnskapsanalyse over utbetalinger til leverandører per tiltakstype og per fylke.

Revisjonen viser følgende:

- Blant de 259 innhentede anskaffelsesprotokollene¹³⁰ er 14 tilfeller der kunngjort verdi av anskaffelsen har blitt angitt i intervaller, eksempelvis 8–24 millioner.
- Én anskaffelse hadde kunngjort verdi på 4–7 millioner kroner for en avtaleperiode på fire år, men i 2018 har det blitt utbetalt 11,5 millioner kroner til leverandøren.

Internrevisjonen i arbeids- og velferdsetaten påpekte i 2012 at det var uklar verdifastsettelse av anskaffelser da den i en undersøkelse av anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak konkluderte slik:

«Uklar verdifastsettelse kan gi uttrykk for at NAV ikke har noen sikker formening om antall kurs som skal skaffes. Denne uklarheten om verdi kan medføre at potensielle leverandører avstår fra å gi tilbud. Budsjettmessig usikkerhet bør heller reguleres i avtale, enn å unnlate å kunngjøre på kunngjøringstidspunktet hva man anser som avtalens samlede verdi.»¹³¹

For å bidra til bedre kontraktstyring, anbefaler Difi at det for «løpende kontrakter og rammeavtaler må etableres rutiner for å ha oversikt over hvor mye som samlet er fakturert og utbetalt». ¹³² En slik oversikt gir nyttig informasjon både når etaten skal anslå verdien av anskaffelsene i gjennomføringen av nye konkurranser, og ved oppfølging av eksisterende kontrakter. Etaten kan da se om den går ut over den verdien som ble angitt ved kunngjøringen av anskaffelsen. Dersom etaten foretar kjøp som i sum er vesentlig høyere enn anslått i kunngjøringen, kan det bli regnet som en vesentlig endring av rammeavtalen. ¹³³ Revisjonen har bedt alle etatens fylkeseheter om oversikt som viser hvor mye som samlet er fakturert og utbetalt for et utvalg avtaler.

Revisjonen viser følgende:

- Arbeids- og velferdsetaten holder ikke oversikt over hvor mye som er fakturert og utbetalt per avtale i løpet av avtaleperioden.
- Direktoratet opplyser i intervju at etatens systemer ikke støtter uttak av rapporter fra saksbehandlingssystem eller økonomisystem som viser en slik oversikt.
- Etaten kan kun finne de faktiske utbetalingene per avtale på en manuell og tungvint måte i saksbehandlingssystemet Arena. ¹³⁴ Ingen av tiltaksenhetene revisjonen intervjuet fører systematisk oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 8. mai 2019 at direktoratet er kjent med at det er svært krevende å få oversikt over utbetalte midler per avtale og at det arbeider med å finne ut hvordan dette kan ivaretas på best måte. Departementet opplyser videre at direktoratet vil innføre elektronisk faktura i løpet av 2019. I tillegg vil etaten vurdere hvordan de kan skaffe denne informasjonen via økonomisystemet OeBS. Departementet opplyser videre at det på lenger sikt må utvikles et system hvor elektroniske/digitale løsninger kan brukes til å få oversikt over utbetalte midler per avtale.

6.3.3 Dokumentasjon og etterprøvbarehet i anskaffelsene

Ifølge de generelle bestemmelsene i anskaffelsesforskriften skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en protokoll. ¹³⁵ Dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at potensielle leverandører og offentligheten kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Dokumentasjonsplikten gir økt etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen og kan dermed bidra til å

¹³⁰ 259 protokoller, med tilhørende evalueringsmatriser og evalueringsrapporter.

¹³¹ NAV Internrevisjon, C2012-27 Arbeidsmarkedstiltak, anskaffelser og oppfølging av leveranse – samlerapport, s. 6.

¹³² Difi, Veileder i kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser, desember 2016, s. 13.

¹³³ Difi (2016) Veileder i kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser, 12.2016, s. 20.

¹³⁴ Fagsystem for registrering og oppfølging av arbeidssøker, samt forvaltning av tiltaksmidler og saksbehandling av ytelser fra NAV.

¹³⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser § 7-1, tredje ledd.

motvirke kameraderi og korrupsjon. Revisjonen har kontrollert om det foreligger protokoll og underlagsdokumentasjon for 275 anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak i 2018.

Revisjonen viser følgende:

- Åtte av etatens fylkesenheter opplyser at det ikke blir ført protokoll for enkeltkjøp under 100 000 kroner, og at enkeltkjøpene ikke sees i sammenheng selv om fylket i flere tilfeller har utbetalt over 100 000 kroner til samme leverandør for det samme tiltaket i løpet av 2018.

Det er spesielt for anskaffelser av opplæringstiltak at det ikke foreligger protokoll. Anskaffelsene av tiltakene oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering er gjennomgående bedre dokumentert.

- For 95 av de 275 utvalgte anskaffelsene ble det ikke forelagt protokoll for revisjonen.

Revisjonen mottok samtlige etterspurte protokoller fra 3 av etatens 18 fylkesenheter. I de resterende fylkene manglet det én eller flere etterspurte protokoller, hovedsakelig knyttet til kjøp av tiltaket opplæring (AMO-kurs og AMO-enkeltplasser).

Arbeids- og sosiladepartementet opplyser i brev av 8. mai at direktoratet er kjent med at kompetansen og kvaliteten på rutinene for anskaffelse og dokumentasjon av AMO enkeltplass varierer. Departementet opplyser videre at direktoratet nylig har gitt opplæring om dette.

6.4 Oppfølging av avtaler og internkontroll

Arbeids- og velferdsetaten skal kontrollere at tiltakene blir gjennomført og tilskudd blir benyttet som forutsatt i tiltaksforskriften.¹³⁶ En god oppfølging av leverandører er viktig for å sikre en vellykket anskaffelse. Oppfølgingen skal bidra til en effektiv ressursbruk for arbeids- og velferdsetaten, og den skal sikre at brukerne får tiltak de har krav på, av beste mulige kvalitet.

Oppfølging av inngåtte avtaler er regulert av avtalerettslige regler og prinsipper og omhandler alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakten er signert, til den er avsluttet. Dette innebærer blant annet å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer og fakturerer i henhold til avtalen.

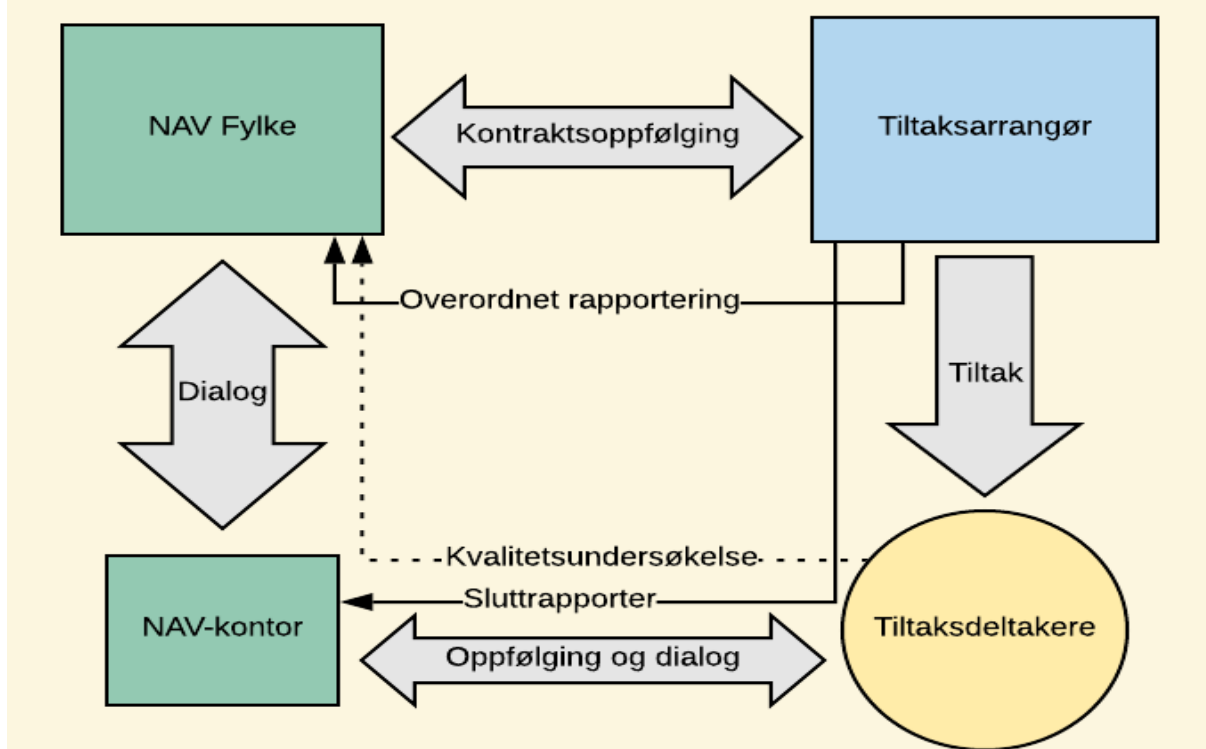
Avtalene som etaten har inngått med tiltaksarrangørene, legger føringer for tiltakets innhold, pris, leveringstid, rapportering og andre kriterier som er spesifisert i kontrakten. For tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsforberedende trening (AFT) inneholder avtalene også krav til måloppnåelse i form av hvor stor andel av deltakerne som kommer i arbeid, utdanning eller har en plan om videre aktivitet.

Figur 9 illustrerer oppfølgingen av anskaffelsene av arbeidsmarkedstiltak. Det er fylkesenhetene som inngår avtaler med tiltaksleverandørene, og det er også fylkesenheten som har ansvar for kontraktsoppfølgingen. NAV Fylke mottar aggregerte rapporter samt faktura/refusjonskrav fra tiltaksarrangørene og håndterer utbetalingene som påløper.

NAV-kontorene har kontakten med deltakerne på tiltaket, og det er NAV-kontorene som mottar rapporter på individnivå fra tiltaksarrangørene. Etatnes fylkesenheter har derfor behov for tilbakemeldinger fra NAV-kontorene for å kunne følge opp anskaffelsen på en god måte.¹³⁷

¹³⁶ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-12.

Figur 8 Oppfølging av anskaffelsene av arbeidsmarkedstiltak



Kilde: Riksrevisjonen

6.4.1 Kontroll av faktura og refusjonskrav

I følge økonomireglementet i staten skal den som attesterer en faktura, påse at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale før utbetaling kan finne sted.¹³⁸ Den som attesterer, skal videre påse at fakturaen inneholder opplysninger som viser hva anskaffelsen gjelder, eventuelt med referanse til hvor slik dokumentasjon finnes, og opplysninger for riktig betaling, registrering og kontroll.¹³⁹ Omfanget av kontrollrutinene skal være tilpasset anskaffelsens størrelse og kompleksitet.¹⁴⁰

Oppdragsgiver bør kontrollere at leverandøren har benyttet avtalt enhetspris (timepris, stykkpris osv.), og at leveransen samsvarer med det som er avtalt og levert.¹⁴¹ Dette innebærer at etaten kontrollerer at tiltaksarrangøren fakturerer i samsvar med den inngåtte avtalen.

I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak fra eksterne tiltaksarrangører for 5,8 milliarder kroner.¹⁴² De individuelle tiltakene som oppfølging og avklaring faktureres på timesbasis og ukesbasis, gruppetiltakene¹⁴³ faktureres med pris per hele kurs, og tiltakene i skjermet sektor gis tilskudd etter faste satser per tiltaksplass fastsatt av departementet.¹⁴⁴ At tiltakene faktureres ulikt, medfører at det er ulik kompleksitet i forhold til utforming og kontroll av faktura. Tiltakene som faktureres på timesbasis, inneholder flere mulige kontrollpunkter som deltakere, antall timer deltatt inneværende måned og timer totalt. Det har også vært noen utfordringer med enkelte leverandører når det gjelder å få avklart hva de regner som fakturerbare timer.¹⁴⁵ Dette har medført at direktoratet har gjort presiseringer i avtalemalene, og disse er nå mer konkrete på hva som kan faktureres.¹⁴⁶ Tiltak som faktureres per hele kurs, er mindre komplekse da det er en avtalt pris som skal gjenspeiles i faktura.

¹³⁸ Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 2.5.2.2.

¹³⁹ Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 5.3.5.2.

¹⁴⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.4.

¹⁴¹ Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 5.3.5.2, jf. Difi, *Veileder i kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser*, 12.2016, s. 13.

¹⁴² Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019), *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

¹⁴³ Opplæringstiltaket AMO-kurs.

¹⁴⁴ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-7 og 14-8.

¹⁴⁵ Sluttrapport evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak punkt 5.1, Proba samfunnsanalyse, 07.2018.

¹⁴⁶ Riksrevisjonen (2019) *Referat fra møtet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Riksrevisjonen*, 16.01.2019.

Revisjonen har kontrollert 189 fakturaer fra tiltaksarrangører av oppfølging, avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og opplæring. Det er blant annet sett på om det er stilt krav til faktura og grunnlagsdokumentasjon i avtalene, slik at det er mulig for en attestant å gjennomføre den kontrollen økonomireglementet setter krav til. Videre har revisjonen kontrollert om det er samsvar mellom avtalt pris i rammeavtale og pris på fakturaene.

Revisjonen viser følgende:

- Faktura og refusjonskrav med tilhørende vedlegg knyttet til oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering er i hovedsak i samsvar med kravene som er stilt i rammeavtalene.
- I avtalene for tiltaket opplæring er det i hovedsak ikke satt spesifikke krav til opplysninger som skal inngå i faktura og grunnlagsdokumentasjon i avtaleteksten.
- Faktura/refusjonskrav fra arrangører av opplæringstiltaket inneholder færre opplysninger om tiltaket som er gjennomført, noe som kan sees i sammenheng med at det heller ikke er stilt krav i avtalene.
- Det er i flere tilfeller vanskelig å koble pris i avtale mot pris på faktura. Dette gjelder spesielt for opplæringstiltaket.

Av de 79 kontrollerte fakturaer fra tiltaksarrangører av tiltakene oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering var det uforklarlig avvik mellom pris i avtale og fakturert beløp i 6 saker. I 35 av de kontrollerte fakturaene var det samsvar mellom pris i avtale og fakturert beløp. I 38 av de kontrollerte fakturaene var det mangelfull dokumentasjon på prisjustering eller manglende avtale.

Revisjonen viser at det er manglende sporbarhet mellom pris i avtale og pris i faktura/refusjonskrav fra leverandører av opplæringstiltak. Spesielt fakturaer knyttet til kjøreopplæring inneholder mangelfull informasjon om hva fakturaene gjelder, noe som gjør det vanskelig å kontrollere om etaten har fått den tjenesten den har betalt for. Av 56 kontrollerte fakturaer for kjøreopplæring kan beløpet på 23 av fakturaene spores til prisen i avtalen. Spesifikasjonen på 33 fakturaer kan ikke spores til en avtale. Eksempelvis kan ikke pris på faktura gjenfinnes i avtalens prisliste. I andre tilfeller er det fakturert for leveranser som ikke går fram av avtalen. I tillegg er det saker hvor beløp på fakturaer er høyere eller lavere enn avtalen uten at det er gitt nærmere forklaring på beregningen. Det er også tilfeller hvor det mangler dokumentasjon (avtaler eller prisjustering).

Internkontroll – grunnlag for kontroll av fakturaer og refusjonskrav

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere en internkontroll, og det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte.¹⁴⁷ Kontroll av utgifter er et element i internkontrollen. Kontrollen skal blant annet sikre at anskaffelser, tilskudd og stønader blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller).¹⁴⁸ I tillegg til transaksjonskontrollene skal virksomheten utføre kontroller på aggregert nivå, som avstemminger og oppfølging av budsjett, og etterkontroll.¹⁴⁹

Den som attesterer en faktura, skal påse at de kontroller som økonomireglementet fastsetter, er utført før utbetaling skjer.¹⁵⁰ Dette innebærer at etaten må ha et grunnlag for kontroll av fakturaen som sikrer at kontrollen kan gjennomføres på en effektiv måte. Revisjonen har innhentet fakturaer med tilhørende grunnlagsdokumentasjon fra Gosys. I tillegg var fakturabehandling tema i intervju med enhetene.

Revisjonen viser følgende:

- Arbeids- og velferdsetaten håndterer fakturaer og grunnlagsdokumenter henholdsvis i saksbehandlingssystemet Arena og arkivsystemet Gosys, og ikke i et økonomisystem.

¹⁴⁷ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.4.

¹⁴⁸ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.1.

¹⁴⁹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.4 og 2.5.5.

¹⁵⁰ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 5.3.5.2.

Tiltaksarrangørene sender faktura/refusjonskrav med tilhørende vedlegg i papirformat til arbeids- og velferdsetaten. Etaten skanner den innsendte dokumentasjonen og legger den i arkivsystemet Gosys for videre behandling i saksbehandlingssystemet Arena. Et økonomisystem vil ha flere muligheter til å forenkle arbeidsprosessene og automatisere flere deler av fakturakontrollen enn dagens løsning. Et økonomisystem har ofte også flere muligheter til å ta ut rapporter.

Etaten skanner de mottatte fakturaene og refusjonskravene og lagrer dem i et bildeformat. At dokumentasjonen lagres som bilder, sikrer at innholdet ikke endres, men gjør det også vanskelig å trekke ut relevant informasjon til å foreta aggregerte og systematiske kontroller/analyser.

Faktaboks 2 Kontroll av faktura

Arbeids- og velferdsetaten har i 2018 foretatt i underkant av 40 000 utbetalinger til tiltaksarrangører. Innholdet i fakturaer/refusjonskrav og omfanget av grunnlagsdokumentasjon varierer mellom de ulike tiltakene, men spesielt fakturaene fra de individuelle tiltakene som faktureres med timespris inneholder informasjon som etaten kunne hatt nytte av dersom den var mer tilgjengelig for analyse.

For oppfølgingstiltaket inneholder faktura med vedlegg for eksempel opplysninger om

- deltakernes navn
- fødselsdato
- startdato for tiltaket
- gjennomsnittlig timeforbruk hittil i tiltaket
- antall timer med oppfølging gjeldende måned per deltaker

Noen få tiltaksarrangører opplyser også den enkelte deltakers veileder.

Fakturaene etaten mottar for de individuelle tiltakene, kan ofte være på store beløp med omfattende vedlegg på flere sider. I 2018 har for eksempel 65 av fakturaene fra den største tiltaksarrangøren av oppfølgingstiltak vært på over 1 million kroner, og totalt har denne tiltaksarrangøren fått utbetalt 89 millioner kroner fra etaten.

Hvert enkelt av etatens fylkesenheter kontrollerer de innkomne fakturaene og refusjonskravene.

Flere av de store tiltaksbedriftene har avtaler om å levere arbeidsmarkedstiltak til flere av etatens fylkesenheter. I 2018 hadde den største tiltaksarrangøren av oppfølgingstiltaket avtaler i seks fylker.

Bedre systemstøtte og enklere mulighet til å hente elektronisk informasjon fra fakturaer og refusjonskrav ville gitt etaten mulighet til å gjennomføre ulike rimelighetskontroller for å avdekke mulig overfakturering.

- Hvor mange timer fakturerer hver veileder?
- Fakturerer en veileder timer i flere fylker?
- Er totalt antall timer rimelig i forhold til lovlig arbeidstid?

Det ville også vært enklere å kontrollere navnet til deltakerne som oppgis i fakturaen opp mot tilsagn

- Er det gitt tilsagn til at denne personen kan delta på tiltaket?

I intervju med NAV Fylke opplyses det at en av enhetene gjennomfører sporadiske stikkprøver for å kontrollere at en faktura er korrekt behandlet. De finner få avvik ved fakturaene. En annen enhet følger med på om timefaktureringen ser ut til å være rimelig i enkelte saker. Enheten har dialog direkte med leverandøren dersom de opplever feilfakturering av timer. Det er ikke avdekket strukturelle feil i faktureringen. En annen av enhetene kommenterer at fakturarutiner er basert på tillit, og det blir foretatt stikkprøver, men at enheten ikke har kapasitet til å gå gjennom hver og én deltaker og time på hver faktura – det er for arbeidskrevende med det systemet de har i dag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det er fylkenes ansvar å sjekke at de får det de har betalt for, men at det ikke har pålagt fylkene å foreta stikkprøver og kontroller, fordi dette er tidkrevende.¹⁵¹

Direktoratet opplyser videre at det er et arbeid på gang med innføring av elektronisk faktura, som kan gjøre det enklere å kontrollere fakturaer og grunnlagsdokumentasjon. Løsningen planlegges å være på plass i løpet av 2019.¹⁵²

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 8. mai 2019 at direktoratet i forbindelse med innføring av ny forskrift for opplæringstiltakene også vil publisere maler for kravspesifikasjoner for AMO-kurs. I tillegg vil det vurderes om fylkene skal pålegges en strengere kontroll.

¹⁵¹ Riksrevisjonen (2019) Referat fra møtet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Riksrevisjonen, 16.01.2019.

¹⁵² Riksrevisjonen (2019) Referat fra møtet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Riksrevisjonen, 16.01.2019.

6.4.2 Oppfølging av leverandørene

Revisjonens gjennomgang av virksomhetsrapportene fra fylkesenhetene til direktoratet viser at samtlige rapporterer at de har mottatt rapporter og har gjennomført oppfølgingsmøter med leverandører av avklarings- og oppfølgingstiltakene. En av fylkesenhetene opplyser i intervju at det til tross for stikkprøver kan være vanskelig å etterprøve rapporteringen fra tiltaksarrangørene. Fylkesenhetene gjennomfører i varierende grad kvalitetsundersøkelser eller lignende blant tiltaksdeltakerne.

Internrevisjonen i arbeids- og velferdsetaten har i 2018 gjennomført en revisjon av etatens oppfølging av brukere og tiltaksleverandører innen tiltaket *arbeidsforberedende trening*.¹⁵³ De finner at oppfølgingen i hovedsak er god, men at den kunne blitt bedre dokumentert, og at det kunne blitt gjennomført flere kontrollaktiviteter av tiltaksleverandørene.

I henhold til Prop. 39 L (2014–2015) skal det stilles kvalitets- og resultatkrav til leverandører av arbeidsmarkedstiltak. Revisjonen har analysert 63 avtaler om kjøp av arbeidsmarkedstiltakene opplæring, oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering.

Revisjonen viser følgende:

- Etaten har stilt resultatkrav i avtalene de har inngått for tiltakene oppfølging, avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og arbeidsforberedende trening.
 - Tiltaket *oppfølging* har et resultatmål om at 65 prosent av deltakere skal avslutte tiltaket med overgang til arbeid.
 - For tiltaket *avklaring* stilles det et resultatmål i avtalene om at 80 prosent av deltakerne skal avslutte tiltaket med plan om videre aktivitet.
 - Tiltaket *arbeidsforberedende trening (AFT)* har et resultatmål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning.
 - For *arbeidsrettet rehabilitering* er det stilt krav om at minst 60 prosent av deltakerne i tiltaket enten skal ha redusert sykemeldingsgraden sin eller være friskmeldt og registrert som arbeidssøker åtte uker etter avsluttet tiltak.
- Det er i varierende grad stilt resultatkrav i avtalene for opplæringstiltaket.

For opplæringstiltaket er det formatet på avtalene ikke like standardisert, og om det er stilt resultatkrav varierer fra avtale til avtale. Enkelte avtaler om AMO-kurs har klare tallfestede resultatkrav både om overgang til arbeid og hvor mange som for eksempel skal bli kvalifisert som yrkessjåfør. Andre avtaler om kjøp av AMO-kurs har mindre spesifikke eller ingen resultatkrav.

¹⁵³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, C2018-15 *Arbeidsforberedende trening (AFT)*, 04.09.2018

7 Konklusjoner

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid.

I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 5,8 milliarder kroner.¹⁵⁴ Halvparten av beløpet har gått til forhåndsgodkjente bedrifter (skjermet sektor), og den andre halvparten er anskaffet etter regelverket om offentlige anskaffelser. I gjennomsnitt deltok 72 348 personer i et arbeidsmarkedstiltak hver måned i 2018.¹⁵⁵

Kravene til gjennomføringen av arbeids- og velferdsetatens ulike arbeidsmarkedstiltak er nedfelt i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften). Forskriften angir hvilke tiltak som skal anskaffes gjennom offentlige anskaffelser og hvilke som skal kjøpes av forhåndsgodkjente bedrifter (skjermet virksomhet). Kravene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også regulert i tiltaksforskriften.¹⁵⁶ Forskriften setter krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd og uttak av utbytte.¹⁵⁷ Det stilles også krav til at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.¹⁵⁸

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.¹⁵⁹ Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.¹⁶⁰ Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene og at det er mulig, både for leverandører og eventuelle tredjeparter, å sjekke om oppdragsgiveren har fulgt reglene som gjelder for konkurransen.¹⁶¹ Anskaffelsen skal så langt som mulig baserer seg på konkurranse.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere en internkontroll og det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte.¹⁶² Kontroll av utgifter er et element i internkontrollen. Kontrollen skal blant annet sikre at anskaffelser og tilskudd blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller).¹⁶³ I tillegg til transaksjonskontrollene, skal det utføres kontroller på aggregert nivå samt etterkontroll.¹⁶⁴

Målet med revisjonen er å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstiltak og følger opp tiltaksleverandørene i samsvar med tiltaksforskriften og anskaffelsesregelverket.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved anskaffelser av arbeidsmarkedstiltakene *avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* gjennomføres derimot i større grad som direktekjøp med liten grad av konkurranse. Det mangler videre anskaffelsesprotokoller, eller annen dokumentasjon med tilsvarende innhold, i flere av anskaffelsene av opplæringstiltaket. Dette er et brudd på de grunnleggende prinsippene om konkurranse og etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen.

Arbeids- og velferdsetaten har avtaler med vel 300 forhåndsgodkjente tiltaksleverandører av tiltakene *arbeidsforberedende trening* og *varig tilrettelagt arbeid*. Revisjonen viser at de forhåndsgodkjente tiltaksleverandørene i hovedsak er organisert i tråd med tiltaksforskriftens krav om at virksomhetene skal organiseres som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet.

¹⁵⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 5.2.2019.

¹⁵⁵ Arbeids- og velferdsetaten (2018) *Deltakere i arbeidsrettede tiltak. Tiltak. Tidsserie måned. Januar 2018–desember 2018*.

<<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere>>. Rapport. [Hentdato 26.04.2019].

¹⁵⁶ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 og 14-5.

¹⁵⁷ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 og 14-5.

¹⁵⁸ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* § 1-6.

¹⁵⁹ *Lov om offentlige anskaffelser* § 1.

¹⁶⁰ *Lov om offentlige anskaffelser* § 4.

¹⁶¹ *Veileder for offentlige anskaffelser*, side 61.

¹⁶² *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.4.

¹⁶³ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.1.

¹⁶⁴ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.4 og 2.5.5.

Flere av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er organisert som konsern for å fylle vilkårene om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Med konsernmodellen må etaten ta stilling til om tiltaksbedriftens organisasjonsform, eierskapsbegrensning, overskuddsdisponering og uttak av utbytte er i samsvar med kravene i tiltaksforskriften, og at tiltaksplassene ikke skal virke konkurransevridende.

Flere av fylkesenhetene som gjennomfører godkjenningen av tiltaksarrangørene, opplyser at etaten mangler nødvendig spesialistkompetanse på området. Revisjonen viser at etaten har forhåndsgodkjent arrangører som for eksempel har privat eierskap, eier annen forretningsvirksomhet eller mangler planer for disponering av overskudd. Etaten har i liten grad dokumentert begrunnelser og vurderinger knyttet til sentrale krav i forskriften, som ligger til grunn for godkjenningen av tiltaksbedrifter.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte. ESA har godkjent AFT og VTA, blant annet med forutsetning om at det gjennomføres årlige stikkprøver av at kravet om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid er tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrev i både 2017 og 2018 bedt arbeids- og velferdsetaten gjennomføre årlige stikkprøver for å kontrollere at kravet til primærvirksomhet er oppfylt. Årlige stikkprøvekontroller er ikke gjennomført, men Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at stikkprøvekontroller vil bli gjennomført i 2019.

Etaten gjennomførte i underkant av 40 000 utbetalinger på til sammen 5.8 milliarder til tiltaksleverandører i 2018. Revisjonen viser at det er vanskelig å kontrollere at fakturaer er i samsvar med de tjenester som er levert. Det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene. Mangelen på systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen medfører at etaten må gjennomføre omfattende manuelle kontroller. Etaten lagrer fakturaene og refusjonskravene den mottar, i et format som gjør det vanskelig for etaten å trekke ut relevant informasjon til analyse eller kontroll. Dette svekker internkontrollen ved utbetalinger til tiltaksarrangørene.

Revisjonen viser videre at arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale, og heller ikke har systemstøtte for å ta ut rapporter fra etatens saksbehandlingssystem eller økonomisystem som gir en slik oversikt. Foretas det kjøp som i sum er vesentlig høyere enn anslått i kunngjøringen, kan det bli regnet som en vesentlig endring av avtalen.

7.1 Forhåndsgodkjente leverandører av arbeidsmarkedstiltak

Krav for å bli forhåndsgodkjent leverandør

Tiltaksarrangører som skal arrangere de skjermede tiltakene *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA), må godkjennes av arbeids- og velferdsetaten. Revisjonen viser at vel 300 tiltaksarrangører er forhåndsgodkjent til å levere AFT og VTA i 2018.¹⁶⁵ Det har ikke vært store endringer innenfor dette leverandørmarkedet, og mange av de forhåndsgodkjente leverandørene har hatt avtaler med arbeids- og velferdsetaten i svært mange år.

Hovedregelen i tiltaksforskriften er at de forhåndsgodkjente leverandørene skal være organisert som aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet.¹⁶⁶ Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet. Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter for vanskeligstilte personer, kan også godkjennes som tiltaksarrangør.¹⁶⁷

Revisjonen viser at 90 prosent av de totalt 301 tiltaksarrangørene som etaten har forhåndsgodkjent, har kommunalt eller fylkeskommunalt eierskap. Disse er organisert i tråd med tiltaksforskriftens hovedregel om at virksomhetene skal organiseres som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal

¹⁶⁵ Arbeids- og velferdsetaten, Oversikt mottatt fra arbeids- og velferdsetaten 06.02.2019.

¹⁶⁶ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 første ledd og 14-5 første ledd.

¹⁶⁷ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 tredje ledd og 14-5 tredje ledd.

aksjemajoritet. Revisjonen viser videre at etaten i 2017 og 2018 har godkjent 24 tiltaksbedrifter som er eid av stiftelser eller ideelle organisasjoner, og 7 tiltaksarrangører med privat eierskap.

For å bli godkjent som tiltaksarrangør må virksomheten oppfylle tiltaksforskriftens krav om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet.¹⁶⁸ Det er videre krav om at overskudd skal forbli i virksomheten og komme utføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode, samt at det ikke skal utbetales utbytte.¹⁶⁹ En virksomhet som er arrangør av flere arbeidsmarkedstiltak, eller driver ordinær forretningsdrift, må blant annet dokumentere at subsidiering ikke forekommer på tvers av de enkelte tiltakene eller fra tiltaket til annen virksomhet som for eksempel forretningsdrift.¹⁷⁰

Flere av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er i de siste årene omorganisert til konsern ved å skille ut utføringsvirksomheten i en egen juridisk enhet (datterselskap) for å fylle vilkårene om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Revisjonen viser at 54 av de 301 forhåndsgodkjente leverandørene er organisert som konsern.

Med konsernmodellen følger det flere problemstillinger som etaten må ta stilling til.

Etaten må ta stilling til hvordan verdier som over tid er opptjent i en utføringsvirksomhet gjennom tilskudd fra arbeids- og velferdsetaten og tilhørende skattefritak, skal fordeles i prosessen med å skille ut utføringsvirksomheten i egen juridisk virksomhet. Ved godkjenning av en tiltaksarrangør har etaten ansvar for å kontrollere at overskudd/egenkapital som er opparbeidet i bedriften, forblir i den del av virksomheten som skal videreføre utføringsvirksomheten.¹⁷¹

Etaten har også ansvar for å kontrollere at overskudd forblir i virksomheten, og vurdere internfakturering mellom mor- og datterselskap. Internfakturering kan benyttes til å flytte overskudd fra det forhåndsgodkjente datterselskapet til andre deler av konsernet. Revisjonen viser at etaten har godkjent tiltaksbedrifter som ikke har framlagt planer for hvordan overskudd skal disponeres.

Det er videre krav om at tiltaksplasser ikke skal fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksarrangørens virksomhet og ikke skal virke konkurransevridende.¹⁷² Tiltaksforskriften har også krav om at en tiltaksbedrift ikke kan eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.¹⁷³ Revisjonen viser at flere av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene inngår i samme firma eller konsern som kommersielle bedrifter som for eksempel Jernia, Mekonomen og Sport 1. Det er også tiltaksbedrifter som eier annen forretningsvirksomhet, for eksempel en Europrisbutikk og et bemanningsbyrå. Disse opererer i markedet i konkurranse med andre tilsvarende konkurrerende bedrifter. Bedrifter som får kompensert lønnsutgifter for mange av sine ansatte gjennom tiltaksplasser, vil kunne få et konkurransefortrinn framfor bedrifter som ikke mottar slik lønns subsidiering.¹⁷⁴

Godkjenningprosessen i NAV Fylke

Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten stiller krav om en etablert internkontroll tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. Videre stilles det krav til at internkontrollen skal fungere på en tilfredsstillende måte og være dokumenterbar. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en sjekkliste som skal benyttes ved forhåndsgodkjenning av tiltaksbedrifter. Sjekklisten inneholder sentrale krav i tiltaksforskriften, og hensikten med den er at etaten på en systematisk måte skal dokumentere hvorvidt kravene i tiltaksforskriften er oppfylt.

Revisjonen viser at sjekklistene inneholder få begrunnelser og vurderinger knyttet til sentrale krav i forskriften om tiltaksbedriftens organisering, primærvirksomhet, overskuddsdisponering, utbytte og eierskapsbegrensing.

Samtlige av fylkesenhetene som revisjonen har intervjuet, opplyser at godkjenningen av tiltaksarrangører er et utfordrende område som krever en spesialistkompetanse de ikke besitter. Det ble etterlyst kompetanse på dette området også i direktoratet, og noen av enhetene har innhentet

¹⁶⁸ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 andre ledd bokstav a) 14-5 andre ledd bokstav a).

¹⁶⁹ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 og 14-5 andre ledd bokstav b) og c).

¹⁷⁰ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-6.

¹⁷¹ Arbeids- og velferdsetaten (2017) *Fordeling av verdier hos tiltaksarrangør som må omorganisere virksomheten for å oppfylle krav til godkjenning*. Notat, 03.04.2017.

¹⁷² Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-6.

¹⁷³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 13-6 andre ledd bokstav d) og § 14-5 andre ledd bokstav d).

¹⁷⁴ NOU (2012: 6) *Arbeidsmarkedstiltak*, punkt 7.3.3 Unngå konkurransevridning.

ekstern kompetanse fra for eksempel revisor eller jurister for å kunne foreta vurderinger knyttet til godkjenning av tiltaksbedrifter.

Direktoratet opplyser i intervju at det er fylkesvise forskjeller i godkjenningsprosessen. Direktoratet besluttet på slutten av 2018 at godkjenningen av leverandører skal sentraliseres i direktoratet fra 2019.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Nye støttetiltak/endringer skal ikke settes i verk før ESA har godkjent dem. ESA har godkjent AFT og VTA, blant annet med forutsetning om at det gjennomføres årlige stikkprøver av at kravet om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid er tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrev i både 2017 og 2018 bedt direktoratet gjennomføre årlige stikkprøver for å kontrollere at kravet til primærvirksomhet er oppfylt. Revisjonen viser at direktoratet ikke har gjennomført disse kontrollene. Direktoratet opplyser at stikkprøvekontroller vil bli gjennomført i 2019.

7.2 Tiltak anskaffet etter regelverk om offentlige anskaffelser

Arbeids- og velferdsetaten har i 2018 anskaffet tiltakene *opplæring, oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering* for 2,9 milliarder kroner.¹⁷⁵ Disse arbeidsmarkedstiltakene anskaffer etaten etter regelverket for offentlige anskaffelser, og etaten skal i henhold til anskaffelsesloven opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.¹⁷⁶

Anskaffelsesloven legger til grunn at alle offentlige anskaffelser skal sikre konkurranse.¹⁷⁷ Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift, både over og under terskelverdiene.¹⁷⁸ Revisjonen viser at det er flere tilbydere i anskaffelsene av de fleste arbeidsmarkedstiltakene. For opplæringstiltaket AMO-enkelt plass er det derimot i gjennomsnitt i underkant av to tilbud per anskaffelse. Det mangler også dokumentasjon i form av anskaffelsesprotokoller i flere av anskaffelsene av opplæringstiltaket, og dette svekker etterprøvbareheten i anskaffelsesprosessen.

Revisjonen viser at etaten har anskaffet AMO-enkelt plasser for vel 150 millioner kroner i 2018. Disse anskaffelsene er som regel av en mindre størrelsesorden hver for seg, men totalt utgjør de betydelig beløp per år. Det er blant annet anskaffet kjøreopplæring for ca. 60 millioner kroner i 2018. Anskaffelser av AMO-enkelt plasser gjennomføres i stor grad som direktekjøp uten at etaten utnytter konkurransen i markedet. Disse anskaffelsene følger ikke konkurranseprinsippet i anskaffelsesloven.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale, og etatens systemer støtter ikke uttak av rapporter fra saksbehandlingssystem eller økonomisystem som gir en slik oversikt. Foretar etaten kjøp som i sum er vesentlig høyere enn anslått i kunngjøringen, kan det bli regnet som en vesentlig endring av avtalen. Revisjonen viser at det finnes eksempler på at etaten har utbetalt større beløp i 2018 enn anslått verdi i kunngjøringen for hele avtaleperioden på fire år.

7.3 Internkontroll ved utbetalinger

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere en internkontroll, og det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte.¹⁷⁹ Kontroll av utgifter er et element i internkontrollen. Kontrollen skal blant annet sikre at anskaffelser, tilskudd og stønader blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller).¹⁸⁰ I tillegg til transaksjonskontrollene skal virksomheten utføre kontroller på aggregert nivå samt etterkontroll.¹⁸¹

¹⁷⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *REG Anskaffelsesrapport, Total hovedområder med kategori og art*. Regnskapsrapport fra Discoverer, mottatt 05.02.2019.

¹⁷⁶ Lov om offentlige anskaffelser § 5.

¹⁷⁷ Lov om offentlige anskaffelser §§ 1 og 5.

¹⁷⁸ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 56.

¹⁷⁹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.4.

¹⁸⁰ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.1.

¹⁸¹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.5.4 og 2.5.5.

Ifølge økonomireglementet skal den som attesterer en faktura, påse at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale før utbetaling kan finne sted. Den som attesterer, skal videre påse at fakturaen inneholder opplysninger som viser hva anskaffelsen gjelder, og opplysninger for riktig betaling, registrering og kontroll.

Fakturaene og refusjonskravene som arbeids- og velferdsetaten mottar, er av ulik kompleksitet i forhold til utforming og kontroll av faktura. Tiltakene faktureres på timesbasis for hver deltaker, pris per hele kurs eller etter faste satser per tiltaksplass. Totalt har etaten mottatt i underkant av 40 000 fakturaer og refusjonskrav i 2018 og det er utbetalt 5,8 milliarder kroner.

Det er få krav i avtalene til hvordan fakturaer og vedlegg skal spesifiseres; dette gjelder spesielt for tiltaket opplæring. Revisjonen viser at det er vanskelig å kontrollere at fakturaer er i samsvar med de tjenester som er levert. Det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene. Dette gjelder spesielt fakturaene fra kjøreskoler.

Manglende systemstøtte

Etaten håndterer fakturaer og vedlegg i henholdsvis saksbehandlingssystemet Arena og arkivsystemet Gosys, og ikke i et økonomisystem. Et økonomisystem vil ha flere muligheter til å forenkle arbeidsprosessene og automatisere flere deler av fakturakontrollen enn dagens løsning. Et økonomisystem har ofte også flere muligheter til å ta ut rapporter.

Mangelen på systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen medfører at etaten må gjennomføre flere manuelle kontroller. Tiltaksarrangørene sender fakturaer/refusjonskrav med tilhørende vedlegg i papirformat til arbeids- og velferdsetaten. De mottatte fakturaene og refusjonskravene skannes og lagres i et bildeformat. At dokumentasjonen lagres som bilder, sikrer at innholdet ikke endres, men gjør det også vanskelig for etaten å trekke ut relevant informasjon som kan analyseres eller kontrolleres for eksempel i Excel eller andre analyseverktøy.