

RAPPORT

# DE PRIVATE OG IDEELLE ARBEIDS- OG INKUDERINGSVIRKSOMHETENES SAMFUNNSVERDI



**MENON-PUBLIKASJON NR. 113/2023**

Av Erland Skogli, Erika Karttinen og Ida Ljøgdott von Hanno



## Forord

Menon Economics har kartlagt de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetenes samfunnsverdi på oppdrag fra Virke arbeid og inkludering. Arbeidet er gjennomført i perioden fra mai til oktober 2023.

Vi takker Virke og prosjektets referansegruppe for et spennende prosjekt og et godt samarbeid.

---

Oktober 2023

Erland Skogli  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

Erika Karttinen  
Operativ prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SAMMENDRAG</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 BAKGRUNN</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1 Arbeids- og inkluderingspolitikk i Norge  | 6         |
| 1.2 Mange står i dag utenfor arbeidslivet   | 6         |
| 1.3 Tiltakene skal styrke mulighet til å skaffe eller beholde arbeid                            | 8         |
| 1.4 Arbeids- og inkluderingsbransjen og Virke arbeid og inkludering                             | 8         |
| 1.5 Leseveiledning  | 9         |
| <b>2 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSBRANSJEN</b>   | <b>10</b> |
| 2.1 En bransje med et mangfold av virksomheter og stort innslag av små og mellomstore bedrifter | 10        |
| 2.2 Bransjens omfang  | 21        |
| 2.3 Arbeids- og inkluderingstiltakene   | 25        |
| 2.4 De private og ideelles andel av bransjen  | 28        |
| 2.5 Bransjens regnskapsmessige lønnsomhet   | 30        |
| <b>3 DE PRIVATE OG IDEELLE ARBEIDS- OG INKLUDERINGSVIRKSOMHETENES SAMFUNNSVERDI</b>             | <b>33</b> |
| 3.1 Store samfunnskostnader fra utenforskap i arbeidslivet                                      | 34        |
| 3.2 Samfunnsverdien av arbeids- og inkluderingstiltakene  | 37        |
| 3.3 Samfunnsverdien av de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene              | 40        |
| <b>4 BRANSJENS UTFORDRINGER</b>   | <b>54</b> |
| 4.1 Fragmentert og uforutsigbar finansiering  | 54        |
| 4.2 Lite fleksibilitet og mulighet for å tenke helhetlig  | 55        |
| 4.3 Begrenset tilgang til data om tiltaksdeltakere kan gjøre tiltak mindre brukertilpassede     | 56        |
| 4.4 Svake insentiver til kompetansedeling reduserer innovasjon                                  | 56        |
| 4.5 Varierende kunnskap i NAV om tilgjengelige tilbud   | 56        |
| 4.6 utfordringer knyttet til rammeavtaler med NAV og andre tilskuddsordninger                   | 57        |
| <b>5 LØSNINGER TIL DE UTFORDRINGENE BRANSJEN MØTER I DAG</b>                                    | <b>59</b> |
| <b>REFERANSELISTE</b>   | <b>61</b> |
| <b>VEDLEGG A: OVERSIKT ARBEIDS- OG INKLUDERINGSTILTAK PÅ VEGNE AV NAV</b>                       | <b>65</b> |

## Sammendrag

I denne rapporten har Menon kartlagt de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetenes samfunnsverdi. Arbeids- og inkluderingsvirksomheter er en sentral bidragsyter til å motvirke de negative konsekvensene av utenforskap i arbeidslivet. Virksomhetene har en sentral rolle i arbeidsinkluderingspolitikken ved å tilby tiltak som inkluderer mennesker som har falt utenfor arbeidslivet og gjøre koblingsprosessen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver enklere.

De private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene møter likevel i dag på utfordringer som påvirker deres evne til å redusere utenforskap og arbeidsledighet. Utfordringene knytter seg til:

- Fragmentert og uforutsigbar finansiering
- Lite fleksibilitet og muligheter til å tenke helhetlig i dagens tiltak og tilskuddsordninger
- Begrenset mulighet til å måle effektene av egne tiltak
- Varierende kunnskap i NAV om eksisterende tilbud
- Utfordringer knyttet til rammeavtaler med NAV og andre tilskuddsordninger

Følgende grep kunne løst flere av de utfordringene arbeids- og inkluderingsbransjen møter i dag:

- Mer innovative anskaffelser for å sikre individtilpassede forløp og innovasjon
- Mer bruk av reelle samskappingsprosesser og styrket forståelse for relasjonell velferd
- Mer samarbeid på tvers av sektorer for å sikre helhetlige tilbud
- Økt innsikt i hvorfor noen bedrifter velger å bidra til arbeidsinkludering på eget initiativ som en del av ordinær drift, slik at man kan få flere bedrifter til å bidra
- Økt deling av informasjon og data for å legge til rette for brukertilpassede forløp
- Lengre rammeavtaler for å gjøre det enklere å bygge opp kompetansemiljøer
- Økt risikodeling mellom oppdragsgiver og leverandør på rammeavtaler
- Legge til rette for flere mindre kontrakter slik at en bredde av virksomheter kan delta

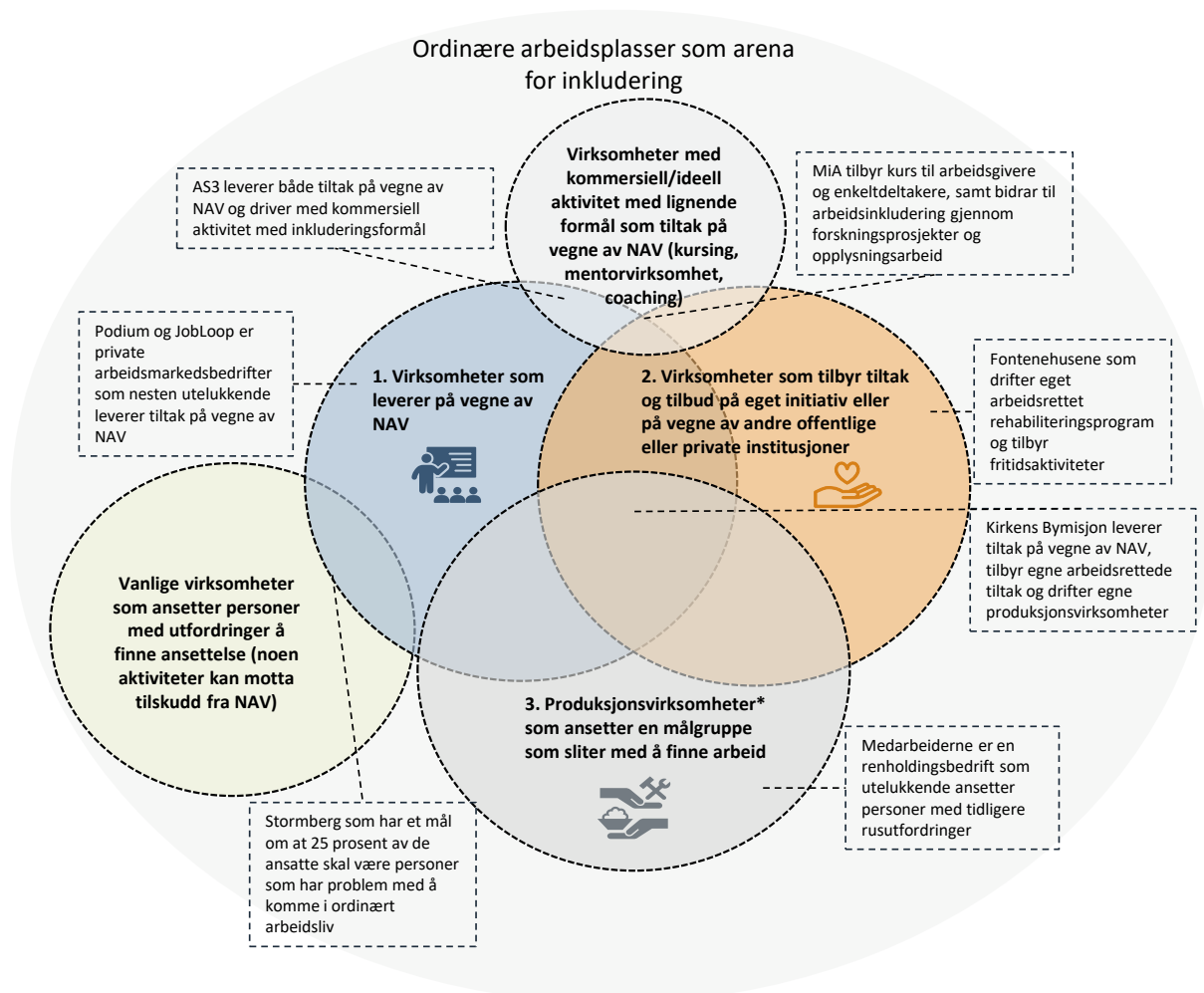
Det er i dag mange nordmenn som står utenfor arbeidslivet. Per mai 2023 var det 366 500 personer som mottok uføretrygd. Videre beregner SSB at 3,5 prosent av arbeidsstyrken i mai 2023 er arbeidsledige, noe som utgjør 103 000 personer. Det er flere faktorer som kan føre til at en person ikke er i arbeid eller finner det vanskelig å være i arbeid. Noen mangler relevant utdanning eller erfaring, andre har funksjonsnedsettelse eller helseproblemer, og noen har vært utenfor arbeidsmarkedet over en lengre periode av andre årsaker.

I Perspektivmeldingen 2021 vises det til at arbeidskraften utgjør Norges viktigste ressurs. For samfunnet og den enkelte er det viktig at en så stor andel av den arbeidsføre befolkningen som mulig kan være i arbeid. Hver person i lønnet arbeid bidrar for samfunnets del til verdiskaping og skatteinntekter. I tillegg er muligheten for deltakelse i arbeidslivet også viktig for den enkelte. Forskning viser at tap av arbeid fører til økt uhelse, og at arbeid kan bidra til høyere subjektiv livskvalitet gjennom høyere tilfredshet med egen økonomisk situasjon, mindre psykiske helseplager og mer mestring og engasjement i livet.

Det finnes i dag et bredt spekter av tiltak for å svare ut de varierte behovene til de arbeidssøkende. NAV har ansvar for mange tiltak. Til dels gjennomføres NAV sine tiltak av NAV-kontorene selv, og til dels bestiller NAV gjennomføring av tiltak fra private, ideelle eller offentlige arbeids- og inkluderingsvirksomheter. Videre finnes det også arbeids- og inkluderings tiltak i regi av andre. I tillegg finnes det blant annet tiltak som er på initiativ av andre offentlige oppdragsgivere eller for eksempel på initiativ av stiftelser.

Arbeids- og inkluderingsbransjen omfatter et bredt spekter av virksomheter og en stor andel av virksomhetene i bransjen er små og mellomstore bedrifter. Noen virksomheter leverer nesten kun tiltak på vegne av NAV, mens særlig ideelle aktører har tiltak/tilbud som er på eget initiativ. Videre er det også mange vanlige virksomheter som ansetter personer med utfordringer med å finne ansettelse og som står i fare for å bli stående utenfor arbeidsmarkedet. De ulike typene av virksomheter er illustrert i neste figur.

#### Illustrasjon av bredden i virksomheter som tilbyr arbeids- og inkluderings tjenester



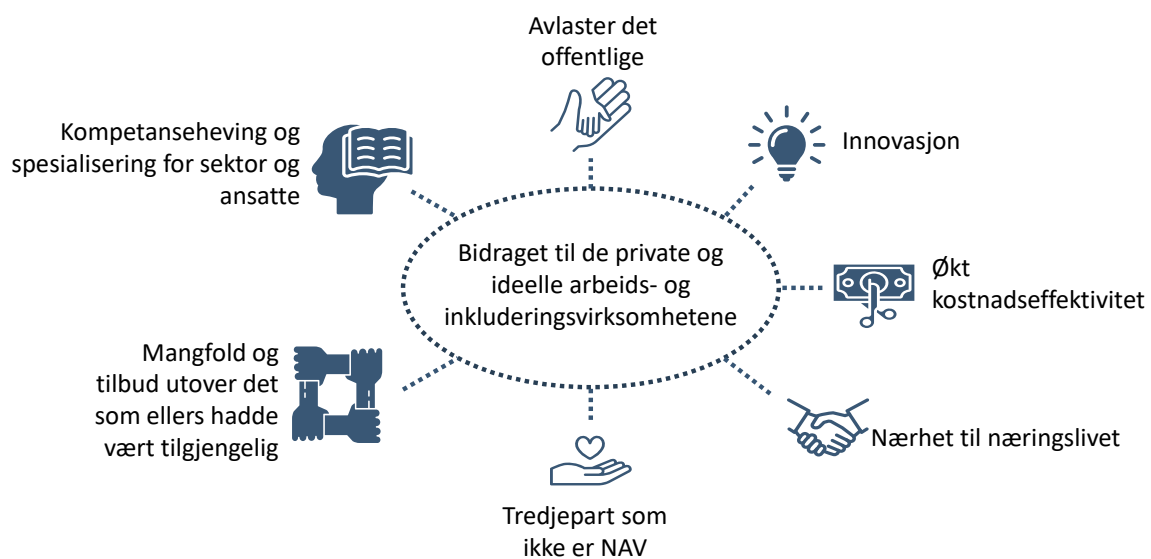
\*En produksjonsvirksomhet er i denne sammenheng definert som en virksomhet som produserer varer eller leverer tjenester, men som også har som mål å skape en arbeidsplass for mennesker med en livssituasjon som gjør det utfordrende å få arbeid i ordinære virksomheter.

Utenforskap i arbeidslivet medfører store samfunnsøkonomiske konsekvenser. En rapport på vegne av Barne- og familiedepartementet i 2021 har vist at utenforskap i arbeidslivet i voksen alder (grunnet marginalisering som barn) medfører samfunnsøkonomiske kostnader tilsvarende 73 milliarder kroner per år. Anslaget ser kun på kostnader fra utenforskap som er en konsekvens av marginalisering. Dette betyr at for eksempel utenforskap som oppstår som følge av helserelaterte utfordringer ikke er inkludert i anslaget.

Vi har, basert på tilgjengelig litteratur, økonomisk teori og intervjuer, identifisert hva de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene bidrar med som er utover det offentlige tilbudet. Verdien av private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter representerer de verdiene samfunnet hadde gått glipp av hvis disse

virksomhetene ikke hadde levert tjenester. Samfunnsverdien er oppsummert i figuren under. På bakgrunn av begrenset offentlig tilgjengelig statistikk, samt få studier som tar for seg verdien av private arbeids- og inkluderingsvirksomheter, har det ikke vært mulig å anslå samfunnsverdien til private arbeids- og inkluderingsvirksomheter i kroner og øre innenfor rammene av prosjektet. Gitt de store samfunnskostnadene som langsiktig utenforskap medfører, bidrar de private- og ideelle virksomhetene likevel med milliardverdier hvis de kan redusere samfunnskostnadene knyttet til utenforskap med bare noen prosent. De private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene kan likevel ikke alene løse samfunnsproblemet knyttet til utenforskap. Årsakene til arbeidsledighet og uførhet er ofte sammensatte, og løsningene krever samarbeid på tvers av tjenestoområder, etater og støttetjenester.

#### Samfunnsverdien av de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene



# 1 Bakgrunn

## 1.1 Arbeids- og inkluderingspolitikk i Norge

I Perspektivmeldingen 2021 vises det til at arbeidskraften utgjør Norges viktigste ressurs.<sup>1</sup> For samfunnet og den enkelte er det viktig at en så stor andel av den arbeidsføre befolkningen som mulig kan være i arbeid. Hver person i lønnet arbeid bidrar for samfunnets del til verdiskaping og skatteinntekter. I tillegg er muligheten for deltakelse i arbeidslivet også viktig for den enkelte. Forskning viser at tap av arbeid fører til økt uhelse,<sup>2</sup> og at arbeid kan bidra til høyere subjektiv livskvalitet gjennom høyere tilfredshet med egen økonomisk situasjon, mindre psykiske helseplager og mer mestring og engasjement i livet.<sup>3</sup> Sosial bærekraft handler om å sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv. Rett til arbeid er en viktig del av dette. Dette er også befestet i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter 23:1: «*Enhver har rett til arbeid, til fritt valg av yrke, til rettferdige og gode arbeidsforhold og til beskyttelse mot arbeidsløshet.*»<sup>4</sup>

Fokuset innenfor dagens norske arbeids- og inkluderingspolitikk har skiftet, fra å primært fokusere på reparasjon av individuelle svakheter hos jobbsøkende, til å i større grad adressere rollene og holdningene til støtteapparatet og arbeidsgivere.<sup>5</sup> Det sentrale målet er nå å rette oppmerksomheten mot vanlige arbeidsplasser som en arena for utvikling av arbeidsevne. Her legges det vekt på mulighetene for mestring, fremmende av god helse og etablering av tilhørighet. Inkluderingsforløp er videre ofte ikke så lineære som vi skulle ha ønsket. Tilfriskning og tilpasning til arbeidsplassen kan skje langsomt og med tilbakefall, og det kan ta tid å utvikle arbeidsevnen slik at den passer virksomhetens behov.

## 1.2 Mange står i dag utenfor arbeidslivet

Det er i dag mange nordmenn som står utenfor arbeidslivet. Per mai 2023 var det 366 500 personer som mottok uføretrygd, noe som tilsvarer 12,3 prosent av den arbeidsføre befolkningen.<sup>6</sup> Videre beregner SSB at 3,5 prosent av arbeidsstyrken i mai 2023 er arbeidsledige, noe som utgjør 103 000 personer.<sup>7</sup>

Det er flere faktorer som kan føre til at en person ikke er i arbeid eller finner det vanskelig å være i arbeid. Noen mangler relevant utdanning eller erfaring, andre har funksjonsnedsettelse eller helseproblemer, og noen har vært utenfor arbeidsmarkedet over en lengre periode av andre årsaker. En utredning fra Arbeids- og sosialdepartementet (2021a) viser at manglende utdanning er en barriere for å komme inn i arbeidslivet. Årene etter 2006 har det særlig blitt vanskeligere for unge med grunnskole som høyeste fullførte utdanning å bli sysselsatt, sammenlignet med unge som har fullført videregående opplæring. Videre viser Sysselsettingsutvalget at sysselsettingen ligger lavere for innvandrere og flyktninger enn den øvrige befolkningen. En forklaring er at innvandrere kan mangle den kompetansen og språkferdighetene som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet. Variasjonen av årsaker medfører behov for et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak og tilbud.

Mange som står utenfor arbeid har helsemessige utfordringer. Fysisk og psykisk sykdom kan føre til dårlig livskvalitet, redusert bevegelsesfrihet og skape store utfordringer i hverdagen. De mest vanlige

---

<sup>1</sup> (Finansdepartementet, 2021)

<sup>2</sup> (Norström, et al., 2019),

<sup>3</sup> (SSB, 2020)

<sup>4</sup> [FNs verdenserklæring om menneskerettigheter](#)

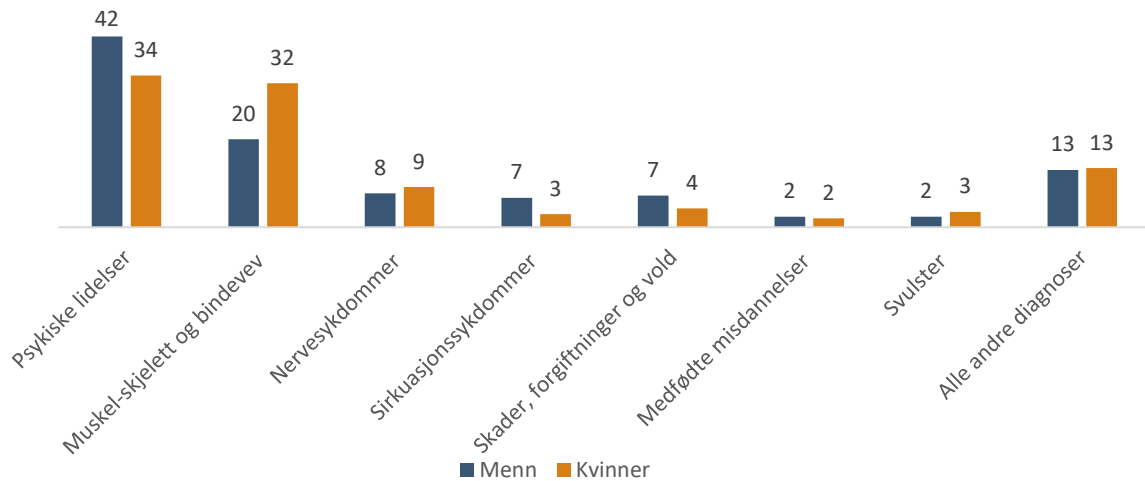
<sup>5</sup> (OsloMet, 2023)

<sup>6</sup> <https://www.nav.no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd/uforetrygd-ma%CC%8Anedstatistikk>

<sup>7</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>

helseutfordringene hos befolkningen i stort gjenspeiles blant mottakerne av helserelaterte ytelser. Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de to største diagnosegruppene både blant sykmeldte, blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygdde, se Figur 1-1. Per 30. juni 2017<sup>8</sup> var 37 prosent av de uføretrygdde på uføretrygd grunnet psykiske lidelser eller adferdsforstyrrelser, mens 27 prosent mottok uføretrygd på grunn av muskel- og skjelettsykdom. Over perioden 2000 til 2017 har andelen med psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser økt med 7,7 prosentpoeng, mens andelen med muskel- og skjelettsykdommer har gått ned med 6,6 prosentpoeng.

**Figur 1-1 Andel uføretrygdde fordelt etter utvalgte diagnosegrupper og kjønn, per 30.06.2017**



Kilde: NAV

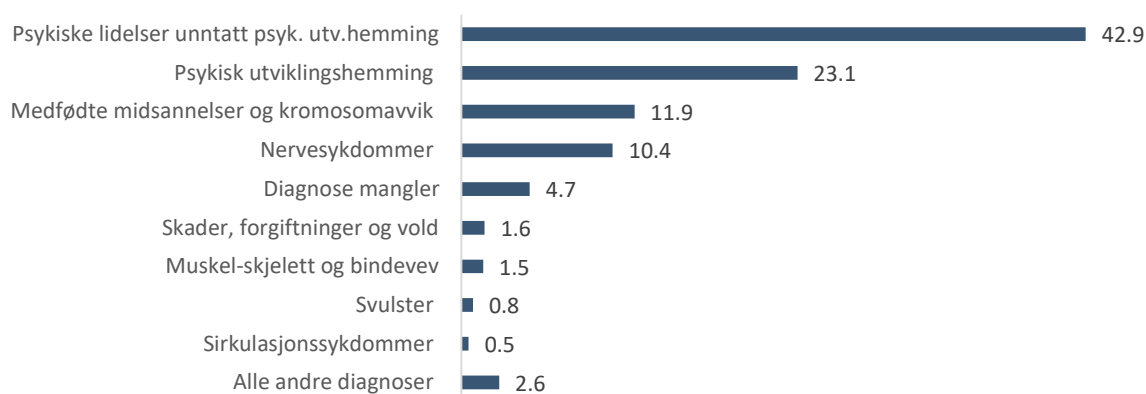
Videre er det store forskjeller i diagnosefordelingen etter alder. Ifølge tallene fra NAV sin uførestatistikk per 30. juni 2017, synker omfanget av uføretrygdde med psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser med økende alder, mens andelen med muskel- og skjelettsykdommer øker med alderen.<sup>9</sup> Størst andel unge uføretrygdde (18-29 år) mottar uførestønad på grunn av psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, se Figur 1-2. I diagnoseklassifiseringen grupperes psykisk utviklingshemming inn under psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Psykisk utviklingshemming utgjør 23,1 prosent av psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Tall fra mai 2023, viser at psykiske lidelser utgjør en betydelig diagnosegruppe også for mottakere av arbeidsavklaringspenger. I mai 2023 hadde 43 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger en diagnose knyttet til psykiske lidelser. Andelen var høyest blant de under 30 år (om lag 70 prosent).

<sup>8</sup> Siste oppdatering av tallene for uførediagnoser hos NAV

<sup>9</sup> (NAV, 2022)



Figur 1-2 Mottakere av uføretrygd (18-29 år) for utvalgte diagnosegrupper i prosent, per 30.06.2017



Kilde: NAV

### 1.3 Tiltakene skal styrke mulighet til å skaffe eller beholde arbeid

Det finnes en rekke tiltak og tilbud for å hjelpe flere inn i arbeidslivet. Basert på Velferdstjenesteutvalget (2020) er hovedformålene til de offentlige tiltakene å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.<sup>10</sup> Tiltakene skal blant annet bidra til følgende:

- Gi deltakerne kvalifikasjoner det er behov for i arbeidslivet
- Motivere og bistå deltakere til å søke etter arbeid
- Bistå personer med nedsatt arbeidsevne slik at de kommer over i tilpassede jobber
- Minske arbeidsgiveres usikkerhet i forbindelse med ansettelse
- Hindre at personer faller permanent ut av arbeidslivet
- Bidra til at personer beholder arbeidet

Arbeidsmarkedstiltak- og tilbud, både fra det offentlige og fra ideell sektor, kan også ha mål om inkludering i arbeidslivet, hvor overordnet mål ikke nødvendigvis er lønnet arbeid, men inkludering, mestring og mening for enkeltindividet. NAV sine tiltak er ikke rettet mot uføretrygdede, men private og ideelle virksomheter har også tilbud rettet mot å få denne gruppen tilbake inn i arbeidslivet.

Det finnes i dag et bredt spekter av tiltak for å svare ut de varierte behovene til de arbeidssøkende. NAV har ansvar for mange tiltak. Til dels gjennomføres NAV sine tiltak av NAV-kontorene selv, og til dels bestiller NAV gjennomføring av tiltak fra private, ideelle eller offentlige arbeids- og inkluderingsvirksomheter. Videre finnes det også arbeids- og inkluderings tiltak i regi av andre. Særlig ideelle aktører har tiltak/tilbud som er på eget initiativ. I tillegg finnes det blant annet tiltak som er på initiativ av andre offentlige oppdragsgivere eller for eksempel på initiativ av stiftelser.

### 1.4 Arbeids- og inkluderingsbransjen og Virke arbeid og inkludering

Arbeids- og inkluderingsbransjen omfatter et bredt spekter av virksomheter: offentlige, private og ideelle. En stor del av bransjen gjennomfører tiltak på vegne av NAV, men det finnes også en rekke virksomheter som i all hovedsak har andre tilbud enten på eget initiativ eller på initiativ av andre offentlige eller private aktører.

<sup>10</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

Virke arbeid og inkludering er et bransjefelleskap under Hovedorganisasjonen Virke. Virke arbeid og inkludering har et mål om å hjelpe flere mennesker inn i arbeidslivet. Bransjefelleskapet har en medlemsmasse bestående av en rekke små og store virksomheter innen arbeid og inkludering, som omfatter både ideelle og kommersielle aktører.

## 1.5 Leseveiledning

I **kapittel 2** beskriver vi arbeids- og inkluderingsbransjen.

I **kapittel 3** presenterer vi de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetenes samfunnsverdi.

I **kapittel 4** diskuterer vi dagens utfordringer for bransjen.

I **kapittel 5** oppsummeres forslag til løsninger.

## 2 Arbeids- og inkluderingsbransjen

I dette kapittelet beskriver vi arbeids- og inkluderingsbransjen. Først beskriver vi virksomhetene i bransjen (kapittel 2.1), bransjens omfang (kapittel 2.2) og hvilke tiltak bransjen leverer (kapittel 2.3). Videre går vi inn på hvor stor andel av bransjen de private og ideelle utgjør (kapittel 2.4), og ser på bransjens lønnsomhet (kapittel 2.5).

Arbeids- og inkluderingsbransjen omfatter et bredt spekter av virksomheter: offentlige, private og ideelle. De ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene utgjør en betydelig lavere del av bransjen, sett opp mot offentlige og private tiltaksleverandører. En stor del av bransjen gjennomfører tiltak på vegne av NAV, men det finnes også en rekke virksomheter som i all hovedsak har andre tilbud enten på eget initiativ eller på initiativ av andre offentlige eller private aktører. En stor del av bransjen utgjøres av små og mellomstore bedrifter (SMB). Bransjens nøkkeltall er oppsummert i figuren under.

Figur 2-1 Oppsummerende nøkkeltall for arbeids- og inkluderingsbransjen



### 2.1 En bransje med et mangfold av virksomheter og stort innslag av små og mellomstore bedrifter

Arbeids- og inkluderingsbransjen omfatter et bredt spekter av virksomheter. Historisk har man delt inn bransjen ved å skille mellom *attføringsbedrifter* og *vekstbedrifter*.<sup>11</sup> Vekstbedrifter er i første rekke forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er virksomheter som leverer tiltak på vegne av NAV, der virksomhetene har en avtale med NAV som gjør at anskaffelsesprosessen ikke er anbudsutsatt. Det er flere kriterier som må være oppfylt for å bli forhåndsgodkjent av NAV. Blant annet skal virksomheten være organisert som aksjeselskap der kommunen eller fylkeskommunen bærer aksjemajoriteten. Det kan imidlertid gjøres

<sup>11</sup> (Arbeidsdepartementet, 2012)

unntak for ideelle virksomheter. Vekstbedriftene tilbyr tiltaket varig tilrettelagt arbeid<sup>12</sup> og arbeid i skjermet bedrift<sup>13</sup>. Tradisjonelt har det særlig vært personer med utviklingshemninger som har arbeidet i vekstbedriftene. Selv om deltakerne skal vurderes med sikte på om det er mulig å komme inn i det ordinære arbeidslivet, er hovedformålet i vekstbedriftene å gi et tilbud om varig arbeid med tilrettelegging.

Til forskjell fra tiltakene som tilbys av vekstbedriftene, er tiltakene i attføringsbedriftene tidsavgrensede og har som hovedformål å bringe deltakeren nærmere det ordinære arbeidsmarkedet. Unntaket er tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsvirksomhetene som ikke er tidsbegrenset og som skiller seg fra tiltaket varig tilrettelagt arbeid ved at arbeidstakerne får en tilnærmet ordinær lønn.

Den tradisjonelle inndelingen får imidlertid ikke frem bredden hos arbeidsmarkedsvirksomhetene ettersom inndelingen kun hensyntar tiltakene som leveres på vegne av NAV. Det er mange arbeids- og inkluderings tiltak og -tilbud som leveres på vegne av andre, for eksempel på eget initiativ hos private og ideelle virksomheter eller på vegne av kommuner, fylkeskommuner eller stiftelser. For å synliggjøre bredden av arbeids- og inkluderingsvirksomheter, har vi delt inn virksomhetene i tre hovedkategorier etter funksjonsområde, se Figur 2-2.

Figur 2-2 Inndeling av arbeids- og inkluderingsvirksomhetene i tre hovedkategorier

- 1 Virksomheter som leverer tiltak på oppdrag fra NAV.** Dette er virksomheter som gjennomfører arbeidsrettede tiltak i regi av NAV og tjenesten leveres etter rammeavtale med NAV. Disse virksomhetene kan videre deles inn i tre kategorier. For det første er det forhåndsgodkjente leverandører som hovedsakelig utgjøres av kommunale aksjeselskap. For det andre er det virksomheter som leverer basert på anbudskonkurranser, som både utgjøres av private og kommunale virksomheter. For det tredje er det virksomheter som mottar lønnstilskudd fra NAV, som kan være en veldig variert gruppe av virksomheter. De arbeidsrettede tiltakene har som overordnet målsetting å få deltakerne ut i lønnet arbeid. De fleste arbeidsmarkedsrettete tiltakene gis til personer som har behov for bistand i en avgrenset periode. Unntaket er tiltakene varig lønnstilskudd (tilbys av NAV) og varig tilrettelagt arbeid (tilbys av forhåndsgodkjente virksomheter).
- 2 Virksomheter som tilbyr tiltak og tilbud på eget initiativ eller på vegne av andre offentlige eller private institusjoner.** Dette er tilbud og tiltak hvor arbeidsinkludering er hovedmål, men som er utenfor NAV sin portefølje. Det kan være alt fra kurs og seminarer til lavterskeltilbud for enkeltindivider som dekker hull i tiltaksporteføljen til NAV. Typisk er tilbyderne i denne kategorien ideelle virksomheter. Tilbudene kan for eksempel være i egen regi, på vegne av kommuner, fylkeskommuner, departement eller private stiftelser.
- 3 Produksjonsvirksomheter som ansetter en målgruppe som sliter med å finne arbeid.** Dette er bedrifter som produserer varer eller leverer tjenester, men som også har som mål å skape en arbeidsplass for mennesker med en livssituasjon som gjør det utfordrende å få arbeid i ordinære virksomheter.

Det er viktig å påpeke at virksomheter kan ha aktivitet som passer inn i flere av kategoriene. For eksempel har Kirkens Bymisjon tiltak på vegne av NAV, tiltak på eget initiativ og datterselskap som er produksjonsvirksomheter som ansetter personer som ellers har vanskelig med å finne ansettelse. Figur 2-3 gir et overblikk over bransjens bredde og illustrerer at virksomhetene kan ha overlapp i aktivitet, tjenester og målgruppe.

<sup>12</sup> Varig tilrettelagt arbeid er et tiltak uten maksimal varighet rettet mot brukere som står særlig langt fra arbeidslivet

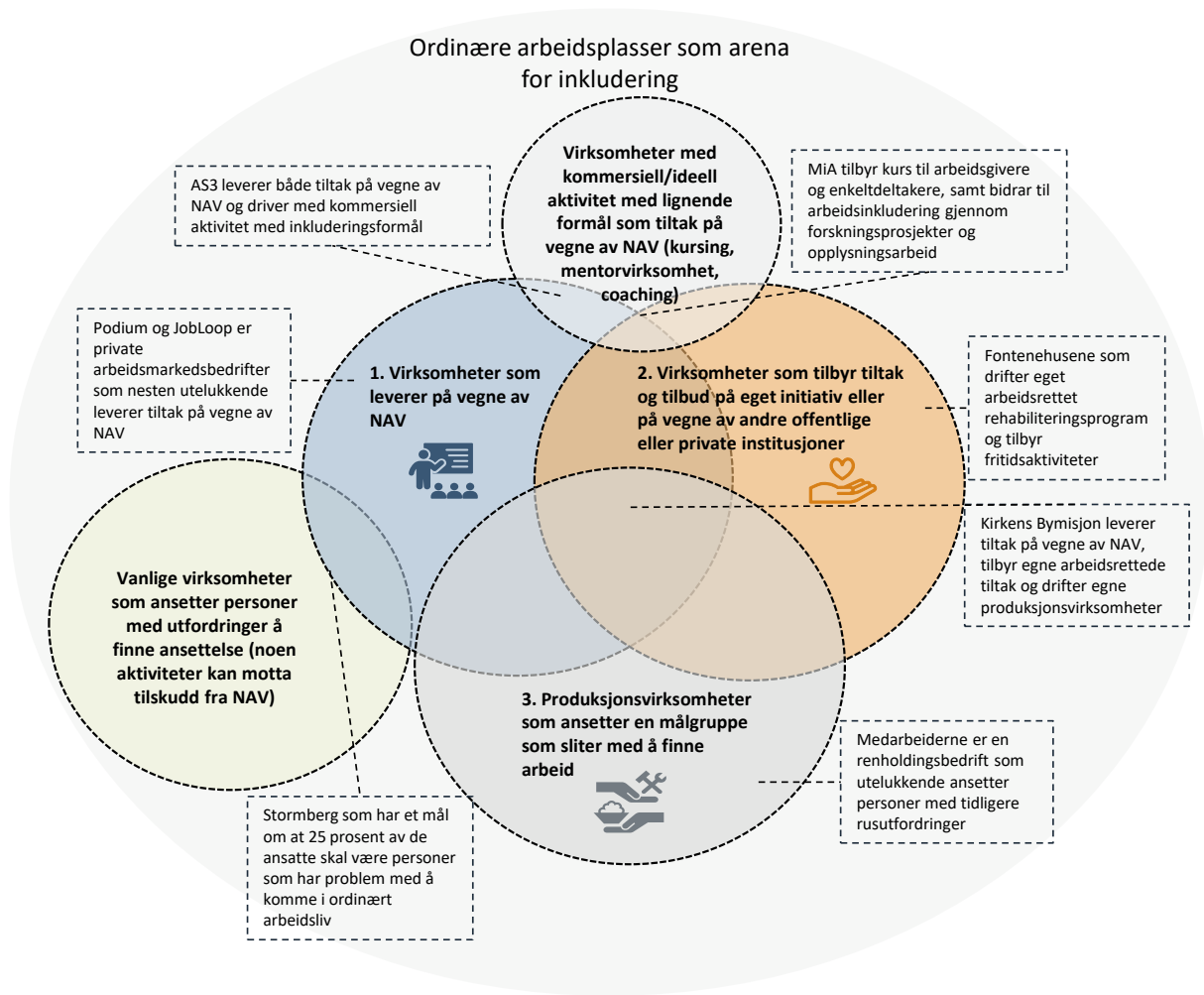
<sup>13</sup> Skjermet sektor er tiltaksarrangører som tilbyr arbeid inne i selve bedriften. Det er gjerne produksjonsrettet virksomhet (pakking, montering, snekring og produksjon av håndarbeidsprodukter), men også tjenesteytelse (som vasking og rensing av tekstiler, renhold, makulering, trykking og kantinedrift).

I Figur 2-3 introduseres også to andre kategorier av virksomheter som driver med arbeids- og inkluderingstjenester: vanlige virksomheter som ansetter personer med utfordringer med å finne ansettelse og som står i fare for å bli stående utenfor arbeidsmarkedet, og virksomheter med kommersiell eller ideell aktivitet med lignende formål som offentlige tiltak. Arbeidsgivere som Stormberg og Coop er eksempel på førstnevnte kategori. Virksomhetene har en viktig rolle i arbeidsinkludering ved å tilby arbeidstrening og praksis på ordinær arbeidsplass til personer med behov for å komme inn eller prøve seg på nytt i arbeidslivet. Ordinære arbeidsgivere regnes imidlertid ikke som en direkte del av arbeids- og inkluderingsbransjen, men deres sosiale dimensjon er tilgrensende arbeids- og inkluderingsbransjens formål om arbeidsinkludering.

AS3 er et eksempel på den andre kategorien. AS3 er en privat tiltaksarrangør som både leverer anbudsutsatte tiltak på oppdrag fra NAV og som har utviklet egne kommersielle tjenester for arbeid og inkludering. Et eksempel er tiltaket *ekspertbistand* som er en støtteordning for arbeidsgiver og arbeidstaker som skal hjelpe partene med å løse et problem der en arbeidstaker har hyppig sykefravær eller langtidsfravær.

I likhet med ordinære arbeidsgivere, har private utdanningsinstitusjoner en rolle i arbeidsinkludering til tross for at de ikke er en direkte del av arbeids- og inkluderingsbransjen. Utdanning utgjør en del av den samlede innsatsen for å forebygge utenforskap og fremme inkludering i arbeids- og samfunnsliv. Utover å ta for seg et privat marked, representerer private utdanningsinstitusjoner et tilbud til elever som ikke har bestått eksamen eller utdanningsløpet. Et eksempel på et slik tilbud er Hyssingen produksjonsskole i Bergen som jobber for å redusere frafall fra videregående opplæring gjennom å tilby et alternativt utdanningsforløp. Ved å tilby et alternativt utdanningsløp, bidrar de private skolene til at flere får mulighet til å fullføre videregående opplæring. Fullført videregående opplæring kan videre øke sannsynligheten for tilknytning til arbeidslivet.

Figur 2-3 Illustrasjon av bredden i virksomheter som tilbyr arbeids- og inkluderings tjenester



### 2.1.1 Eksempler på virksomheter i bransjen

I det videre presenterer vi utdypende eksempel for hver av kategoriene. Det er flere virksomheter som leverer arbeidsmarkedstiltak på vegne av NAV. Det er stor variasjon mellom virksomhetene med tanke på hvor stor andel av driften som kan knyttes til leveranse av tiltak på vegne av NAV. JobLoop er et eksempel på en privat arbeidsmarkedsvirksomhet som i all hovedsak leverer på vegne av NAV, se Boks 2-1.

**Boks 2-1 Eksempel på en virksomhet som i hovedsak leverer tiltak på vegne av NAV, enten alene eller i samarbeid med andre**

**JobLoop – en kommersiell aktør med 22 ansatte som retter seg mot elever fra VGS som har behov for bistand inn i arbeidslivet**

JobLoop er en kommersiell tiltaksarrangør som drives av sosiale entreprenører og jobbspesialister. Jobloop leverer i hovedsak tiltak på oppdrag for NAV. Virksomheten er imidlertid relativ liten og opptrer ikke som selvstendig hovedleverandør, men leverer tiltak på vegne av NAV i samarbeid med andre tiltaksleverandører, stiftelser, skoler og offentlige instanser. Tiltakene som tilbys av JobLoop retter seg mot elever i videregående skole som har behov for tilrettelegging og bistand inn i arbeidslivet. Tiltakene tilbyr alternative læringsplattformer for barn og unge med behov for tilspisset tilrettelegging med fokus på fagområdene IT, tech og gaming. Gjennom tiltakene Kodehode, Grunnleggende IT, Gamify og LearnWell utvikler elevene faglige og sosiale ferdigheter med fokus på å utnytte digitale ferdigheter innen gaming og IT. Videre gir tiltaket elevene mulighet til praksis og hospitering hos relevante arbeidstakere. Tiltaket er et samarbeid mellom lærere, skolen og arbeidslivet og har som mål å danne mye overganger til arbeidslivet for elever som har behov for en myk overgang til arbeidslivet.

På bakgrunn av sin målgruppe, samarbeider JobLoop i stor grad med aktører fra utdanningssektoren. Samarbeidspartnere kan være alt fra lokale skoler og barnevern, til kommuner, fylkeskommuner, og opplæringskontor. Alt for å bidra til innovasjon i sektoren og skape nye veier til utvikling, utdanning og jobb. Gjennom sitt arbeid, ønsker virksomheten å bidra til innovasjon i sektoren og skape nye veier til utvikling, utdanning og jobb.

*Kilde: Jobloop.no*



*Bilde: JobLoop*

Et eksempel på en virksomhet som tilbyr tiltak og tilbud på eget initiativ eller på vegne av andre offentlige eller private institusjoner, er Mangfold i Arbeidslivet (MiA), se Boks 2-2. Andre eksempler på tjenester eller tiltak som strekker seg utover NAV sin portefølje er Kirkens Bymisjon sitt tiltak *I jobb – lavterskel*, se Boks 2-6 for nærmere beskrivelse av tiltaket.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> [I jobb, Oslo - Arbeidstilbud - Kirkens Bymisjon](#)

**Boks 2-2 Eksempel på en virksomhet som leverer andre tilbud på eget initiativ eller på vegne av andre offentlige eller private institusjoner**

**Stiftelsen Mangfold i Arbeidslivet (MiA) – jobber for inkludering av minoritetsspråklige gjennom å tilby kursing til arbeidsgivere og enkeltdeltakere via samarbeidsprosjekter med kommuner og NAV**

MiA er et eksempel på en virksomhet innen kategori 2 i Figur 2.3. MiA er en ideell stiftelse bestående av 16 ansatte med formål om å påvirke utviklingen av et mangfoldig arbeidsliv der alle skal være inkludert og få like muligheter uavhengig av etnisk, religiøs samt kulturell bakgrunn, alder, kjønn, funksjonsvariasjoner, seksuell orientering og kjønns mangfold.

Stiftelsen arbeider på mange arenaer med ulike innfallsvinkler. Mye av arbeidet kan ansees som tilrettelegging for et mangfoldig arbeidsliv og samfunn. Tilnærmingen til MiA skiller seg ut fra andre tiltaksarrangører i arbeids- og inkluderingsbransjen ved at de ikke tilbyr tiltak som faller inn under kategorien arbeidsmarkedstiltak, men heller organiserer tilbud på eget initiativ eller i samarbeid med andre som bidrag til arbeidsinkludering. For eksempel tilbyr MiA kompetansehevende kurs til ulike virksomheter eller enkeltdeltakere via samarbeidsprosjekter med både offentlige, private og internasjonale aktører. Gjennom et samarbeidsprosjekt med flere innvandrersorganisasjoner, støttet av Oslo kommune, gjennomfører stiftelsen kompetansehevende kurs for personer med innvandrerbakgrunn, særlig med kvinner. Videre har stiftelsen et samarbeidsprosjekt med SWPS universitetet og organisasjonen for kvinner og entreprenørskap i Warszawa om utvikling av sosialt entreprenørskap.

Stiftelsen leverer ikke arbeidsmarkedstiltak på vegne av NAV, men samarbeider imidlertid med flere NAV-kontorer på andre områder. Blant annet

gjennom ordningen *tilskudd til aktivisering og arbeidstrening* fra Arbeidsdirektoratet, der MiA bidrar med kurs i digitale ferdigheter. Ordningen er et samarbeid mellom MiA og fire NAV-kontorer.

Av tjenester til offentlige og private virksomheter, tilbyr MiA blant annet lederopplæring, veiledning, språk- og fagopplæring, kursing og seminarer, hvor målet er å bistå virksomhetene med å skape inkluderende og mangfoldige arbeidsplasser. I tillegg bidrar MiA til arbeidsinkludering gjennom holdnings- og opplysningsarbeid og sosialt entreprenørskap, blant annet gjennom nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter i samarbeid med universiteter, studieforbund eller departementer. Videre har MiA et utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner, fagforeninger og private og offentlige virksomheter. MiA samarbeider blant annet med fagforeninger innen byggenæringen, ved å tilby kurs i norsk og arbeidsrettigheter. Et eksempel er informasjons- og integreringsprosjektet *Polsk Dialog*. Prosjektet gir polske innvandrere informasjon og veiledning om deres rettigheter og plikter i arbeidslivet. Tilbudet fungerer som et tiltak mot sosial dumping.

*Kilde: Intervju og mangfold.no*



Bilde: Hentet fra [www.mangfold.no](http://www.mangfold.no) Fotograf Tania Dimas Pixabay.

Et eksempel på en produksjonsvirksomhet som ansetter utsatte målgrupper er Medarbeiderne. Virksomheten er en ordinær bedrift som utelukkende ansetter tidligere rusavhengige.<sup>15</sup> Andre eksempel på virksomheter som kun ansetter tidligere rusavhengige er Kirkens bymisjons initiativ Paahjul. Paahjul er et sykkelverksted lokalisert

<sup>15</sup> [MEDARBEIDERNE AS](http://www.medarbeiderne.no)



i flere av landets byer, som gir personer med rusbakgrunn arbeidstrening og hvor deltakerne jobber side om side med sykkelmekanikere. Arbeidsplassen gir arbeidserfaring, kompetanse og sosial trening som bidrar til å kvalifisere mennesker med tidligere rusutfordringer til videre arbeidsliv.

### Boks 2-3 Eksempel på produksjonsvirksomheter som ansetter en målgruppe som sliter med å finne arbeid

#### **Medarbeiderne – en ordinær arbeidsplass som utelukkende ansetter personer med tidligere rusbakgrunn**

Medarbeiderne er et ideelt selskap og en ordinær arbeidsplass som ansetter personer med tidligere rusbakgrunn. Virksomheten leverer tjenester som blant annet flyttehjelp, husvask og henting av metall, glass og tekstil. Medarbeiderne er ikke et arbeidsmarkedstiltak, men et arbeidstilbud for en målgruppe som kan oppleve stigmatisering i arbeidsmarkedet. I 2022 sysselsatte arbeidsplassen 28 årsverk med tidligere rusbakgrunn, utført av 35 ansatte.

Fanesaken til Medarbeiderne er å vise samfunnet at det er mulig å drifte en virksomhet bestående av tidligere rusavhengige uten økonomisk hjelp av offentlige eller andre støtteordninger. Arbeidsplassen driftes som en kommersiell virksomhet, konkurrerer i markedet på likt grunnlag som tilgrensende virksomheter og opererer med ordinære arbeidskontrakter og lønninger. NAV er ikke involvert i driften, og ingen av de ansatte er på tiltak eller arbeidstrening. Virksomheten samarbeider imidlertid med NAV, både ved rekruttering av ansatte, samt i prosessen om å ta arbeidstakere videre til andre arbeidsplasser.

Inkluderingsarbeidet til Medarbeiderne handler om å tilrettelegge arbeidsplassen for tidligere rusavhengige og deres behov. For det første innebærer det å profilere seg som en rusfri arbeidsplass, både ut mot kunder og egne ansatte. Virksomheten fører et strengt rusreglement og har tett samarbeid med bedriftshelsetjenesten for å opprettholde en rusfri arbeidsplass. For det andre setter virksomheten av relativt mye midler til individuell oppfølging av de ansatte. Det er variasjon mellom de ansatte i forhold til hvor lenge de har vært rusavhengige, type rus og alder. En slik variasjon krever jevnlig og fleksibel oppfølging fra

administrasjonen. For det tredje ønsker Medarbeiderne at arbeidsplassen skal være et sted for mestring og videreutvikling. Et mål er derfor at virksomheten skal bistå med karriereutvikling og tilrettelegge for at ansatte kan gå videre til andre arbeidsplasser. For det fjerde har flere av de ansatte med rusbakgrunn lite sosialt nettverk. Det er derfor viktig for virksomheten å skape et godt sosialt miljø på arbeidsplassen, gjennom blant annet fadderordning og ved å sette av midler til sosiale tiltak.



Bilde: Medarbeiderne.

Arbeidsmetoden til Medarbeiderne har i løpet av de siste årene gitt gode sosiale resultater. Virksomheten har hatt en økning i antall årsverk hos ansatte i målgruppen fra 24 til 28 over perioden 2021-2022. Over samme periode har den gjennomsnittlige stillingsprosenten for ansatte med rusbakgrunn økt fra 67 til 80 prosent. I tillegg har arbeidsplassen hjulpet ansatte med å bli økonomisk uavhengige av NAV gjennom å oppnå 100 prosent stilling. I 2021-22 oppnådde totalt 18 ansatte en slik uavhengighet.

Kilde: Intervju, Medarbeiderne.no og (Ferd Sosiale Entreprenører, 2023)

Det finnes flere eksempler på arbeidsgivere som faller inn under kategorien vanlige virksomheter som ansetter personer med utfordringer med å finne ansettelse og som står i fare for å bli stående utenfor arbeidsmarkedet. Klesbutikken Stormberg er et eksempel på en slik virksomhet. Stormberg regnes ikke som en direkte del av arbeids- og inkluderingsbransjen, men deres sosiale dimensjon er tilgrensende arbeids- og inkluderingsbransjens formål om arbeidsinkludering. Arbeidsgivere har en viktig rolle i arbeidsinkludering ved å tilby arbeidstrening og praksis på ordinær arbeidsplass til personer med behov for å komme inn eller prøve seg på nytt i arbeidslivet. Det er flere eksempler på arbeidsgivere innen varehandel, særlig butikkhandel, som har erfaring med å rekruttere arbeidstakere uten vesentlig arbeidserfaring. Blant annet dagligvarekjedene Coop og Kiwi rekrutterer ungdommer som har falt ut av skolen, uføre, innvandrere eller flyktninger som trenger språkopplæring.

#### Boks 2-4 Eksempel på ordinære arbeidsgivere som ansetter personer som har utfordringer med å finne ansettelse

##### **Stormberg – en ordinær arbeidsplass med kommersielt hovedformål som har et mål om å inkludere utradisjonelle arbeidssøkere**

Stormberg er en kjedebedrift innen varehandel som selger turtøy, turutstyr og sko. Stormberg er en inkluderende arbeidslivsbedrift (IA-bedrift). Det innebærer at de målrettet jobber for et lavt sykefravær. I tillegg har virksomheten et mål om at 25 prosent av de ansatte skal være personer som har opplevd problemer med å komme ut i arbeidslivet. Gjennom året består rundt en firedel av de ansatte i bedriften av personer som enten er på arbeidstrening gjennom NAV og andre arbeids- og inkluderingsvirksomheter eller personer som har fått fast ansettelse gjennom ordningen. Stormberg anser at mangfoldet som inkluderingsarbeidet bidrar til, fører til økt lønnsomhet gjennom bedre beslutningsprosesser, bedre produktutvikling og innovasjon.

For å oppnå målet om rekruttering av medarbeidere, har Stormberg samarbeid med NAV samt arbeids- og inkluderingsvirksomheter. Bedriften har særlig tett samarbeid med NAV for å ta inn kandidater til arbeidstrening. For majoriteten av tilfeller med arbeidstrening i Stormberg benyttes det ikke lønnstilskudd. Personer på arbeidstrening

eller som blir tilbudt ansettelse i etterkant av treningen, blir ansatt på samme grunnlag som ordinære ansatte.



Bilde: Hentet fra [www.stormberg.com](http://www.stormberg.com).

I tilknytning til inkluderingsarbeidet har Stormberg også et ideelt prosjekt i samarbeid med Halden fengsel, kalt Nåløyet. Nåløyet er et syverksted der innsatte reparerer brukt og ødelagt turtøy, som igjen blir solgt i Stormberg-butikkene. Målet med prosjektet er å tilby innsatte i Halden fengsel meningsfull arbeidstrening, som kan øke sjansen for arbeid etter soning.

Kilde: Intervju og [Stormberg.com](http://Stormberg.com)

## Boks 2-5 Eksempel på ordinære arbeidsgivere som ansetter personer som har utfordringer med å finne ansettelse

### Coop – en arbeidsplass med tett samarbeid mellom næringsliv og NAV

Coop Norge SA er en dagligvarekjede eid av 58 store og små samvirkelag over hele landet. En stor del av inkluderingsarbeidet til Coop handler om å gi personer mulighet for å komme i jobb samt oppleve mestring og karriere, både internt i Coop, bransjen og arbeidsmarkedet for øvrig. Dagligvarekjeden har tett samarbeid med NAV og arbeids- og inkluderingsvirksomheter som leverer tiltak på vegne av NAV. Av arbeids- og inkluderingstiltak tilbyr arbeidsplassen digital språkopplæring og arbeidstrening, både midlertidig og varig tilrettelagt. Noen av butikkene samarbeider også med videregående skoler for å tilby arbeidspraksis som en del av undervisningen. For majoriteten av medarbeidere på tiltak på vegne av NAV, mottar arbeidsplassen økonomiske midler i form av mentortilskudd eller lønnstilskudd.

Inkluderingsarbeidet åpner for alternative rekrutteringsmuligheter for dagligvarekjeden og

flere medarbeidere oppnår fast ansettelse hos Coop etter endt arbeidsmarkedstiltak.

Målgruppen for tiltak hos Coop favner bredt. Det er ingen formelle krav knyttet til utdanning eller erfaring fra lignende arbeid, noe som kan bidra til at et bredt spekter av arbeidssøkere får mulighet til å prøve seg i arbeid. Arbeidssøkere som er på tiltak hos Coop inkluderer alt fra personer som strever med høyt sykefravær, ungdomsproblematiske og språkutfordringer, til rus og tidligere innsatte.

Kilde: Coop



Bilde: Coop

Videre er det virksomheter som har betydelige overlapp mellom kategoriene illustrert i Figur 2-3. Kirkens Bymisjon representerer en slik virksomhet. Stiftelsen driver flere tiltak og tilbud i enge regi, blant annet tiltaket *I jobb – lavterskel*.<sup>16</sup> Tiltaket retter seg mot mennesker som har særlige utfordringer med å delta i ordinært arbeidsliv, primært grunnet helsemessige utfordringer knyttet til rus eller psykisk uhelse. *I jobb – lavterskel* gir frivillig dagsarbeid til deltakere med oppdrag innen blant annet gatelydding, ulike små jobber og deltakelse på verksted. I tillegg har Kirkens Bymisjon tiltak på vegne av NAV og driver flere produksjonsvirksomheter (eksempelvis Paahjul nevnt tidligere i kapittelet). For mer om dette, se Boks 2-6.

<sup>16</sup> [I jobb, Oslo - Arbeidstilbud - Kirkens Bymisjon](#)

**Kirkens Bymisjon – en ideell stiftelse som tilbyr alt fra produksjonsvirksomhet og lavterskeltiltak i egen regi til arbeidsmarkedstiltak på oppdrag fra NAV**

Kirkens Bymisjon er et eksempel på en ideell stiftelse med en visjon om at alle mennesker skal erfare respekt, rettferdighet og omsorg, og hvor arbeids- og inkluderings tiltak inngår som en del av det formålsrettede arbeidet. Innenfor feltet arbeid og inkludering tilbyr organisasjonen en rekke ulike tiltak, blant annet har Kirkens Bymisjon en portefølje av ulike arbeidstiltak gjennom programmet *I Jobb*.

Det finnes fire hovedkategorier av *I Jobb*:

**Lavterskel:** Tilbud på eget initiativ til mennesker som hovedsakelig har utfordringer med rus eller psykisk uhelse. Inkluderer bla. frivillig dagsarbeid med oppdrag som gatelydding, ulike småjobber og verksteder.

**Overgang:** Tilbud på eget initiativ til mennesker over 25 år som ønsker tilpasset arbeidstrening for å kunne komme ut i ordinært arbeid. Noen ganger drives også tiltakene etter avtale med kommuner eller NAV.

**Arbidsmarkedstiltak:** Tiltak på oppdrag fra NAV, bla. AFT, VTA og IPS.

**Ung:** Tilbud til unge mellom 16–25 år som trenger kvalifiserende aktivitet og oppfølging (kan ofte være etter avtale med kommune eller NAV)

Kirkens Bymisjon tilbyr omtrent 50 ulike arbeidsinkluderings tiltak, hvor også noen av

tiltakene utgjør kombinasjoner av hovedkategoriene i programmet *I Jobb*. Over halvparten av tiltakene er lavterskeltiltak og omtrent 15 av tiltakene er overgangstiltak. Felles for lavterskel- og overgangstiltakene er at de er opprettet blant annet for å dekke et behov den offentlige porteføljen av arbeidsmarkedstiltak mangler.



Bilde: Kirkens Bymisjon. Fotograf Torstein Ihle.

Kirkens Bymisjon driver også ordinære produksjonsvirksomheter som både retter seg mot å ansette personer og som samtidig jobber mot avklaring for personer som trenger en annenledes tilnærming enn det NAV tilbyr. Eksempler på slike virksomheter er Paahjul AS og Kirkens Bymisjon Miljø AS.

Utover arbeidstiltak har Kirkens Bymisjon flere tilbud i hele Norge for personer som hovedsakelig strever med hverdagen på ulike måter. I dag drives det eksempelvis sykehjem, rusinstitusjoner, tiltak for barn og unge, møteplasser og gatenære tiltak.

Kilde: *Intervju og kirkensbymisjon.no/i-jobb-oslo/*

## 2.1.2 Bransjen inkluderer en bredde av sektorer og aktiviteter

Vår inndeling får ikke frem at det også er mye variasjon innen hver kategori. Den store bredden i målgruppen til arbeidsrettede tiltak gjør at det er flere arbeids- og inkluderingsvirksomheter som har valgt å spesialisere seg på ulike områder eller brukergrupper. For eksempel specialiserer mange virksomheter seg på å levere tjenester til en spesifikk brukergruppe, slik som hørselshemmede eller personer med rusproblemer, mens andre leverer

tjenester uavhengig av brukergruppe. Mangfoldet av arbeids- og inkluderingsvirksomheter gjenspeiler behovene og utfordringene til den varierte gruppen mennesker som ønsker å komme inn i eller tilbake til arbeidslivet. Det er flere eksempler på slike spesialiserte arbeids- og inkluderingsvirksomheter. Signo jobber for å gi tilrettelagte tiltak og tjenester til døve, døvblinde og hørselshemmede med behov for et tegnespråklig kommunikasjonsmiljø.<sup>17</sup> Blå Kors tjenesteproduksjon Oslo har opparbeidet seg et kompetansemiljø rundt minoritetsspråklige arbeidssøkere, ved å være den eneste tilbyderer av avklaring for minoritetsspråklige i Oslo. Fontenehusene er et eksempel på en virksomhet som har et landsomspennende tilbud av arbeidsrettet rehabilitering for å inkludere mennesker med psykiske lidelser i studie-, arbeids- og samfunnslivet.

En måte å få frem variasjonen på er å se på hvilke NACE-koder virksomhetene er registrert på. NACE-kodene gir et systematisk rammeverk for å klassifisere og kategorisere ulike bransjer etter deres hovedaktiviteter. Basert på NACE-koder finner vi at private og ideelle operer i et bredt spekter av næringer. Bredden av NACE-koder viser hvordan en bransje kan inkludere forskjellige sektorer og aktiviteter, og kan gi et mer helhetlig bilde av bredden og mangfoldet som finnes i arbeids- og inkluderingsbransjen.

Innen helse og sosialtjenester finner vi at de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene blant annet operer innen 88997 - *sosialtjenester for rusmiddelbrukere uten botilbud* (Blå Kors), 87302 - *bofellesskap for eldre og funksjonshemmede med fast tilknyttet personell hele døgnet* (Signo) og 88999 - *andre sosialtjenester uten botilbud* (Fontenehusene og Medarbeiderne). Det er også flere virksomheter som operer innen flere næringskoder, som for eksempel Fontenehusene som blant annet har drift innen 88995- *sosiale velferdsorganisasjoner*, 88999 - *andre sosialtjenester uten botilbud*, 86909 - *andre helsetjenester* og 94991 - *aktiviteter i andre interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted*. Det er særlig mange ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter som har aktivitet innenfor helse og sosialtjenester.

Videre er det flere virksomheter som har aktivitet som faller innunder paraplyen undervisning. Her finner vi blant annet Podium, JobLoop og MiA som representerer næringskoden 85599 - *annen undervisning ikke nevnt annet sted* og AS3 som er registrert på 85609 - *andre tjenester tilknyttet undervisning*.

Innenfor aktivitetsområdet annen tjenesteyting er arbeids- og inkluderingsbransjen representert gjennom blant annet 95290 - *reparasjon av andre husholdningsvarer og varer til personlig bruk* (Paahjul), 94910 - *religiøse organisasjoner* (Kirkens Bymisjon) og 94992 - *Fond/legater som støtter veldedige og allmennyttige formål* (Fontenehusene). Andre tjenesteområder arbeids- og inkluderingsvirksomhetene faller innenfor er 70220 - *bedriftsrådgivning og annen administrativ rådgivning*, 88993 - *arbeidstrening for ordinært arbeidsmarked*, 63990- *andre informasjonstjenester ikke nevnt annet sted* og 87901: *institusjoner innen barne- og ungdomsvern*

Utover næringskodene som fremkommer av arbeids- og inkluderingsbransjen, er det flere tilgrensende næringer som har aktivitet knyttet til arbeid og inkludering, men der arbeids og inkludering ikke er primæraktivitet. Disse virksomhetene vil ikke kategorisere innenfor næringsgruppene som tilhører arbeids- og inkluderingsbransjen. Eksempler på slike virksomheter er vanlige arbeidsgivere innen handelsnæringen som ansetter personer med utfordringer med å finne ansettelse og som står i fare for å bli stående utenfor arbeidsmarkedet (Coop, Stormberg og Kiwi).

---

<sup>17</sup> [vedtekter-stiftelsen-signo--virksomheter-2022-2-a4.pdf](#)

## 2.2 Bransjens omfang

Omfanget av arbeids- og inkluderingsbransjen kan vurderes på ulike måter. I dette kapittelet vil vi først beskrive bransjens omfang målt i antall tiltaksdeltakere (kapittel 2.2.1). Deretter vil vi utforske bransjens omfang målt i omsetningen til virksomhetene (kapittel 2.2.2).

### 2.2.1 Bransjens omfang målt i antall tiltaksdeltakere

Det foreligger ingen samlet offentlig statistikk over hvor mange personer som årlig mottar arbeids- og inkluderingstjenester. NAV fører derimot månedlig statistikk over hvor mange personer som deltar på offentlige arbeidsmarkedstiltak i regi av etaten. I 2022 deltok i gjennomsnitt om lag 75 000 personer på offentlige arbeidsmarkedstiltak per måned.<sup>18</sup> Tiltaksstatistikken til NAV omfatter personer i arbeidsrettede tiltak og gjelder følgende hovedgrupper av deltakere<sup>19</sup>:

- Arbeidssøkere på tiltak: Inkluderer alle ordinære arbeidssøkere, men innvandrere, ungdom og personer som har stått lenge uten arbeid er prioriterte grupper.
- Personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak: Personer som har krav på arbeidsavklaring (tiltak) eller personer med betydelig bistandsbehov. Gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne rommer også personer som ikke er relativt langt fra ordinært arbeidsliv og derfor ikke på kort sikt er aktuelle for arbeidsrettede tiltak.
- Andre tiltaksdeltakere: Deltakere som har andre behov enn ordinære arbeidssøkende, men som ikke passer i kategorien nedsatt arbeidsevne.

Statistikken fra NAV inkluderer imidlertid ikke mottakere av arbeids- og inkluderingstiltak som faller utenfor NAV sin tiltaksportefølje. Blant annet tilbyr ikke NAV-tiltak til personer som går på uføretrygd, selv om også uføre kan ønske å arbeide. Med uførereformen i 2015 ble de formelle tersklene for å kombinere uføretrygd og arbeid senket. Ifølge SSB er en firedel av de uføre i arbeid og 15 prosent jobber heltid i 2022, se Figur 2-4.<sup>20</sup> Mange av de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene har tilbud rettet mot uføre. Et eksempel på dette er Fontenehusene, en ideell tilbyder av arbeidsrettet rehabilitering, som har 2000 aktive medlemmer som utnytter deres tilbud i 2023. Tilbudet til Fontenehusene er rettet mot alle som ønsker å benytte seg av det uavhengig av livssituasjon, også personer som mottar uføretrygd.

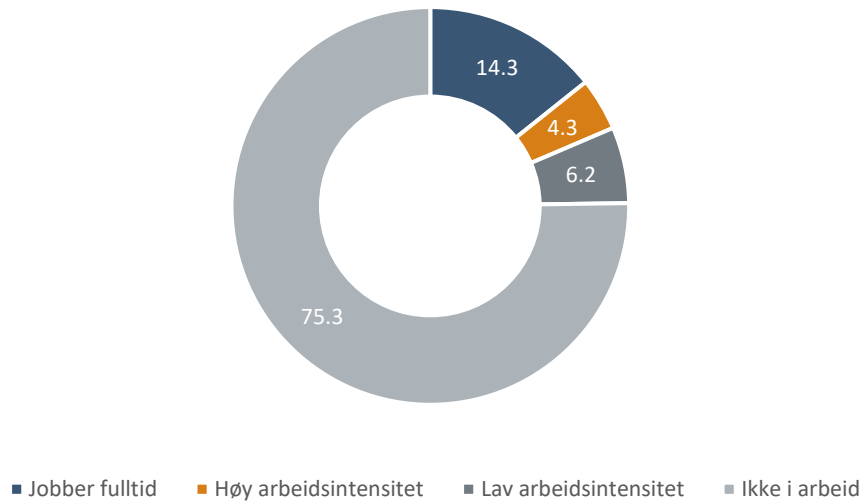
---

<sup>18</sup> Hentet fra NAV sin statistikk over antall deltakere i arbeidsrettede tiltak fra januar til desember 2022. Inkluderer arbeidssøkere på tiltak, personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak og andre på tiltak.

<sup>19</sup> [Tiltaksdeltakere - nav.no](https://www.nav.no)

<sup>20</sup> Utenom en liten nedgang i løpet av pandemien er andelen relativt stabil over tid

Figur 2-4 Andelen uføretrygdde som er i arbeid etter arbeidsintensitet, 2022

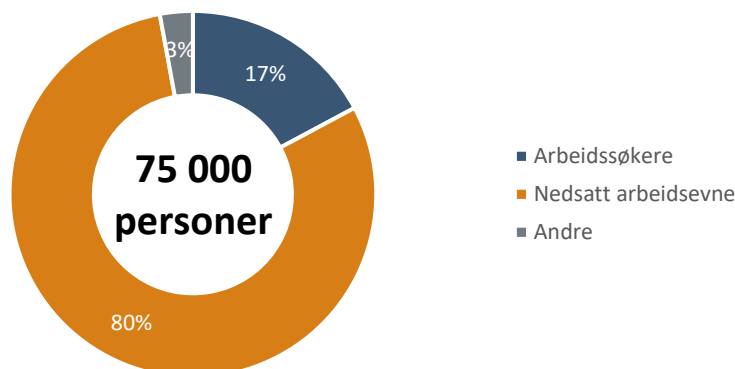


Kilde: SSB

En betydelig andel av de arbeidsrettede tiltakene er likevel gjennom NAV, og derfor representerer dette en stor andel av de som mottar arbeidsmarkedstiltak. Selv om statistikken ikke dekker hele bredden av bransjen, er det derfor likevel en viktig kilde for å anslå omfanget av arbeids- og inkluderingsbransjen.

Av de som mottar tiltak på vegne av NAV, deltar fire av fem i tiltakene på grunn av nedsatt arbeidsevne. Videre er det 17 prosent som er arbeidssøkende og 3 prosent som er andre tiltaksdeltakere, se Figur 2-5. Heller ikke denne statistikken favner deltakere på tilbud som går utenom NAV sin finansiering. Tilbudene som er utenom NAV er likevel ofte rettet til personer med langvarige eller sammensatte utfordringer som gjør at NAV sine tiltak ikke strekker til. Det er derfor grunn til å tro at en enda større andel av denne gruppen er personer med nedsatt arbeidsevne, og at de som deltar på tiltak utenom NAV er lengre unna arbeidslivet enn de som deltar på NAV sine tiltak.

Figur 2-5 Antall personer på tiltak i regi av NAV i gjennomsnitt per måned i 2022 og andeler fordelt etter tiltakenes hovedgruppe

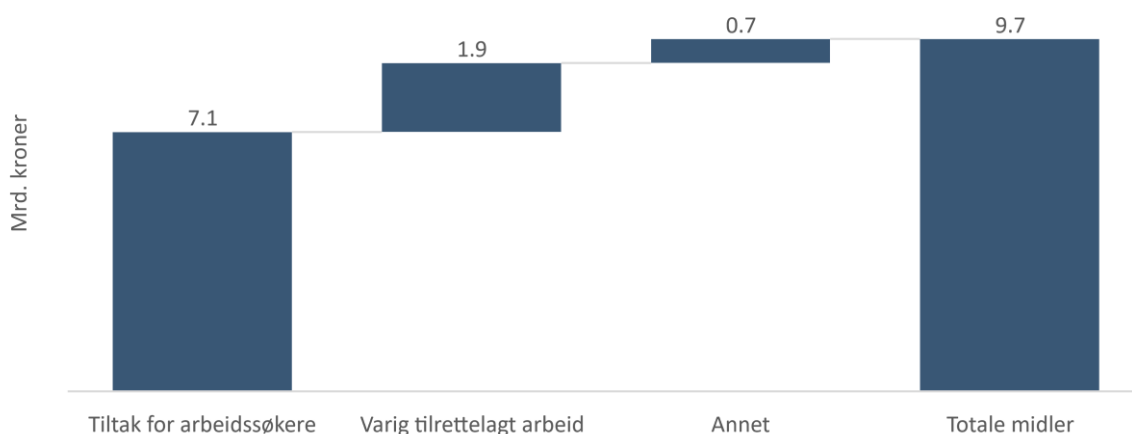


Kilde: NAV

## 2.2.2 Bransjens omfang målt i omsetning

Omfanget av arbeids- og inkluderingsbransjen kan også måles i total omsetning brukt på tiltakene i bransjen. Offentlige midler til arbeidsmarkedstiltak på vegne av NAV bevilges over statsbudsjettet kapittel 634. I budsjettet for 2023 er det bevilget i underkant av 10 milliarder kroner til arbeidsmarkedstiltak. Midlene går blant annet til tiltak for arbeidssøkende (deriblant arbeidsforberedende trening, AFT), varig tilrettelagt arbeid og funksjonsassistanse i arbeidslivet. Tiltak for arbeidssøkere utgjør den største posten (74 prosent) som tilsvarer 7,1 milliarder kroner, se Figur 2-6.

Figur 2-6 Midler fordelt til arbeidsmarkedstiltak over Statsbudsjettet 2023



*\*Kategorien annet inkluderer midler til forsøk med tilrettelagt videregående opplæring, arbeids- og utdanningsreiser, funksjonsassistanse i arbeidslivet og driftsutgifter. Kilde: kapittel 634 i statsbudsjettet, [Sak – stortinget.no](#)*

I likhet med antall tiltaksplasser, er det mangel på tilgjengelig statistikk over midler som tildeles arbeidsmarkedstiltak utover midler bevilget over kapittel 634 i statsbudsjettet. Særlig er det mangel på samlet statistikk over midler tildelt private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter som ikke inngår i overføringer fra NAV. Dette inkluderer midler blant annet direkte fra kommuner eller over andre poster i statsbudsjettet, for eksempel som en del av forskningsprosjekter eller samarbeid med ulike departement. Blant annet kan dette skildres gjennom finansieringsmodellen til Fontenehusene, som driftes av midler fra kommune og fylkeskommune, eller hos MiA hvor driften til dels finansieres med midler gjennom forskningsprosjekter. Forskningsprosjektene er blant annet finansiert av departementer, men også av midler fra EU eller EØS der MiA deltar i FoU-prosjekter. Utover midler direkte til arbeids- og inkluderingsvirksomheter, går også midler for arbeidsmarkedstiltaket individuell jobbstøtte (IPS) til dels til helsesektoren, som heller ikke inkluderes i kapittel 634 i statsbudsjettet. Årsaken er at arbeidsrehabiliteringsmodellen er tilbud gitt i fellesskap fra helse- og omsorgstjenesten og NAV til den enkelte pasient som ønsker dette tilbudet. Det betyr at midlene tildelt over statsbudsjettet til arbeidsmarkedstiltak ikke gir et helhetlig bilde omsetningen til bransjen.

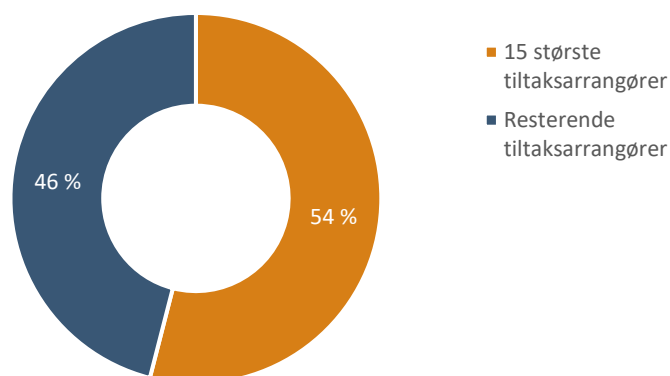
Rundt halvparten av midlene tildelt over statsbudsjettet går til eksterne tiltaksleverandører. I Velferdstjenesteutvalget (2020) oppgis det at Stortinget i 2018 bevilget om lag 9 milliarder kroner til



arbeidsmarkedstiltak til NAV.<sup>21</sup> Av disse anskaffet NAV arbeidsmarkedstiltak fra eksterne tiltaksarrangører for 5,8 milliarder kroner inkludert utgifter til stønader til tiltaksdeltakere. Rene utbetalinger til tiltaksleverandører utgjorde 4,8 milliarder kroner i 2018. Rundt halvparten av utbetalingene gikk til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører.

En stor del av de offentlige midlene går til store leverandører. I Figur 2-7 er det presentert andelen av anbudsutsatte midler som går til de 15 største leverandørene, målt i mottatte midler fra NAV, i 2018. Av de 15 største leverandørene inngår blant annet AS3, Podium og Fønix AS. Samlet mottok disse største tiltaksleverandørene 54 prosent av alle tilskudd til anbudsutsatte arbeidsmarkedstjenester i 2018. Flere av de store leverandørene leverer både anbudsutsatte tjenester og er forhåndsgodkjente leverandører på vegne av NAV. Ifølge leverandørlistene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet leverte 12 prosent av virksomhetene i 2018 både anbudsutsatte og forhåndsgodkjente tiltak.<sup>22</sup> Leveransene fra virksomhetene med virksomhet innen begge sektorer utgjør i overkant av en tredel av totalt utbetalte midler til virksomhetene.

**Figur 2-7 Andelen av anbudsutsatte midler fra NAV til eksterne tiltaksarrangører, fordelt etter størrelse, for 2018**



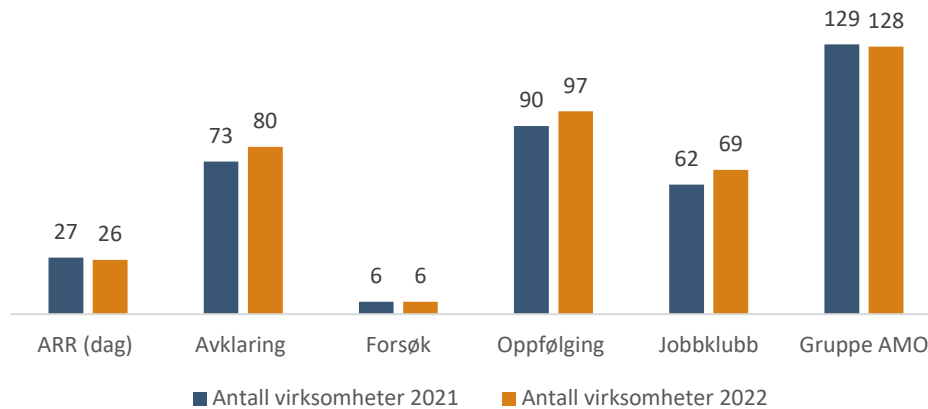
Kilde: (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

I 2022 var det om lag 400 eksterne tiltaksleverandører registrert på anbudsutsatte avtaler med NAV, se Figur 2-8. Antallet leverandører er omtrentlig, ettersom leverandører jevnlig skifter navn, kjøpes opp eller slås sammen. Det tas forbehold om at noen av de store foretakene har flere avdelinger som tiltakene registreres på slik at ett og samme foretak fremkommer som flere leverandører i statistikken. Til tross for at antallet leverandører er omtrentlig, indikerer antallet på at arbeids- og inkluderingsbransjen er fragmentert og består av relativt mange små virksomheter.

<sup>21</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

<sup>22</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

Figur 2-8 Antall eksterne tiltaksleverandører registrert med tiltaksdeltakere anskaffet etter anbud på vegne av NAV



\*Statistikken er ikke hentet fra avtale- eller utbetalingsdata, og viser derfor ikke faktiske utbetalinger. I figuren henviser ARR til arbeidsrettet rehabilitering (dag), forsøk henviser til forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølging, digital jobbklubb henviser til digitalt oppfølgingstiltak for arbeidsledige og Gruppe AMO viser til en variant av AMO som i motsetning til enkelt plass AMO er anskaffet etter anbud. Kilde: NAV.

### 2.3 Arbeids- og inkluderingstiltakene

Det er flere faktorer som kan føre til at en person ikke er i arbeid eller finner det vanskelig å være i arbeid. Noen mangler relevant utdanning eller erfaring, andre har funksjonsnedsettelse eller helseproblemer, og noen har vært utenfor arbeidsmarkedet over en lengre periode av andre årsaker. Forklaringen på utenforskap fra arbeidslivet kan omfatte alt fra unge med manglende utdanning, til innvandrere og flyktninger med manglende formell kompetanse eller språkforskringer. Diskriminering i ansettelse av personer med funksjonsnedsettelse eller innvandrerbakgrunn utgjør også en medvirkende årsak til manglende inkludering i arbeidslivet.<sup>23</sup> Variasjonen av årsaker medfører behov for et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak og tilbud.

Ettersom arbeidsmarkedstiltakene favner bredt, finnes det flere måter å gruppere tiltakene på. For eksempel kan tiltakene deles opp etter funksjon eller målsetting. Arbeids- og inkluderingstiltak kan deles inn i to ut fra deres funksjon. Den ene funksjonen er tiltak eller tilbud der hovedmålet er inkludering i samfunnsnivå og ikke nødvendigvis mål om ordinært arbeid. Slike tilbud kan omhandle alt fra møteplasser og aktivitetstilbud i ideelle virksomheter som gir et sosialt samlingspunkt, til konkrete arbeidsmarkedstiltak som varig tilrettelagt arbeid. Målgruppen til varig tilrettelagt arbeid er personer som står særlig langt fra arbeidslivet og har lite forutsetninger for å delta i ordinært arbeid, hvor arbeid benyttes som en inkluderingsplattform. Den andre funksjonen er tiltak hvor formålet er å bringe deltakeren nærmere det ordinære arbeidsmarkedet, med mål om lønnet arbeid. Dette er i hovedsak tidsavgrensede tiltak og utgjør den største gruppen av tiltaksapparatet.

Tiltakene kan også deles inn avhengig av hvem som tilbyr tiltaket. Slik som vi har nevnt tidligere, leveres en stor del av tiltakene gjennom NAV. Vi har derfor delt tiltakene i to: tiltakene som leveres på vegne av NAV og de som leveres etter initiativ av andre, se Tabell 2-1.

<sup>23</sup> [Halvparten opplever diskriminering - SSB](#) (Tronstad, 2009), (Molden, Wendelborg, & Tøssebro, 2009)

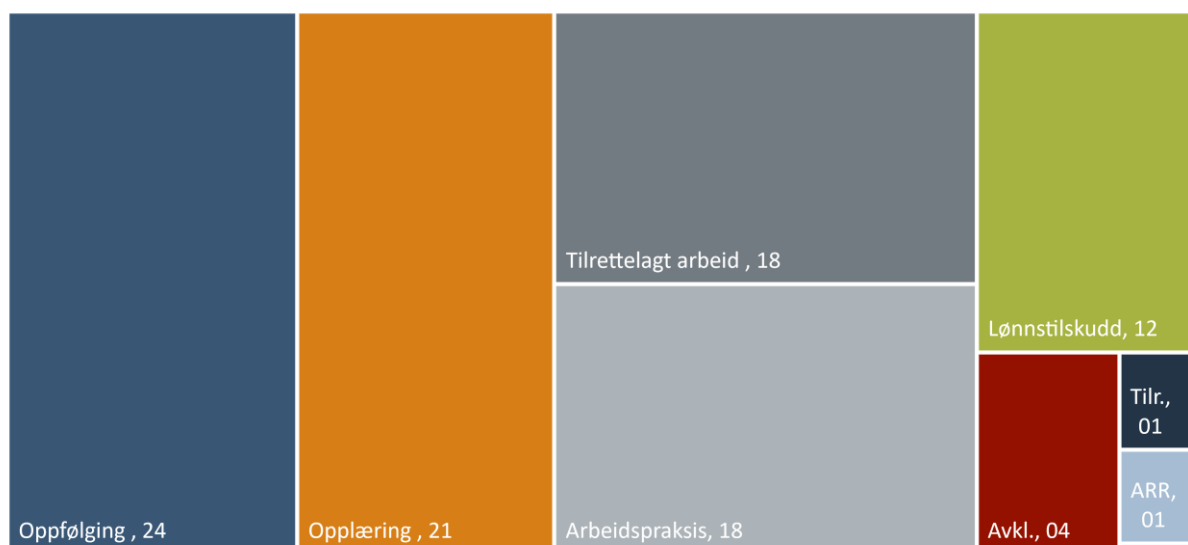
Tabell 2-1 Illustrasjon av inndeling arbeids- og inkluderingstiltak og -tilbud

| Arbeids- og inkluderingstiltak og tilbud  |  |
|---|--|
| Tiltak i regi av NAV  | Tiltak og tilbud i regi av andre   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte tilskudd til enkeltplasser hos ordinære arbeidsgivere</li> <li>• Tilskudd til tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor</li> <li>• Tiltak som leveres etter anbudskonkurranse</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiltak/tilbud på eget initiativ</li> <li>• Tiltak/tilbud i regi av andre offentlige oppdragsgivere</li> <li>• Tiltak/tilbud på initiativ av stiftelser</li> </ul> |

### 2.3.1 Tiltak på vegne av NAV

NAV tilbyr mange arbeids- og inkluderingstiltak til en bred brukergruppe. Til dels gjennomføres NAV sine tiltak av NAV-kontorene selv, og til dels bestiller NAV gjennomføring av tiltak fra private, ideelle eller offentlige arbeids- og inkluderingsevnevirksomheter. Av de offentlige arbeidsmarkedstiltakene på vegne av NAV var det mest brukte arbeidsmarkedstiltaket i april 2023 oppfølging<sup>24</sup>, etterfulgt av tiltakene opplæring<sup>25</sup> og tilrettelagt arbeid<sup>26</sup>, se Figur 2-9. Se vedlegg A for en oversikt over tiltak som leveres på vegne av NAV.

Figur 2-9 Andel personer (i prosent) på tiltak i regi av NAV for april 2023\*



\*Statistikken inkluderer personer i kategoriene nedsatt arbeidsevne, arbeidssøkere på tiltak og andre tiltaksdeltakere. ARR henviser til arbeidsrettet rehabilitering, Avkl henviser til avklaring og Tilr står for tilrettelegging. Tiltaket jobbskaping og egenetablering utgjør 0,1 prosent av personer på tiltak i regi av NAV og er for liten til at det vises i figuren. Kilde: NAV.

<sup>24</sup> Tiltaket oppfølging kan blant annet innebære råd og bistand til jobbsøking og tilrettelegging på arbeidsplassen

<sup>25</sup> Opplæring er et mulig tiltak for personer som mangler formelle kvalifikasjoner og kan blant annet innebære arbeidsrettede kurs og utdanning

<sup>26</sup> Varig tilrettelagt arbeid er et tilbud som medfører tilpasset eller tilrettelagt arbeid i enten skjermet eller ordinær bedrift

De fleste tiltakene på vegne av NAV gis til personer som har behov for bistand i en avgrenset periode. Unntaket er tiltakene varig lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid.<sup>27</sup> Arbeidsgivere som ansetter eller beholder en person som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne kan få innvilget varig lønnstilskudd fra NAV uten tidsbegrensning. Lønnstilskuddet skal kompensere for lavere produktivitet grunnet redusert arbeidsevne hos den ansatte.

Arbeidsmarkedstiltak som tilbys av eller på vegne av NAV kan videre deles inn i tre hovedgrupper etter anskaffelsesmåte: direkte tilskudd til enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere, direkte standardiserte tilskudd til tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor samt tiltak som leveres etter anbudskonkurranse. Type tiltaksarrangører samt hvilke tiltak de ulike tiltaksarrangørene leverer er beskrevet nærmere i Tabell 2-2.

**Tabell 2-2 Tiltak i regi av NAV fordelt etter anskaffelsesmåte\***

| Tiltak i regi av NAV            |  |  |  |
|---------------------------------|--|--|--|
|                                 | 1  | 2  | 3  |
| <b>Type tiltak</b>              | Direkte tilskudd til enkeltplasser hos ordinære arbeidsgivere  | Tilskudd til tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor | Tiltak som leveres etter anbudskonkurranse   |
| <b>Hvem kan levere tiltaket</b> | NAV er eneste leverandør av tiltaket   | Kun forhåndsgodkjente leverandører   | Tiltaksarrangørene kan være offentlige, ideelle, private og forhåndsgodkjente virksomheter   |
| <b>Eksempel på tiltak</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lønnstilskudd</li> <li>• Inkluderingsstilskudd</li> <li>• Mentor</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• VTA</li> <li>• AFT</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplæring</li> <li>• Avklaring</li> <li>• Oppfølging</li> <li>• Arbeidsrettet rehabilitering</li> </ul> |

\*VTA henviser her til tiltaket *Varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor*, VTAO henviser til tiltaket *Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet* og AFT henviser til tiltaket *Arbeidsforberedende trening*.

Kategori 1, direkte tilskudd til enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere, utformes og tildeles fra NAV på individuelt grunnlag. Tilskuddene gis arbeidsgiver for at arbeidsplassen beholder en arbeidstaker eller ansetter en arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne. Tilskuddet skal kompensere arbeidsgiver for redusert arbeidsevne og produktivitet. Kategori 2, direkte standardiserte tilskudd til tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor, retter seg mot en målgruppe som står særlig langt fra arbeidslivet grunnet blant annet kronisk sykdom eller funksjonsnedsettelse. Skjermet sektor er forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som tilbyr arbeid inne i selve virksomheten. Det er gjerne produksjonsrettet virksomhet (pakking, montering, snekring og produksjon av håndarbeidsprodukter), men også tjenesteytelse (som vasking og rensing av tekstiler, renhold, makulering, trykking og kantinedrift). I kategori 3, tiltak som leveres etter anbudskonkurranse, avhenger gjennomføring av tiltaket av hvilken tiltaksarrangør som vinner anbudet. Tiltaksarrangører som leverer etter anbudskonkurranse kan være ideelle eller private, som for eksempel Podium, AS3 og Kirkens Bymisjon, eller de

<sup>27</sup> (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017)

kan være offentlige eller forhåndsgodkjente virksomheter. Ulike tiltaksarrangører kan også representere ulike variasjoner eller tilspisninger av tiltakene innenfor rammene av tiltaket. For eksempel tilbyr JobLoop alternativ kvalifisering i skolefag for unge med interesse for dataspill gjennom spillbaserte metoder, Blå Kors tilbyr avklaring for minoritetsspråklige og Signo avklaring for hørselshemmede og døve.

### 2.3.2 Tiltak og tilbud på initiativ av andre tilbydere

De offentlige arbeidsmarkedstiltakene gjennom NAV er tiltenkt en bred og variert målgruppe. Imidlertid er det noen grupper hvor behovene ikke blir dekket av de offentlige arbeidsmarkedstiltakene. Private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter, i tillegg til å være en leverandør av offentlige arbeidsmarkedstiltak, tilbyr arbeidsmarkedstiltak der det offentlige tilbudet gjennom NAV ikke strekker til for å fange opp bredden i behovene til personer som står utenfor arbeidslivet.

Utover NAV sine arbeidsmarkedstiltak tilbyr private, ideelle eller andre offentlige instanser tiltak og tilbud for arbeidsinkludering. Gruppen av tilbydere er her bred og omfatter en rekke varierte tiltak og tilbud. For eksempel kan tiltak være på eget initiativ av tiltaksarrangører, på oppdrag for andre offentlige oppdragsgivere eller tiltak og tilbud i regi av ideelle stiftelser, se illustrasjon i Figur 2-3. Det er flere eksempler på ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter som tar initiativ til å utvikle egne inkluderingsstiltak og -tilbud. Årsaken er at NAV sine tiltak ikke rommer å fange opp hele bredden i behovene til arbeidssøkende.

Et eksempel på tiltak i regi av ideelle stiftelser og som strekker seg utover NAV sine tiltak, er forberedende individuell jobbstøtte (forberedende IPS). IPS er et behandlingstilbud innen arbeidsrettet rehabilitering i samarbeid mellom NAV og helsetjenesten til personer som har det vanskelig psykisk eller med rusutfordringer, som ønsker hjelp til å komme i jobb eller utdanningsforløp. I programmet benyttes arbeid som integrert del av behandlingsforløpet. IPS som metode har hatt gode resultater både internasjonalt og nasjonalt.<sup>28</sup> Til tross for gode resultater har Kirkens Bymisjon avdekket grupper som ikke klarer å fullføre tradisjonell IPS og som har behov for prekvalifisert jobbtrening (IPS). For denne behovsgruppen opplever Kirkens Bymisjon at det offentlige IPS ikke er tilstrekkelig lavterskel og kan utgjøre en for brå inngang til arbeidslivet. For å gjøre overgangen fra arbeidsledig til sysselsatt mykere for personer i denne behovsgruppen, har Kirkens Bymisjon utviklet egne lavterskeltiltak – *forberedende IPS*. Vi beskriver disse tiltakene og tilbudene mer i kapittel 3.3.

Utover tiltak og tilbud på initiativ av arbeids- og inkluderingsvirksomheter, finner man private initiativ for arbeidsinkludering i virksomheter som ikke har arbeidsinkludering som hovedformål. Kommersielle aktører som Stormberg og Coop er eksempler på slike virksomheter. Se kapittel 2.1 for utdypende forklaring.

## 2.4 De private og ideelles andel av bransjen

Slik som vist i kapittel 2.2 går rundt halvparten av midlene tildelt til NAV over statsbudsjettet til eksterne tiltaksleverandører. Likevel er mange av de eksterne tiltaksleverandører i det minste delvis offentlig eide, og derfor innebærer ikke dette at halvparten går til private eller ideelle tiltaksleverandører. Det er svært få arbeidsmarkedstiltak som er drevet innenfor kommunal eller statlig egenregi, men det finnes mange aksjeselskap

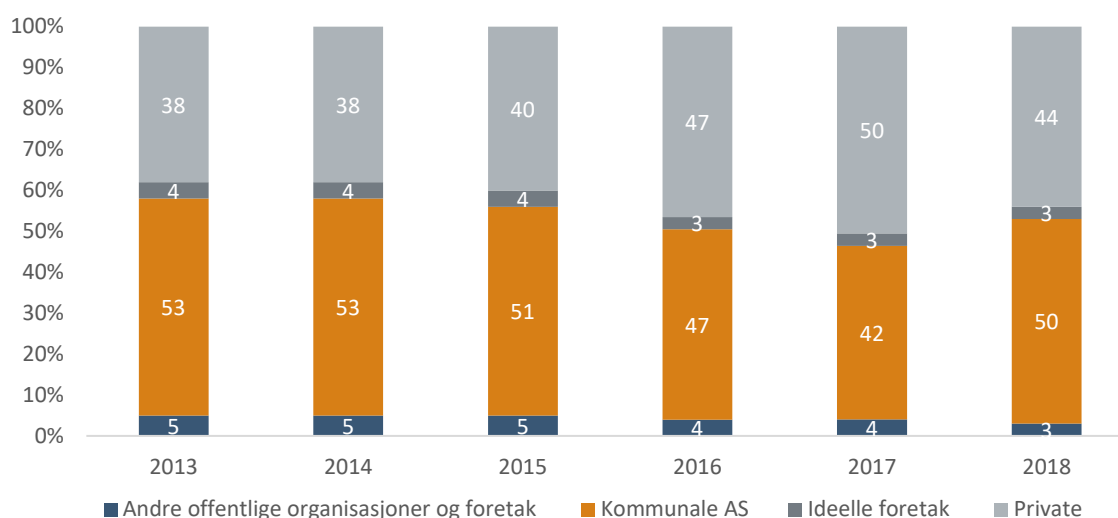
---

<sup>28</sup> (Lystad, et al., 2022)

med kommunal aksjemajoritet som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak. For eksempel gjelder dette for 90 prosent av de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene.<sup>29</sup>

Basert på NAV sine utbetalinger har mellom 42 – 53 prosent av utbetalingene til arbeidsmarkedsvirksomheter gått til private eller ideelle virksomheter i 2013-2018, se Figur 2-10. Det er likevel viktig å påpeke at dette kun inkluderer tiltak i regi av NAV, og derfor ikke gir et fullstendig bilde av særlig de ideelles rolle i bransjen. Figuren viser likevel den viktige rollen som private virksomheter spiller for kapasiteten i bransjen i dag.

**Figur 2-10 Andel av utbetalinger til leverandører av arbeidsmarkedstjenester fordelt i henhold til eierform og institusjonell sektor**



\*Kommunale AS henviser her til virksomheter med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Private er her definert som kommersielle foretak som enten inngår i norske konsern, utenlandske konsern eller er enkeltstående aksjeselskap. Kilde: (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020), figur 19.35, bearbejdet av Menon Economics

I 2018 mottok private tiltaksarrangører 44 prosent av utbetalingene NAV tildelte til leverandører av arbeidsmarkedstjenester. De private leverandørene kan deles inn i fire kategorier utfra om de inngår i utenlandske eller norske konsern, eller om de er enkeltstående aksjeselskap, se Figur 2-11. Videre er det mange foretak som mottar en liten andel midler i forhold til foretakets omsetning.<sup>30</sup>

Den største andelen (39 prosent) av utbetalinger fra NAV til private virksomheter går til norske konsern. Konsernene kan variere mye i størrelse og bredde. For eksempel er JobLoop en del av et norsk konsern bestående av to selskap. Derimot tilhører Podium et større konsern, Jobzone Norge AS, bestående av 6 datterselskap med

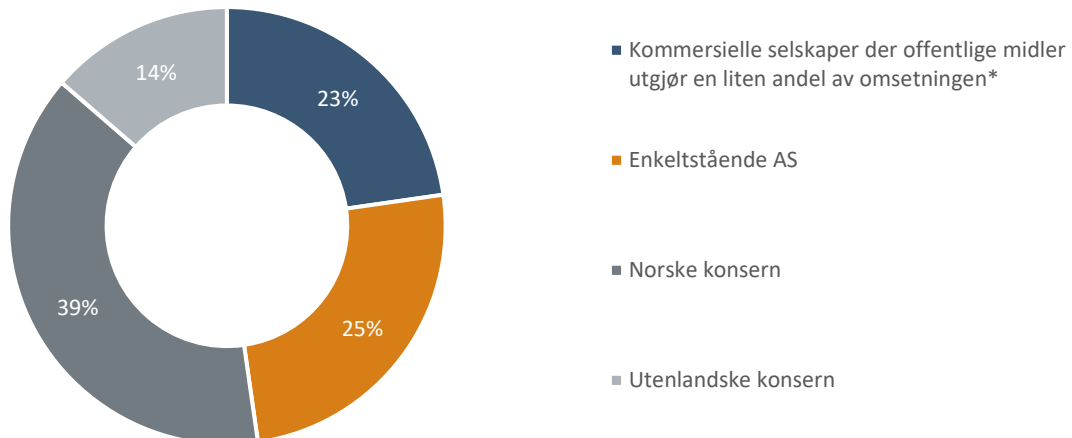
<sup>29</sup> For forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter foreligger det tydelige krav nedfelt i tiltaksforskriften. Blant annet er det et krav om at arrangører av tiltak i skjermede virksomheter skal være organisert som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet (jf. Forskrift om arbeidsrettede tiltak). Imidlertid er det unntak for virksomheter med ideell formålsparagraf, hvor de også kan søke om forhåndsgodkjenning. En gjennomgang av Riksrevisjonen fant at NAV i 2018 godkjente 301 leverandører av tiltakene arbeidsforbedende trening og varig tilrettelagt arbeid. Av tiltaksarrangørene NAV hadde forhåndsgodkjent hadde 90 prosent kommunalt eierskap i form av enten aksjeselskap eller kommunalt foretak. Videre fant Riksrevisjonen at 8 prosent av de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene er eid av en stiftelse eller ideell organisasjon, mens 2 prosent av leverandørene hadde privat eierskap eller aksjemajoritet. [anskaffelserarbeidsmarkedstiltaknav.pdf \(riksrevisjonen.no\)](#)

<sup>30</sup> Disse virksomhetene er tildelt en egen kategori og inngår dersom utbetalingene fra NAV utgjør mindre enn 40 prosent av foretakets omsetning, samt at midlene de mottar er under 25 millioner kroner i 2018.

nærmere 40 lokasjoner over landet, hvor de enkelte selskapene spesialisere seg på ulike felt innenfor arbeidsrekruttering.

14 prosent av utbetalingene fra NAV til private tiltaksarrangører er virksomheter som inngår i utenlandske konsern. AS3 er et eksempel på et utenlandsk konsern, hvor konsernet utover drift i Norge har arbeids- og inkluderingsrettet virksomhet i de nordiske landene Danmark, Sverige og Finland.

**Figur 2-11 Andel utbetalinger til private leverandører av arbeidsmarkedstjenester fordelt etter eierform for 2018**



\*Liten andel av omsetningen er her definert som foretak der utbetalinger fra NAV til arbeidsmarkedstjenester utgjør mindre enn 40 prosent av foretakets omsetning og midlene de mottar er under 25 millioner kroner. Kilde: (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020), figur 19.35, bearbejdet av Menon Economics

## 2.5 Bransjens regnskapsmessige lønnsomhet

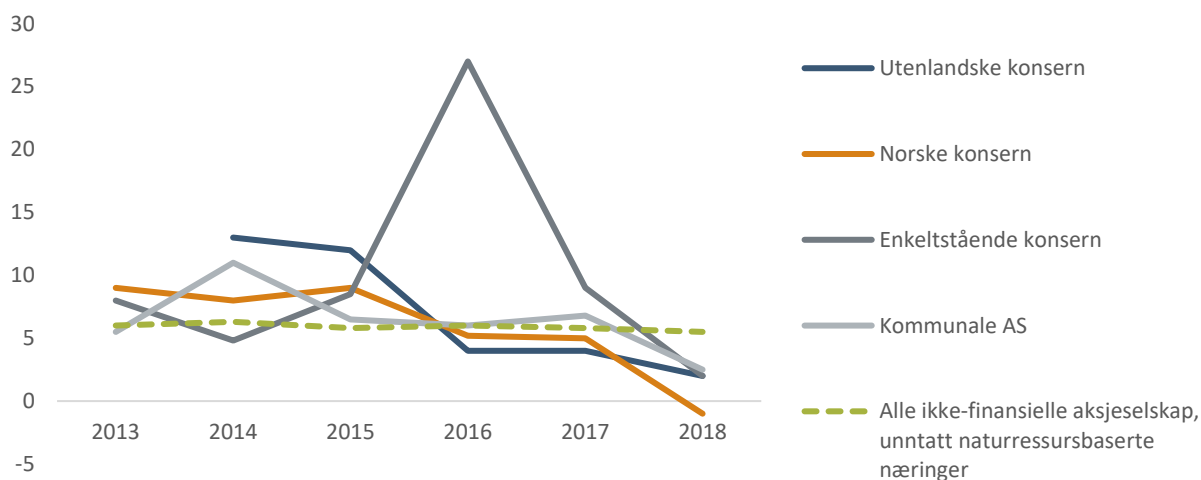
Det finnes begrenset med tilgjengelig data for den regnskapsmessige lønnsomheten til arbeids- og inkluderingsvirksomheter.<sup>31</sup> Regnskapsmessig lønnsomhet må ikke forveksles med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Mens regnskapsmessig lønnsomhet representerer den enkelte virksomhets bedriftsøkonomiske lønnsomhet, vurderer samfunnsøkonomisk lønnsomhet prosjekter eller tiltak fra en bredere synsvinkel. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger vil dermed inkludere kostnader og gevinster som ikke tas i betraktning i bedrifters regnskapsmessige lønnsomhetsberegninger. I dette kapitlet vil vi se nærmere på den regnskapsmessige lønnsomheten til virksomhetene i arbeids- og inkluderingsbransjen. Samfunnsverdien av arbeids- og inkluderingsvirksomheter diskuteres i kapittel 3.

Overordnet viser tilgjengelige lønnsomhetstall at leverandører av arbeid- og inkluderingstiltak ikke har nevneverdig høyere lønnsomhet enn norsk næringsliv i gjennomsnitt. Det er viktig å poengtere at virksomhetene som tilbyr arbeidsmarkedstiltak leverer mange ulike typer av tjenester, noe som gjør at virksomhetene har forskjellig risiko i driften og derfor varierende forventninger til lønnsomhet. Mangfoldet av tjenestene gjør at lønnsomhetsutviklingen bør tolkes med varsomhet.

<sup>31</sup> I dette avsnittet presenteres kun bransjens regnskapsmessige lønnsomhet. For den samfunnsøkonomiske lønnsomheten viser vi til kapittel 3.

Velferdstjenesteutvalget (2020) undersøkte lønnsomheten til leverandører av arbeidsmarkedstjenester på vegne av NAV, for både forhåndsgodkjente og anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak.<sup>32</sup> Utvalget undersøkte lønnsomhetsutviklingen til leverandører som hadde arbeidsmarkedstiltak som hovedinntektskilde.<sup>33</sup> Årene 2013 til 2017 fant utvalget at gjennomsnittlig lønnsomhet (driftsmargin) var på 7 prosent for arbeids- og inkluderingsvirksomhetene med arbeidsmarkedstiltak som hovedkilde. Dette er kun litt høyere enn den gjennomsnittlige driftsmarginen for norske ikke-finansielle aksjeselskap (unntatt naturressursbaserte næringer), som lå på 6 prosent i perioden 2014-2018. Videre fant utvalget at gjennomsnittlig driftsmargin for tiltaksarrangører falt til -0,2 prosent i 2018. Nedgangen i lønnsomheten var synlig for alle typer leverandører, men minst for kommunale aksjeselskap, se Figur 2-12. En sannsynlig årsak til nedgangen i driftsmarginene i 2018 er redusert kjøp av anbudsutsatte tiltak. Dette kan blant annet henge sammen med prioriteringer av tiltak fra NAV sin side, utbygging av oppfølgingstiltak gjennomført av NAV og redusert kjøp av tiltaksplasser på rammeavtalene med NAV. Fra 2017 til 2018 finner utvalget at det har vært et fall i omfanget av anbudsutsatte tiltak på 26 prosent (priskorrigert), mens det har vært en økning på 35 prosent i tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører over tilsvarende periode. Videre finner analyser av Velferdstjenesteutvalget at andelen private tiltaksarrangører med negativ lønnsomhet (driftsunderskudd) har økt over perioden 2013 til 2018, og utgjorde i 2018 42 prosent.<sup>34</sup> Samtidig har andelen private leverandører med relativt høy lønnsomhet gått ned i perioden. I 2016 hadde enkeltstående aksjeselskap særlig høy driftsmargin. Årsaken er at flere mellomstore foretak hadde høye driftsresultater det året. Enkeltstående aksjeselskap mottar imidlertid en relativt liten andel av de samlede midlene fra NAV, og utgjorde 11 prosent av totale utbetalinger i 2018 se Figur 2-10 og Figur 2-11. Vi har ikke tilgang til nyere statistikk over den regnskapsmessige lønnsomheten til tiltaksleverandører, og kan derfor ikke vurdere hvorvidt lønnsomheten til bransjen har beveget seg i en positiv eller negativ retning.

**Figur 2-12 Driftsmargin for leverandører av arbeidsmarkedstjenester fordelt på eierkategorier, for 2013 - 2018**



\*Kommunale AS henviser her til virksomheter med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Disse er forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Kommersielle foretak er helt delt opp i norske konsern, utenlandske konsern og

<sup>32</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

<sup>33</sup> At leverandørene har arbeidsmarkedstiltak som hovedinntektskilde betyr her at midlene fra NAV til arbeidsmarkedstiltak utgjør mer enn 40 prosent av inntektene, og at midlene de mottar er under 25 millioner kroner.

<sup>34</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020), Figur 19.40



*enkelstående konsern. Ideelle foretak er utelatt grunnet få observasjoner. Kilde: (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020), figur 19.36, bearbeidet av Menon Economics*

Ifølge Velferdstjenesteutvalget (2020) kan det være flere årsaker til ulik lønnsomhet mellom eiergruppene<sup>35</sup>. Blant annet kan variasjoner i tjenestene eller produktene til virksomhetene utover arbeidsmarkedstiltakene bidra til ulik lønnsomhet mellom eierkategoriene. Ulike personalkostnader eller bruk av innleid personell kan også være en forklaring, men utvalget finner imidlertid ikke statistikk som underbygger denne antagelsen. Videre kan forskjeller i driftskostnader være en forklaringsfaktor. For eksempel finner utvalget at leiekostnader som andel av driftsinntektene for kommunale aksjeselskap, som i hovedsak er forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, er vesentlig lavere sammenlignet med private og ideelle eierformer. Gitt at kommunale aksjeselskap hadde hatt samme andel leiekostnader som kommersielle arbeids- og inkluderingsvirksomheter, ville de kommunale gått med driftsunderskudd over perioden 2013 til 2018. Unntaket er 2014.

---

<sup>35</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

### 3 De private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetenes samfunnsverdi

I Perspektivmeldingen 2021 vises det til at arbeidskraften utgjør Norges viktigste ressurs.<sup>36</sup> For samfunnet og den enkelte er det viktig at en så stor andel av den arbeidsføre befolkningen som mulig kan være i arbeid. Hver person i lønnet arbeid bidrar for samfunnets del til verdiskaping og skatteinntekter. I tillegg er muligheten for deltakelse i arbeidslivet også viktig for den enkelte. Forskning viser at tap av arbeid fører til økt uhelse,<sup>37</sup> og at arbeid kan bidra til høyere subjektiv livskvalitet gjennom høyere tilfredshet med egen økonomisk situasjon, mindre psykiske helseplager og mer mestring og engasjement i livet.<sup>38</sup>

De private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene bidrar til å redusere samfunnskostnadene knyttet til utenforskap i arbeidslivet. De kan likevel ikke alene løse samfunnsproblemet knyttet til utenforskap. Årsakene til arbeidsledighet og uførhet er ofte sammensatte, og løsningene krever samarbeid på tvers av tjenesteområder, etater og støttetjenester. Videre er det heller ikke alle samfunnsutfordringer som i dag kan løses av private og ideelle leverandører. Det er i dag flere tiltak på vegne av NAV som skal foregå gjennom forhåndsgodkjente virksomheter, som i all hovedsak utgjøres av kommunale virksomheter.

Innholdet i dette kapittelet følger kategoriene i Figur 3-1. Vi starter i 3.1 med å redegjøre for samfunnskostnadene knyttet til utenforskap i arbeidslivet. I 3.2 beskriver vi hvordan arbeids- og inkluderings tiltakene bidrar til å redusere disse samfunnskostnadene. Til slutt redegjør vi i 3.3 for hvordan tilbudet til de private og ideelle virksomhetene går utenom det som det offentlige leverer i dag.

**Figur 3-1** Illustrasjon av samfunnskostnadene knyttet til utenforskap i arbeidslivet og bidraget fra de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene



<sup>36</sup> (Finansdepartementet, 2021)

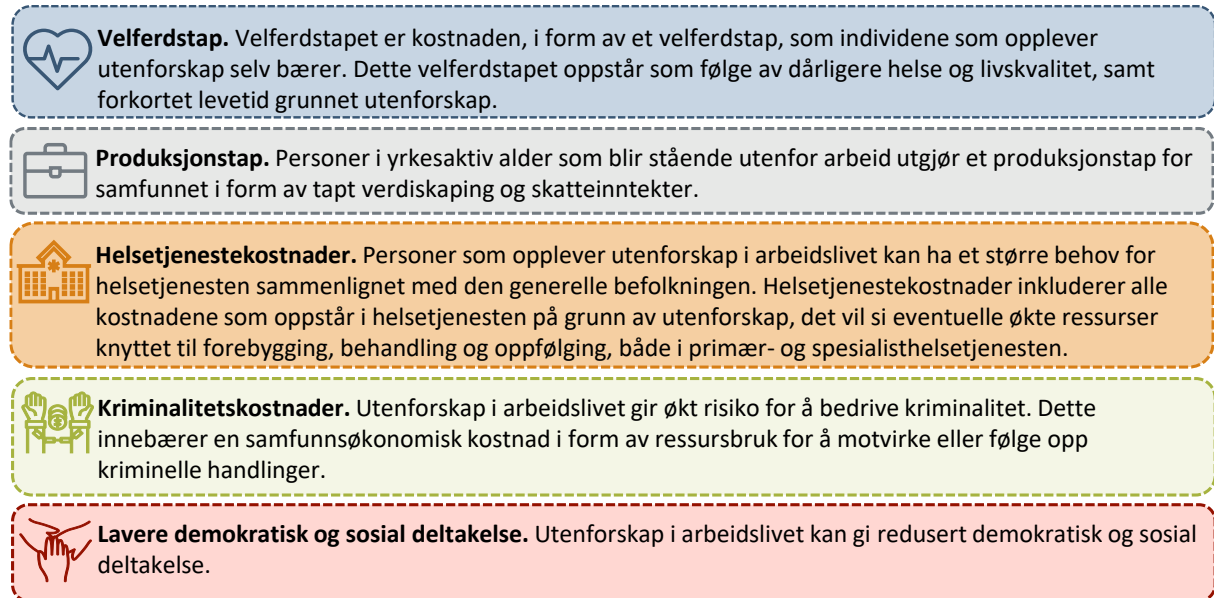
<sup>37</sup> (Norström, et al., 2019), [Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults? | BMC Public Health | Full Text \(biomedcentral.com\)](#)

<sup>38</sup> (SSB, 2020)

### 3.1 Store samfunnskostnader fra utenforskap i arbeidslivet

Utenforskap i arbeidslivet medfører samfunnskostnader i form av et velferdstap, helsetjenestekostnader, produksjonstap, kriminalitetskostnader og kostnader knyttet til lavere demokratisk og sosial deltakelse. Vi har oppsummert samfunnskostnadene av utenforskap i arbeidslivet i Figur 3-2.

Figur 3-2 Illustrasjon av samfunnskostnadene av utenforskap i arbeidslivet



En rapport i 2021 på vegne av Barne- og familiedepartementet har undersøkt de samfunnsøkonomiske kostnadene av langiktig utenforskap som følge av marginalisering i oppveksten (bla. frafall fra ungdomskolen og videregående skole).<sup>39</sup> I rapporten defineres utenforskap til å gjelde utenforskap i arbeidslivet i voksen alder, og det anslås at marginalisering av barn og unge medfører samfunnsøkonomiske kostnader i form av langiktig utenforskap tilsvarende 73 milliarder kroner per år. Kostnadene er delt inn i tre kategorier, hvor produksjonstapet som følge av tapte arbeidsinntekter utgjør den største kostandsposten (58 milliarder kroner). Velferdstapet som følge av tapte leveår er anslått til 10 milliarder kroner per år, mens skattefinansieringskostanden ved stønader og overføringer til personer som står utenfor arbeidslivet er beregnet til 5 milliarder kroner per år. Anslaget ser imidlertid kun på kostnader fra utenforskap som er en konsekvens av marginalisering. Dette betyr at for eksempel utenforskap som oppstår som følge av helserelaterte utfordringer ikke er inkludert i anslaget.

Nedenfor går vi igjennom hver komponent av samfunnskostnadene knyttet til utenforskap i arbeidslivet.

#### 3.1.1 Velferdstap

Arbeid har betydning for helse. På en side kan det være forhold ved arbeidet og arbeidsmiljøet som medfører helsemessige belastninger. På en annen side kan arbeid bidra til helsemessige gevinster. Arbeid virker for det første helsefremmende gjennom å gi inntekt og økonomisk trygghet. For det andre kan arbeidsplassen være en

<sup>39</sup> Oslo Economics. (2021). Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap. [samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf \(regjeringen.no\)](#)

kilde til sosiale relasjoner, identitet og personlig vekst. I tillegg bidrar arbeidsdeltakelse til struktur og mening i hverdagen.

Flere studier slår fast at personer i yrkesaktiv alder som er i arbeid gjennomgående har bedre helse enn de som ikke er i arbeid. En svensk studie fra 2019 som ser på innvirkningen arbeidsledighet har på helserelatert livskvalitet (QALY), finner at arbeidsledige har 10 prosent lavere livskvalitet enn de som har arbeid.<sup>40</sup> Studien finner også at arbeidsledige har flere helseproblemer, som for eksempel angst og depresjon. Norske studier finner også tilsvarende at arbeidsledighet og uførhet slår negativt ut på forventet levealder og subjektiv livskvalitet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet (2022) finner arbeidsledighet medfører økt stressnivå i kroppen, angst, depresjon og andre mentale lidelser. I tillegg indikerer studien at arbeidsledighet kan medføre økt dødelighet.<sup>41</sup> I SSB sin undersøkelse om livskvalitet i den norske befolkningen (2020), finner de at arbeidsledige og uføre utgjør gruppene med lavest subjektiv livskvalitet.<sup>42</sup> Forskjellen mellom arbeidsledige og sysselsatte er særlig stor med hensyn til positive følelser, tilfredshet med økonomisk situasjon og psykisk helse, men også på mening mestring og engasjement i livet og sosiale relasjoner, se Figur 3-3.

Videre finner en litteraturstudie at det særlig er forekomst av psykiske helseplager som er høyere blant personer som ikke er yrkesaktive enn de som er i arbeid.<sup>43</sup> Flere studier finner at arbeid i seg selv er helsefremmende og kan fungere som effektiv behandling for personer med psykiske lidelser. Blant annet har arbeid som integrert del av behandlingsforløpet til personer med psykoselidelser gitt gode resultater gjennom programmet Individuell jobbstøtte (IPS).<sup>44</sup> IPS er en anerkjent internasjonal metode innen arbeidsrettet rehabilitering av blant annet personer med alvorlige psykiske lidelser og/eller rusproblemer, der pasienten får oppfølging av jobbspesialister på ordinære arbeidsplasser parallelt med behandling. En litteraturstudie fant at dobbelt så mange med alvorlig psykisk lidelse kom i lønnet arbeid gjennom IPS.<sup>45</sup> En effektevaluering gjennomført på vegne av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet (2016) som ser på effekten av IPS i Norge, finner at etter 18 måneders oppfølging var 37 prosent av IPS-deltakerne i arbeid, sammenlignet med 27 prosent i gruppen som mottok tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak.<sup>46</sup> Studier av IPS metoden tyder på at arbeid som behandling har en sentral rolle både for å få pasienter med sammensatte problemer ut i arbeid og for å bedre individets helse.

---

<sup>40</sup> (Norström, et al., 2019), [Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults? | BMC Public Health | Full Text \(biomedcentral.com\)](#)

<sup>41</sup> (Heggebø, 2022), [Gendered health consequences of unemployment in Norway 2000–2017: a register-based study of hospital admissions, health-related benefit utilisation, and mortality | BMC Public Health | Full Text \(biomedcentral.com\)](#)

<sup>42</sup> (SSB, 2020), [Dårligere livskvalitet blant arbeidsledige og uføre - SSB](#)

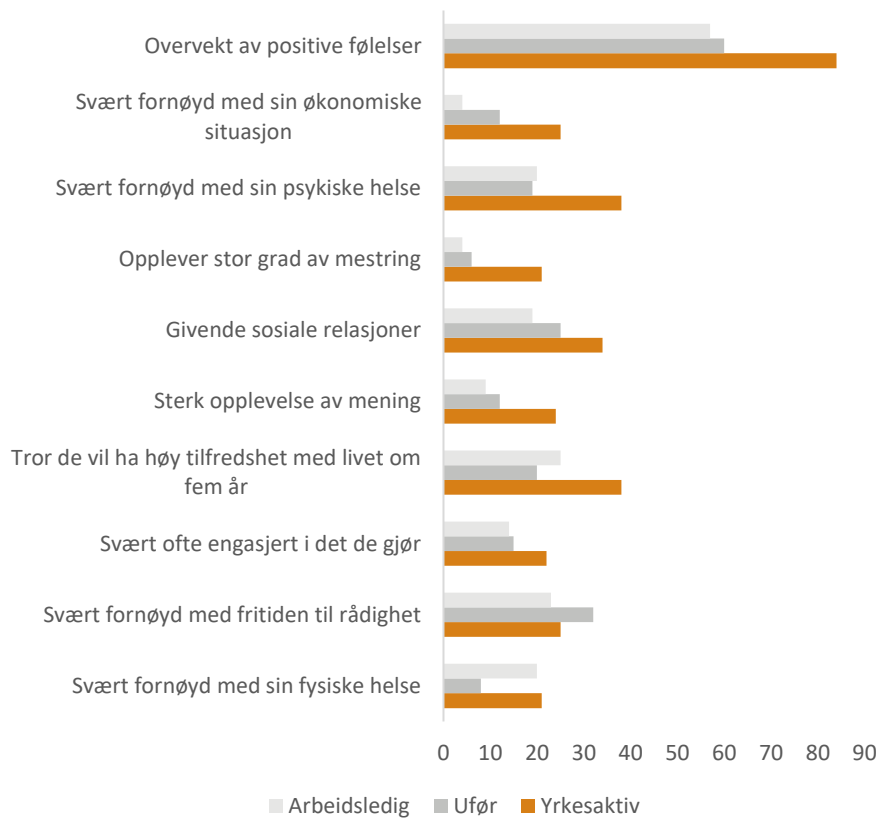
<sup>43</sup> (Helsedirektoratet, 2010), [Arbeid-helse-og-sosial-ulikhet.pdf \(helsedirektoratet.no\)](#)

<sup>44</sup> (Lystad, et al., 2022) (Halvorsen, 2022) (Lystad & Brinchmann, 2021)

<sup>45</sup> (Modini, et al., 2016)

<sup>46</sup> (Uni Research Helse og Uni Research Røkkansenteret, 2016)

Figur 3-3 Rapportert tilfredshet for 11 indikatorer på subjektiv livskvalitet, målt i prosent



Kilde: (SSB , 2020), bearbeidet av Menon Economics

### 3.1.2 Produksjonstap

Personer i yrkesaktivalder som blir stående utenfor arbeid utgjør et produksjonstap for samfunnet i form av tapt verdiskaping og skatteinntekter. I tillegg til at personene alternativt kunne ha bidratt gjennom arbeid, utgjør også stønadene personen mottar en samfunnsøkonomisk kostnad. Stønadene som personene får fra det offentlige utgjør ikke en samfunnsøkonomisk kostnad i seg selv, men fører til et økt behov for skattefinansiering. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Finansdepartementets rundskriv presenterer den slik: «Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»<sup>47</sup>

I Statsbudsjettet 2023 anslår regjeringen at totale utgifter til uføretrygd vil tilsvare 118 milliarder kroner i 2023.<sup>48</sup> Kun skattefinansieringskostnaden knyttet til uføretrygd utgjør derfor nærmere 24 milliarder kroner i 2023. Av de uføre er 75 prosent i dag ikke i noen form av arbeid<sup>49</sup>. Hvis disse fikk anledning til å arbeide ville dette også bidratt med økt verdiskaping og skatteinntekter.

<sup>47</sup> (Finansdepartementet, 2021)

<sup>48</sup> [Økte kostnader på 40 milliarder - regjeringen.no](#)

<sup>49</sup> Basert på statistikk fra SSB, se også Figur 2-4 Andelen uføretrygdete som er i arbeid etter arbeidsintensitet, 2022

### 3.1.3 Helsetjenestekostnader

Helsetjenesten utgjør en betydelig kostnad for samfunnet, og arbeidsledige og uføretrygdete er en gruppe som benytter helsetjenesten i større grad enn yrkesaktive. Som nevnt i 3.1.1, viser flere studier at mangel på sysselsetting kan ha en negativ innvirkning på arbeidslediges fysiske og mentale helse. Dette fører til et økt behov for helsetjenester. Som et resultat av høyere forekomst av både fysiske og psykiske helseproblemer blant arbeidsledige sammenlignet med yrkesaktive, oppsøker arbeidsledige helsetjenester mer hyppig. I noen tilfeller har de også behov for mer omfattende behandling sammenlignet med yrkesaktive.

I SSB sin rapport om sosial ulikhet i bruk av helsetjenester beskrives det blant annet at personer som er uføre bruker helsetjenester i langt større grad enn den generelle befolkningen, spesielt når det gjelder spesialisthelsetjenester.<sup>50</sup> Videre beskrives det i SSBs rapport at arbeidsledige bruker sykehustjenester på samme nivå som de som er yrkesaktive, men at arbeidsledige i større grad benytter seg av psykologtjenester sammenlignet med den generelle befolkningen. 16 prosent av arbeidsledige har vært hos psykolog i løpet av en 12 måneders periode, sammenlignet med kun 5 prosent av yrkesaktive.

### 3.1.4 Lavere demokratisk og sosial deltakelse

Demokratisk og sosial deltakelse har stor betydning både for individ og samfunn. Politisk deltakelse omhandler mulighetene enkeltpersoner har til å påvirke sine livsvilkår gjennom engasjement på ulike samfunnsarenaer, herunder valg, politiske partier og andre organisasjoner. Sosial deltakelse handler om kontakt og relasjoner med andre mennesker. Demokratisk og sosial deltakelse har også en betydelig innvirkning på den enkeltes tillit til samfunnet og dets bidrag til samfunnsmodellen i landet.

SSB sin levekårsundersøkelse (2020) tyder på at arbeidsledighet kan ha betydning for sosial deltakelse. Levekårsundersøkelsen finner at sosial deltakelse, i form av relasjoner med familie, venner, naboer og kollegaer, er betydelig lavere hos personer som står utenfor arbeidslivet sammenlignet med yrkesaktive. Andelen uføre eller personer som av andre årsaker ute av stand til å arbeide som bor alene, utgjør 33 prosent.<sup>51</sup> Andelen er nesten dobbelt så høy for denne gruppen sammenlignet med yrkesaktive. Videre er andelen uføre eller personer som av andre årsaker er ute av stand til å arbeide med lite vennekontakt 17 prosent. Tilsvarende for yrkesaktive på heltid og deltid er henholdsvis 8 og 6 prosent. I tillegg oppgir 9 prosent av uføre eller personer som av andre årsaker er ute av stand til å arbeide at andre viser liten eller ingen interesse for hva de gjør.<sup>52</sup> Denne andelen er over tre ganger så høy for denne gruppen sammenlignet med yrkesaktive.<sup>53</sup>

## 3.2 Samfunnsverdien av arbeids- og inkluderingstiltakene

Arbeids- og inkluderingsevner er en sentral bidragsyter til å motvirke de negative konsekvensene av utenforskap i arbeidslivet. Virksomhetene har en sentral rolle i arbeidsinkluderingspolitikken ved å tilby tiltak som inkluderer mennesker som har falt utenfor arbeidslivet og gjøre koblingsprosessen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver enklere.

---

<sup>50</sup> (Lunde & Ramm, 2021), [https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler-og-publikasjoner/sosial-ulikhet-i-bruk-av-helsetjenester-2/\\_attachment/inline/000f4984-ed11-42d3-b5cb-ba9f3ce43847:29074da6c77dc56a92e1780ded59ccb2a973ff19/RAPP2021-23\\_web.pdf](https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler-og-publikasjoner/sosial-ulikhet-i-bruk-av-helsetjenester-2/_attachment/inline/000f4984-ed11-42d3-b5cb-ba9f3ce43847:29074da6c77dc56a92e1780ded59ccb2a973ff19/RAPP2021-23_web.pdf)

<sup>51</sup> (SSB 10204, 2020). [10204: Sosial kontakt \(prosent\), etter type sosial kontakt, økonomisk status, statistikkvariabel, år og kjønn. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>52</sup> (SSB 10204, 2020). [10204: Sosial kontakt \(prosent\), etter type sosial kontakt, økonomisk status, statistikkvariabel, år og kjønn. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>53</sup> (Oslo Economics, 2021), [samfunnsøkonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Det finnes flere norske studier som både belyser gevinstene og evaluerer effektene av utvalgte arbeidsmarkedstiltak. Likevel er det mangel på studier som undersøker effektene og bidraget til arbeids- og inkluderingsbransjen som helhet, altså hvordan tjenestene og tiltakene påvirker arbeidsledighet og sysselsetting samlet.<sup>54</sup>

Bidraget fra arbeidsmarkedstiltakene kan deles i to: virkninger for individet og virkninger for samfunnet. Norsk og internasjonal forskning på arbeidsmarkedstiltak tyder på at arbeids- og inkluderingsbransjen som helhet bidrar med betydelig samfunnsverdier. Både studier som undersøker bidraget til enkelttiltak og studier som ser på verdien av å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne, illustrerer gevinsten av arbeidsinkludering. Særlig viser analyser av Steen mfl. (2012) og Legard mfl. (2023) på vegne av Arbeidsforskningsinstituttet at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å satse på inkludering, og at personer med nedsatt arbeidsevne er en lite utnyttet ressurs samfunnet bør utnytte bedre.

Figur 3-4 Illustrasjon av samfunnsøkonomiske gevinster av arbeid- og inkluderingsstiltak



Kilde: Menon

### 3.2.1 Arbeidsmarkedstiltak kan øke sannsynligheten for sysselsetting

Både norske og internasjonale studier har vist positive effekter av arbeidsmarkedstiltak. En metaanalyse av Card mfl. (2018), basert på over 200 studier fra Europa og USA, konkluderer med at arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for sysselsetting i snitt med 4,5 prosentpoeng.<sup>55</sup> Effektene er i snitt små på kort sikt, men øker 2 til 3 år etter tiltaksslutt. Særlig kan dette være gjeldende for opplæringstiltak. Et av hovedresultatene i studien er at tidsaspektet kan ha innvirkning på effekten av tiltaket, hvor funnene tyder på at programmer som vektlegger hele mennesket og at deltakere skal opparbeide seg humankapital kan gi særlig positive effekter. For

<sup>54</sup> (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019)

<sup>55</sup> (Card, Kluge, & Weber, 2017), [What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations | Journal of the European Economic Association | Oxford Academic \(oup.com\)](#)

personer med nedsatt arbeidsevne gir litteraturen indikasjoner på at lange tiltak er mer effektive enn korte tiltak.<sup>56</sup>

Norske studier av offentlige arbeidsmarkedstiltak finner jevnt over at tiltaksdeltakelse har en moderat positiv effekt på sysselsetting og lønn sammenlignet med ikke-deltakelse.<sup>57</sup> Resultatene fra studiene står seg til tross for eventuelle innlåsnings effekter som kan oppstå mens tiltaket pågår. I en kunnskapsoppsummering av Von Simson (2019) som tar for seg norske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak, er det blant annet gjennomgått resultater knyttet til enkelttiltak. Overordnet finner studien at opplæringstiltak ser ut til å yte særlig positive effekter på sannsynligheten for sysselsetting, både for ordinære arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Blant annet finner en studie av Hardoy mfl. (2006) at deltakelse på opplæringstiltak (AMO-kurs) totalt sett bidrar til å redusere varig ledighet med i underkant av én prosent.<sup>58</sup> Videre viser forskningslitteraturen at tiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold. Resultatet står seg for både de norske og internasjonale studiene. Tiltaket som peker seg ut med utelukkende positive resultater for alle målgrupper er lønnstilskudd. En årsak til de positive resultatene kan imidlertid være at deltakere på lønnstilskudd er positivt selektert. Resultatene for arbeidspraksis er noe mer sprikende, hvor tiltaket jevnt over virker å ha dårlige resultater på sysselsetting. Resultatene er særlig dårlige for ordinære arbeidsledige og ungdom, hvor arbeidspraksis viser å ha ingen eller negativ effekt. Imidlertid tyder resultatene at innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne oppnår positiv effekt av arbeidspraksis i ordinært arbeid.<sup>59</sup> De fleste studiene av arbeidsmarkedstiltak undersøker effekten av ett tiltak deltakeren deltar på. Imidlertid benyttes ofte arbeidsmarkedstiltakene i kjede med andre tiltak, såkalt tiltakskjedning. Von Simson (2019) finner at tiltakskjedning kan gi bedre effekt enn å kun delta i ett tiltak. For eksempel kan arbeidspraksis se ut til å ha bedre effekt dersom deltakeren har mottatt opplæring i forkant av tiltaket.<sup>60</sup>

### 3.2.2 Betydelige samfunnsøkonomiske gevinster av å øke arbeidsdeltakelsen til personer med nedsatt funksjonsevne

Videre er det gjennomført flere analyser som ser på effekten av å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. Ansatte som har fysiske funksjonsnedsettelse eller nedsatt syn kan få et tilbud om funksjonsassistanse hvis de trenger assistent for å kunne beholde ordinært, lønnet fulltidsarbeid. I NOU 2020 1:11 undersøker et utvalg forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA).<sup>61</sup> Ordningen kan ansees som en form for funksjonsassistanse. I NOUen presiserer utvalget at det er betydelige samfunnsøkonomiske gevinster av å få uføretrygdene i arbeidsfør alder ut i arbeid. Det største bidraget til den samfunnsøkonomiske gevinsten kommer gjennom ekstra produksjon som følge av økt arbeidsdeltakelse. Funksjonsassistanse i arbeidslivet vil trolig øke arbeidsdeltakelse for den funksjonshemmede. I tillegg er det rimelig å forvente at funksjonsassistanse gir økt arbeidsdeltakelse blant brukeres nærstående eller pårørende. Økt produksjon gjennom økt arbeidsdeltakelse fra både den funksjonshemmede og pårørende er en samfunnsøkonomisk gevinst. Selv om uføretrygd ikke er en samfunnsøkonomisk kostnad, men regnes som en overføring, vil redusert bruk av uføretrygd redusere skattefinansieringskostnader som følge av å finansiere ytelsen. Fraværet av en skattefinansieringskostnad er en samfunnsøkonomisk gevinst. Utvalget har ikke tallfestet

---

<sup>56</sup> (Westlie, 2008), [The Long-Term Impacts of Vocational Rehabilitation - Frischsenteret \(uio.no\)](#)

<sup>57</sup> (von Simson, 2019), [Kunnskapsoversikt arbeidsmarkedstiltak endelig rapport \(regjeringen.no\)](#)

<sup>58</sup> (Hardoy, Røed, & Zhang, 2006), [Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak - En empirisk analyse av seleksjon og virkninger - Frischsenteret \(uio.no\)](#)

<sup>59</sup> (von Simson, 2019), [Kunnskapsoversikt arbeidsmarkedstiltak endelig rapport \(regjeringen.no\)](#)

<sup>60</sup> (von Simson, 2019), [Kunnskapsoversikt arbeidsmarkedstiltak endelig rapport \(regjeringen.no\)](#)

<sup>61</sup> (Helse- og omsorgsdepartementet, 2021)



de samfunnsøkonomiske gevinstene av BPA, men antyder at det er klare positive nytteeffekter for samfunnet som trolig vil overstige kostandene av å utvide BPA tilbudet.

Sammenlignet med den generelle befolkningen, er sysselsettingsgraden blant personer med nedsatt funksjonsevne betydelig lavere. Arbeids- og inkluderingsvirksomheter i skjermet sektor har en sentral rolle i å få personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, ved å tilby tilrettelagt arbeid og arbeidstrening til personer med særskilte behov. Steen mfl. (2012) finner at en 5 prosent økning i arbeidsdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne gir en samfunnsøkonomisk gevinst på om lag 13 milliarder kroner over en tiårsperiode.<sup>62</sup> Hver enkelt ny sysselsatt vil i tiårsperioden bidra med en samfunnsøkonomisk gevinst på opp mot 900 000 kroner. En annen rapport av Legard mfl. (2023) anslår at en 15 prosent økning i sysselsettingsraten blant personer med funksjonsnedsettelse vil gi 26,7 milliarder kroner i samfunnsøkonomisk gevinst over en tiårsperiode, mens en økning på 50 prosent vil gi et overskudd på 85,5 milliarder kroner.<sup>63</sup> Den samfunnsøkonomiske gevinsten er først og fremst knyttet til økt produktivitet. Videre påpeker studien at økt inkludering i arbeidslivet av personer med nedsatt funksjonsevne vil ha positive effekter for psykisk helse, samt øke målgruppens generelle samfunnsdeltakelse.

Det er også gjennomført studier som utelukkende ser på tiltak levert av forhåndsgodkjente virksomheter (VTA og AFT). En rapport på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet (2020) gjennomførte en kartlegging av tiltaket AFT basert på nasjonale registerdata. Nasjonale registerdata viser at 22 prosent av tiltaksdeltakerne er registrert i arbeid måneden etter tiltaksslutt. Andelen stiger til 28 prosent tre måneder etter. To år etter avsluttet tiltak er 25 prosent i en eller annen form for lønnet arbeid. To år etter tiltaksslutt er 15 prosent av deltakerne i arbeid uten å samtidig motta offentlige ytelser. Resultatene varierer mellom tiltaksarrangører.<sup>64</sup> En masteroppgave fra NHH har sett på samfunnsverdien av VTA. Resultatene viser at deltakelse i VTA for personer med nedsatte psykiske evner er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med dagsenterplass. Sammenlignet med dagsenterplass gir deltakelse i VTA en samfunnsøkonomisk gevinst på om lag 2,2 millioner kroner over en tiårsperiode.<sup>65</sup> Tilsvarende finner en annen masteroppgave at VTA er et samfunnsøkonomisk lønnsomt sysselsettingstiltak for uføre med psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Studien anslår den samfunnsøkonomiske gevinsten VTA for denne målgruppen tilsvarer 41 000 kroner innenfor ett år.<sup>66</sup> Det er rimelig å anta at samfunnsverdien av å komme i arbeid vil være høyere enn anslaget da verdien av sosial deltakelse og følelsen av å gjøre noe meningsfullt ikke er prissatt.

### 3.3 Samfunnsverdien av de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene

Det foreligger lite studier som tar for seg verdien de private bidrar med sammenlignet med de offentlige tilbyderne. En stor del av forskningslitteraturen dreier seg om tiltakene i regi av NAV, mens tiltakene på initiativ av andre er blitt mindre studert. Selv om offentlige tiltak i regi av NAV utgjør er en stor del av bransjen, gir deres bidrag likevel ikke et helhetlig bilde av bidraget til bransjen.

---

<sup>62</sup> (Steen, Legard, Jessen, Anker, & Madsen, 2012), [r2012-5.pdf \(oslomet.no\)](#)

<sup>63</sup> [r-2023-13 Samfunnsøkonomisk analyse...pdf \(oslomet.no\)](#)

<sup>64</sup> (Legard, El-Amrani, & Gleinsvik, 2023), [Arbeidsforberedende trening \(AFT\) Oslo Economics.pdf](#)

<sup>65</sup> (Andersen & Laland, 2011), [Hva er verdien av VTA \(Laland v Andersen\).pdf - Google Disk](#)

<sup>66</sup> (Iglund & Sandal, 2011), [De lønnsomme arbeiderne. \(Iglund v Sandal, 2011\).pdf - Google Disk](#)

Vi har, basert på tilgjengelig litteratur, økonomisk teori og intervjuer, identifisert hva de private og ideelle bidrar med som er utover det offentlige tilbudet. Verdien av private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter representerer de verdiene samfunnet hadde gått glipp av hvis disse virksomhetene ikke hadde levert tjenester. Denne verdien må ses opp mot et realistisk alternativ, altså i dette tilfellet kommunale og andre offentlige leverandører. Verdien av de private og ideelle virksomhetene sett opp mot de kommunale er oppsummert i Figur 3-5. På bakgrunn av begrenset offentlig tilgjengelig statistikk, samt få studier som tar for seg verdien av private arbeids- og inkluderingsvirksomheter, har det ikke vært mulig å anslå samfunnsverdien til private arbeids- og inkluderingsvirksomheter i kroner og øre innenfor rammene av prosjektet. Av mangel på tilgjengelige data, har vi isteden drøftet og eksemplifisert ekstraverdien de private arbeids- og inkluderingsvirksomhetene bidrar med.

Figur 3-5 Samfunnsverdien av de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene



Kilde: Menon

### 3.3.1 Avlaster det offentlige og kan skalere virksomheten raskere

Private og ideelle tilbydere av arbeids- og inkluderingstiltak bidrar gjennom å avlaste det offentlige tilbudet. Slik som vi har vist i kapittel 2.2, utgjør de private om lag halvparten av de eksterne tiltaksleverandørene til NAV. I tillegg til dette kommer også alle de tiltakene og tilbudene som er på initiativ av andre enn NAV. Selv om plassene over tid kunne ha blitt tilbudt av kommunale eller andre offentlig eide virksomheter, representerer det private og ideelle tilbudet en viktig kapasitet i bransjen i dag.

Hvis vi antar at det offentlige kunne ha bygget opp samme kapasitet som det i dag finnes i privat og ideell sektor, er likevel vår erfaring innenfor velferdsområdet at private aktører kan opp- og nedskalere tjenestetilbud mye raskere enn offentlige virksomheter kan. Private barnehagers rolle i å bygge opp barnehagekapasitet etter barnehageforliket er et eksempel på det. Det finnes tilsvarende erfaringer innenfor barnevern, helse og omsorg og utlendingsforvaltning. Man kan derfor argumentere med at private aktører har høyere mobilitet og fleksibilitet enn offentlige aktører.

Dagens anbudsutsatte regime innenfor arbeids- og inkluderingstiltakene er også et eksempel på de private og ideelle tilbydernes fleksibilitet. Ved å anbudsutsette en stor del av NAVs tjenester, kan tilbyderne kun planlegge sin virksomhet så lenge som kontraktperioden varer. I tillegg har ikke NAV kjøpeplikt på sine kontrakter, og selv

om tilbyderne må sikre at de har kapasitet til å levere, kan likevel den reelle etterspørselen bli lavere. Selv om dette gjør det vanskelig for tiltaksleverandørene å planlegge driften, viser det også evne til rask opp- og nedskalering avhengig av behovet til det offentlige. Dette er noe som hadde vært mye vanskeligere å få til hvis alle tiltaksplasser hadde vært tilbudt av det offentlige. Med kun offentlige tilbydere hadde man kunne risikert å ha et mye mer rigid tilbud, med overkapasitet i noen perioder og underkapasitet i andre. Dette hadde økt ressursbruken i perioder med lav etterspørsel og økt ventetidene når etterspørselen er høyere.

### 3.3.2 Bidrar med helhetlige tilbud, mangfold, innovasjon og et tilbud utover det offentlige

Det er flere faktorer som kan føre til at en person ikke er i arbeid eller finner det vanskelig å stå i nåværende stilling. Noen mangler relevant utdanning eller erfaring, andre har funksjonsnedsettelse eller helseproblemer, og noen har vært utenfor arbeidsmarkedet over en lengre periode av andre årsaker. Variasjonen av årsaker medfører behov for et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak. En variasjon av måter å tilnærme seg utfordringene på kan øke sannsynligheten for at så mange som mulig finner en måte for å bidra i arbeidslivet.

De private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene bidrar med et alternativ til NAV og de kommunale tilbyderne. Gjennom dette bidrar de i seg selv til et bredere og mer mangfoldig tilbud. Utover dette bidrar de private og ideelle også gjennom å ha tiltak som går utover det som tilbys fra NAV eller det offentlige ellers. I de tiltakene som er i regi av virksomhetene selv eller andre offentlige instanser kan virksomhetene i større grad ha:

- Evne til å avdekke behov og gjennom dette skape nye og relevante tilbud
- Evne til å bidra til et mer helhetlig tilbud gjennom å se arbeid i sammenheng med blant annet helse, bolig og personlig økonomi
- Frihet til å regulere krav, metodikk og innretning
- Frihet til å tilby tiltak som er lengre og bidrar til mer kontinuitet enn tiltakene NAV tilbyr
- Frihet til å tilby tiltak med lavere tempo og som er mer tilpasset individet
- Frihet til å tilby tjenester til personer som ikke er en del av NAV sitt mandat (slik som personer som mottar uføretrygd)

Private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter supplerer det offentlige tiltaksapparatet ved å tilby tiltak og inkluderingsplattformer utover offentlig tiltaksportefølje. Selv om offentlig tiltaksapparat retter seg mot en bred gruppe mennesker, er ikke dagens offentlige tilbud tilpasset alle. Private og ideelle virksomheter kan i flere tilfeller bidra til å dekke hull i det offentlige tiltaksapparatet. Et problem i bransjen er at flere mennesker faller tilbake på tiltak eller ikke er i stand til å fullføre tiltakene. Ofte kan det være mennesker med sammensatte eller særegne behov. Et problem med offentlige tiltak for noen deltakere er at tiltakene har faste rammer rundt varighet, oppmøte og gang/tiltaksrekkefølge. I tillegg kan det være lange ventelister eller for langt mellomrom mellom tiltakene i en tiltakskjede. For noen grupper kan disse rammene gi for lite fleksibilitet og kontinuitet. I Boks 3-1 beskriver vi hvordan Kirkens Bymisjon sin bedrift Paahjul bidrar til å imøtekomme denne utfordringen. Kirkens Bymisjon drifter også andre ordinære virksomheter som har som formål å skape arbeidsplasser til mennesker med nedsatt arbeidsevne. For eksempel KB Miljø AS, som samler inn tekstiler og klær til gjenbruk og gjenvinning, og tilbyr arbeidstrening til personer med psykiske lidelser eller rusbakgrunn. I likhet med Paahjul har lavterskeltilbudet vist gode resultater. Etter endt arbeidsforberedende trening ved KB Miljø er 52,5 prosent i jobb, enten internt i firmaet eller hos andre arbeidsgivere.

### Boks 3-1 Paahjul AS – sykkelverksteder som gir arbeidstrening til mennesker som trenger en annerledes tilnærming enn NAVs rammer

Kirkens Bymisjon er en landsomfattende ideell stiftelse som driver ulike tiltak innen en rekke felt i samfunnet. En del av arbeidet til organisasjonen retter seg mot arbeidsinkludering. Et eksempel er sykkelverkstedene Paahjul i Rogaland og Oslo. Paahjul er et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og HitecVision.

Paahjul tilbyr personer som trenger en annerledes tilnærming enn det NAV-tiltakene muliggjør en mulighet til å komme tilbake til ordinært arbeidsliv. Paahjul er et ordinært sykkelverksted, og samtidig et arbeidstiltak. Paahjul har som mål å kvalifisere mennesker med tidligere rusutfordringer til videre arbeidsliv, og samtidig bidra til at deltakeren får økt livskvalitet og forbedrede muligheter til å delta som likeverdig i samfunnet. Arbeidsplassen ble opprettet som følge av at personer med tidligere rusutfordringer opplevde vansker med å komme inn i arbeidslivet.



Bilde: Kirkens Bymisjon. Fotograf Torstein Ihle.

Deltakerne i Paahjul-programmet i Oslo har en gjennomsnittlig varighet på 7 måneder. Arbeidsplassen ligger tett opp mot ordinært arbeidsliv ved at deltakerne får opplæring og mulighet til å prøve seg i driften av virksomheten.

Dette inkluderer blant annet opplæring og ansvar for sykkelmekanikk, kundebehandling, salg av utstyr og bruk av kassasystemer og betaling. De ordinære ansatte er profesjonelle fagfolk som sørger for sykkelfaglig opplæring og samtidig arbeidsveiledning til medarbeiderne i arbeidstrening.

Paahjul benytter en inkluderingsmodell som fokuserer på tett oppfølging og læring, med stort fokus på relasjoner, individuell progresjon for å jobbe med mestringsfølelse hos deltakerne. Verkstedene har en lite hierarkisk oppbygning, og jobber mye med støtte og oppfølging i overgangen fra arbeidstrening til ordinært arbeid. På denne måten skal tiltaket skape et raust arbeidsmiljø som ligner på ordinært arbeidsliv.

Tilnærmingen Paahjul har til arbeidsinkludering har vist seg å gi gode resultater og deltakerne har under oppholdet fått tilbud om fast stilling som ordinær ansatt i virksomheten. En analyse av arbeidstiltaket i 2022 finner at 64 prosent av deltakerne i Oslo og 57 prosent av deltakerne i Rogaland kommer ut i jobb eller varig avklaring. Skillet i resultater handler i stor grad om at det er tre verksteder i Rogaland og ett i Oslo. Videre anslås tiltaket å ha en samfunnsmessig besparelse på opp mot 61 millioner kroner for personene som står i lønnet arbeid etter å ha gjennomført arbeidstrening hos Paahjul. Dette bidrar til en vesentlig god avkastning, hvor hver krone investert i Paahjul resulterer i 7 kroner spart for samfunnet når en deltaker går videre til lønnet arbeid. Samlet for Rogaland og Oslo er besparelsen og gevinsten 189 millioner. Dette er basert på en antakelse om at hver person går tilbake til 50 prosent stilling over 20 år.

Kilde: Intervju og (Rasmussen & von Simson, 2014)

Ideelle formålsrettede virksomheter har ofte andre finansieringskilder enn rammeavtaler knyttet til NAV. Dette gir virksomhetene frihet til å gå utenom rammene til NAVs tiltak og prøve nye innovative løsninger for arbeidsinkludering. Dette kan blant annet i større grad gi dem mulighet til å skape individuelle løp og se forskjellige velferdstjenester i sammenheng på en måte som kan være utfordrende for det offentlige.

I tillegg kan ideelle ha vekt på andre målsetninger enn arbeidsinkludering, og bruke disse som verktøy for å etter hvert øke arbeidsdeltakelsen. Ved å ikke kun fokusere på arbeid, men heller for eksempel sette mål om meningsfulle liv og mestring, kan virksomhetene hjelpe personer som i utgangspunktet står langt unna ordinært arbeidsliv. Tiltak og tilbud med mål om å gi et helhetlig tilbud til arbeidssøkende, kan også bidra til å styrke deltakerens resiliens, og evne til å stå i krevende situasjoner. Både Kirkens Bymisjon og Fontenehusene er eksempler på tilbud der krav og tidsbegrensninger i tjenestene kan tilpasses brukernes behov i langt større grad enn offentlige standardiserte tiltaksrammer.

Ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter kan også tilby tjenester til grupper som ikke får tilbud fra NAV i dag. Dette gjelder særlig uføre, som ikke er en del av NAVs mandat. Ifølge SSB var omtrent en firedel av alle uføre i 2022 i arbeid, av disse jobbet 58 prosent heltid.<sup>67</sup> Tallene kan være et uttrykk for at uføretrygde har et ønske om å være i arbeid. Dersom flere uføretrygde kunne komme i arbeid vil det være til stor gevinst for dem selv og for samfunnet som helhet. Et eksempel på hvordan de private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetene bidrar til dette er aktiviteten til Fontenehusene som er beskrevet i Boks 3-2.

---

<sup>67</sup> Basert på statistikk fra SSB, se også Figur 2-4 Andelen uføretrygdede som er i arbeid etter arbeidsintensitet, 2022

### Boks 3-2 Fontenehusene – et tidsbegrenset arbeidsrettet rehabiliteringstilbud til mennesker med psykiske helseproblemer

Fontenehusene er ideelle virksomheter som tilbyr et frivillig arbeidsfellesskap for mennesker som har eller har hatt psykiske helseutfordringer. I Norge finnes det 22 Fontenehus rundt om i landet. Fontenehusene følger en modell der medlemmene blir møtt med en helhetlig tilnærming til helse, arbeidsliv og øvrig livssituasjon. Fontenehus-modellen baseres på arbeidsrettet rehabilitering, der mennesker med psykiske utfordringer kan melde seg inn i et Fontenehus som medlemmer, uten henvisning og tidsbegrensning. Det er viktig å påpeke at selv om flere av tilbudene til Fontenehusene kan ansees som arbeidsrettet rehabilitering, skiller de seg fra det offentlige tiltaket arbeidsrettet rehabilitering ved at tilbudet ikke er i regi av NAV og strekker seg bredere enn det offentlige tilbudet.

I Fontenehusene kan man være medlem så lenge man ønsker uavhengig om medlemmene er under behandling, i arbeidsmarkedstiltak med NAV eller ferdig med tiltak og i ordinært arbeid eller studier. Det er også et tilbud for uføre som ønsker en meningsfull hverdag, et nettverk, og mulighet til å komme tilbake i aktivitet og arbeid eller studier.



Bilde: Fontenehus.

Tilbudet til Fontenehusene går i hovedsak ut på at medlemmene og ansatte er kollegaer som sammen driver arbeidsrettet rehabilitering for medlemmene gjennom drift av husene. Medlemmene får ansvar for ulike arbeidsoppgaver knyttet til driften som kan være alt fra matlaging, renhold og vedlikehold/restaurering av bygg, til utadrettet informasjonsarbeid, strategi og budsjett. Tanken bak å gi ansvar for driften til medlemmer er at deltakerne skal få mulighet til å kjenne på mening og mestring. Fontenehusene er åpne fra klokken 8-16, og medlemmene kan komme og gå

som de vil under åpningstidene. Utover konkrete arbeidsoppgaver er Fontenehusene en arena der medlemmene får møte andre mennesker og bygge nettverk og hvor de kan dele erfaringer, støtte hverandre og skape et sosialt fellesskap. Fontenehuset støtter og hjelper medlemmene med ulike gjøremål. Blant annet skolearbeid, følge til lege, flytting, støtte i samhandling med NAV og støtte til å komme i ulike former for arbeid og studier utenfor huset.

Fontenehusene har også et eget arbeidsprogram ved navn Overgangsarbeid. Dette er lønnede deltidsjobber som Fontenehusets medlemmer kan søke på. Fontenehuset står ansvarlig for rekruttering, utvelgelse og opplæring i jobben. Programmet skaper trygghet hos arbeidsgiver ved at Fontenehuset kjenner medlemmet godt, og tar ansvar for å skape god dialog og oppfølging for både ansatte og arbeidsgiver. I tillegg garanterer Fontenehusene for vikar ved fravær. Dette reduserer risikoen for arbeidsgiver, men reduserer også presset for medlemmene. På denne måten kan programmet både bidra til at flere arbeidsgivere tør å tilby arbeidstrening, og til at flere medlemmer tør å delta i programmet.

Et pågående forskningsprosjekt som ønsker å belyse effektene av medlemskap i Fontenehusene, har foreløpig funnet at medlemskap i Fontenehus kan ha positiv betydning for medlemmenes helse, livskvalitet, sosial deltakelse og deltakelse i arbeidsliv og utdanning. I tillegg kan medlemskap i Fontenehus ha positive effekt for livskvalitet og sosial deltakelse hos pårørende, ved at tilbudet kan bidra til å avlaste familie og venner, samt minske bekymringer når medlemmer får en bedre hverdag og et større nettverk. Effektene på individnivå legger grunnlag for samfunnsverdien av Fontenehusene. Resultatene tyder på at over et langsiktig perspektiv kan tilbudet ved Fontenehusene bidra til redusert bruk av helsetjenester og NAV ved at medlemmer oppnår bedre livskvalitet og mindre behov for hjelp fra offentlig tjenester. Videre vurderer rapporten at deltakelse ved et Fontenehus kan redusere behovet for trygdeytelser blant medlemmene som følge av at medlemskap kan bidra til økt deltakelse i arbeid og studier.

Kilde: Intervju, Fontenehus.no og (Oslo Economics, 2023)

### 3.3.3 Økt kostnadseffektivitet

Hvorfor velger man å bruke private aktører for å levere offentlig finansierte tjenester? Formålet er som regel å innføre konkurranse i markedet, og gjennom dette redusere kostnader og effektivisere bruken av offentlige ressurser. *Økt kostnadseffektivitet* i tjenesteproduksjon kan forstås som at man produserer det samme volumet av tjenester til en lavere kostnad enn tidligere, *uten at tjenestekvaliteten reduseres*.

I Velferdstjenesteutvalgets rapport beskrives bruken av konkurranse på følgende måte: «Bruken av konkurranse som styringsmekanisme bygger på premisset at når virksomhet møter konkurranse i form av «sterkere ytre press», vil den motiveres til å produsere mer effektivt, enten gjennom å redusere kostnader eller ved å finne på nye og bedre måter å produsere på (innovasjon).»<sup>68</sup>

Gjennom å konkurranseutsette utføringen av en tjeneste får tjenesteleverandøren større insentiv til å effektivisere driften sammenlignet med når man kun har én produsent, i dette tilfellet det offentlige. Dette kan for eksempel komme til uttrykk gjennom en større evne og vilje til å kutte unødvendige utgifter, en økt skalering av aktivitet for å utnytte stordriftsfordeler samt utvikling og implementering av innovasjoner som øker produktiviteten. Dette trekkes også frem i utredningen fra Sandbekk-utvalget «Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?» fra år 2000 hvor konkurranseutsetting trekkes frem som et grep for å effektivisere offentlig tjenesteproduksjon.<sup>69</sup>

To ulike offentlige utredninger har de siste årene diskutert tiltak for å øke produktiviteten i offentlig sektor. De konkluderer begge med at økt konkurranse kan være positivt ved at man skaper en bevissthet rundt kostnader, kvalitet og effektiv bruk av arbeidskraft.<sup>70</sup> Velferdstjenesteutvalget underbygger dette ytterligere, ved å peke på at «private produserer mer kostnadseffektivt, fordi de er underlagt markedets disiplinerte mekanismer (konkurranse) og eksplisitte lønnsomhetskrav». Videre vises det til at «markedstenkning kan skape overrisslings-effekter som leder til disiplinering eller mer kostnadsbevissthet i det offentliges egenproduksjon».<sup>71</sup>

Selv om antagelsen om at offentlig sektor i mindre grad enn private bedrifter har insentiver til å drive effektivt er allment akseptert, er konklusjonen om at tjenestutføring i offentlig egenregi er mindre kostnadseffektiv enn om den konkurranseutsettes mer omdiskutert. Det er også delte meninger om hvorvidt konkurranseutsetting av offentlig tjenester er utelukkende positivt.<sup>72</sup> Et vanlig motargument mot konkurranseutsetting er at tjenestekvaliteten kan reduseres. Et viktig teoretisk grunnlag for denne påstanden er Hart, Shleifer og Vishny (1997), som med utgangspunkt i kontraktsteori viser at private aktører har insentiver til å både redusere kostnader og øke kvaliteten, men at insentivene er sterkere for å redusere kostnader ettersom dette er enklere å måle.

Den samfunnsøkonomiske verdien av kostnadseffektivitet er presentert i boksen under:

---

<sup>68</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

<sup>69</sup> (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000)

<sup>70</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020), NOU 2020: 13, «Private aktører i velferdsstaten», (Finansdepartementet, 2015) NOU 2015: 1, «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd»

<sup>71</sup> (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020)

<sup>72</sup> (Pollitt & Bouckaert, 2000)

### Boks 3-3 Samfunnsøkonomisk verdi av kostnadseffektivitet

Den samfunnsøkonomiske verdien av økt kostnadseffektivitet i offentlig finansiert tjenesteproduksjon er todelt. For det første sparer samfunnet knappe ressurser, slik som arbeidskraft og kapital, hvis en tjeneste produseres mer effektivt. For det andre får samfunnet en skattegevinst hvis det er lavere kostnader for det offentlige ved tjenesteproduksjon hos den mer kostnadseffektive tilbyderen.



Basert på en rapport fra EU-kommisjonen (2011) som oppsummerer forskning om konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester i Europa, kan private tjenestetilbydere forbedre resultatene i det minste for noen grupper og øke innovasjonen i tjenesteproduksjonen.<sup>73</sup> Rapporten finner likevel både studier som tyder på at konkurranseutsetting gir effektivisering (lavere kostnader og/eller bedre kvalitet), mens andre studier leder til motsatt konklusjon.

Empiri fra norske arbeids- og inkluderingstiltak styrker bildet av at de private tilbyderne leverer tjenester mer effektivt. På vegne av Arbeids og sosialdepartementet har Proba Samfunnsanalyse (2020) gjort en analyse av resultater av oppfølgingstiltak, hvor de sammenligner oppfølgingstiltak internt i NAV (Utvidet oppfølging) med tilsvarende anbudsbaserte tiltak (Oppfølging) i ekstern regi.<sup>74</sup> De to tiltakene skal bestå av omtrent de samme elementene og vurderes som sammenlignbare både med hensyn på innretning, innhold og målgruppe. Proba finner at NAVs interne tiltak har bedre resultater enn de eksterne når det gjelder overgang til arbeid, men at en del av forskjellen kan forklares med at sammensetningen av deltakergruppene er forskjellige. Funnene tyder på at det har stor betydning om deltakeren hadde arbeidsavklaringspenger (AAP) da de startet på tiltaket. Mottakere av APP er en gruppe som har vesentlig lavere jobbsannsynlighet enn andre, og de er noe overrepresentert på Oppfølging. Videre kan store variasjoner i utfordringer deltakerne har være en forklarende faktor. Proba finner at Utvidet oppfølging har mellom 5 og 14 prosent bedre resultater enn Oppfølging, og at kostnadene er om lag 36 prosent høyere ved tiltaket internt i NAV. Analysen konkluderer med at de bedre resultatene ikke kan veie opp for de høyere kostandene.

Funnene indikerer at private arbeids- og inkluderingsvirksomheter er mer kostnadseffektive enn offentlige. Samtidig viser studien at deltakere på tiltak utenom NAV kan befinne seg lengre unna arbeidslivet enn personer som deltar på tiltak som NAV selv gjennomfører.

Videre har også Telemarksforskning (2018) på vegne av Arbeids- og sosialdepartementet sett på effektene av forsøk på å overføre VTA i kommunal regi.<sup>75</sup> Forsøket med kommunalt VTA startet opp i 2018 og ble gjennomført

<sup>73</sup> (Finn, 2011), [Subcontracting PES EN.pdf](#)

<sup>74</sup> (Proba Samfunnsanalyse, 2020), [Microsoft Word - Rapport 2020-8 Resultater av oppfølgingstiltak - delrapport 2 m English summary.docx \(proba.no\)](#)

<sup>75</sup> (Møller & Magnussen, 2020), [Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi | Telemarksforskning](#)



i seks kommuner. Evalueringen viser at VTA fremstår som dyrere i kommunal regi enn i ordinære forhåndsgodsgodkjente tiltaksbedrifter. Resultatet avhenger imidlertid av premissene for beregningene. En forskjell er at VTA-deltakerne i forsøkene har vesentlig lavere stillingsbrøker. Dersom beregningene tar utgangspunkt i summen av alle VTA-deltakernes stillinger, blir kostandene per VTA-stilling høyere i forsøkene enn i ordinære tiltaksvirksomheter. Dersom beregningene tar utgangspunkt i antall VTA-deltakere, er kostandene per VTA-deltaker i ordinære tiltaksvirksomheter høyere.

Videre konkluderer evalueringen med at de ordinære tiltaksarrangørene generelt ser ut til å ha bedre kvalitet på VTA-arbeidet enn hva forsøkskommunene viser. Kvalitetsforskjellene synliggjøres blant annet gjennom at de ordinære tiltaksarrangørene har mer omfattende og systematisk kartlegging av VTA-kandidatene og har mer erfaring med å matche kandidater (eks. arbeidsevne) til aktuelle arbeidsoppgaver. I tillegg har ordinære tiltaksbedrifter en noe større bredde og mer varierte arbeidsoppgaver som tilbys deltakerne.

Selv om konklusjonene tyder på at VTA-tiltaket i kommunal regi er dyrere og av lavere kvalitet enn i private tiltaksbedrifter, må konklusjonene ses i sammenheng med at forsøkskommunene har bygd opp en ny tjeneste i løpet av forsøksperioden. Det er derfor mulig at kvaliteten og effektiviteten hadde økt hvis de hadde fått muligheten til å tilby tjenesten en lengre periode.

En måte de private kan bidra til kostnadsreduksjon med er gjennom innovasjon. I Boks 3-4 beskriver vi et prøveprosjekt gjennomført av bedriften AS3 i Agder som har ført til redusert tidsbruk på tiltak, noe som både sparer midler brukt på selve tiltaket og gjør at den arbeidssøkende har mulighet å komme raskere tilbake til aktivitet.

AS3 er en internasjonal kommersiell aktør, som leverer arbeidsmarkedstjenester til virksomheter, enkeltpersoner og på vegne av NAV. I november 2020 igangsatte AS3 og NAV Kristiansand et målrettet samarbeid for å korte ned ventetiden som personer med sykemelding kan erfare før de mottar tilbud om tiltak fra NAV. Engasjementet tar utgangspunkt i «aktivitetsplikten» hvor sykemeldte med og uten arbeidsgiver skal være i relevant aktivitet innen 8 ukers sykefravær. Likevel erfarer flere sykemeldte lengre ventetid før de for eksempel mottar arbeidsmarkedstiltak.



Bilde: AS3.

Samarbeidet resulterte i målrettet tidlig innsats i system gjennom tiltaket Mulighetssamtalen (MS), som skal sikre tidlig innsats og koordinert bistand for fullt og gradert sykemeldte tidlig i sykemeldingsperioden. MS er en del av kartleggingsfasen i tiltaket arbeidsrettet rehabilitering som inngår i rammeavtalen AS3 har med NAV Agder. I prøveprosjektet ble partene enige om å koordinere innsatsen for å møte kravet om aktivitetsplikt innen 8 uker. I mulighetssamtalen identifiseres barrierer for arbeidsdeltakelse, eventuelle tiltak igangsatt hos arbeidsgiver og øvrig hjelpeapparat (f.eks helsevesenet) og forslag til videre tiltak for å øke og/eller opprettholde arbeidsevnen hos kandidaten. Over en periode på maksimalt 14 dager skal MS resultere i en skriftlig

vurdering av mulige tiltak, samt en aktivitetsplan forankret hos arbeidsgiver og NAV for veien videre. På denne måten skal MS bidra til at NAV-veiledere segmenterer riktige personer til riktig sted og dermed bidra til å redusere ventetid og tiltaksløp for den sykemeldte. I etterkant av samarbeidet har MS blitt en integrert del av tilbudet for alle sykemeldte i Agder.

Om lag 1 000 personer deltok i ordningen mellom november 2020 og juni 2023. Foreløpige resultater tyder på at koordinert tidlig innsats gjennom MS kan spare opptil 8 - 10 uker tiltaksgjennomføring, i tillegg til de åpenbare gevinstene man oppnår ved å redusere sannsynligheten for langvarig sykemelding og påfølgende negative individuelle og samfunnsmessige konsekvensene av dette. Like mange kommer ut i arbeid etter MS (2 uker) som å gå veien gjennom ordinære arbeidsmarkedstiltak. Gitt at en gjennomsnittlig tiltaksuke koster mellom 3 500 – 5 000 kroner for NAV, hadde dette betydd en besparelse på mellom 28 og 50 millioner kroner for de deltakerne som deltok i MS i regi av AS3.

På grunn av at personer på NAV-tiltak ikke kan følges over tid av tiltaksarrangørene etter avsluttet tiltak, er det ikke mulig for oss å kartlegge langtidseffektene av tiltaket. Likevel er det rimelig å anta at dersom tidlig innsats gjennom MS bidrar til å effektivisere tiltaksforløpet og at sykemeldte raskere mottar riktig behandling/tiltak, vil MS være et kostnadsbesparende tiltak. Samfunnsgevinsten av dette vil komme i tillegg til den direkte gevinsten på redusert ressursbruk for det offentlige anslått ovenfor.

Kilde: Intervju AS3

### 3.3.4 Kompetanseheving og spesialisering

Mange av de private og ideelle aktørene bidrar med spisskompetanse rettet mot spesifikke målgrupper med særegne behov. Dette kan være målgrupper det offentlige ikke har tid eller kompetanse til å tilstrekkelig følge opp selv, da offentlige tiltak tar sikte på å favne en bred målgruppe.

Det er flere eksempler på målgrupper som kan ha behov for spisskompetanse eller bredere kompetansefaglig miljø utover arbeidsmarkedsfaglig kompetanse. Eksempler på dette er synshemmede, døve eller hørselshemmede, psykisk utviklingshemmede, minoritetsspråklige, personer med rusutfordringer eller psykiske helseutfordringer. Dette er ofte grupper som kan bli kategorisert som personer som står særlig langt fra ordinært arbeidsliv.

Et eksempel på en virksomhet som har rettet seg inn mot en avgrenset målgruppe er Signo, som spesialiserer seg på å levere tjenester til døve, hørselshemmede og døvblinde (se Boks 3-5 for en nærmere beskrivelse). Stiftelsen har opparbeidet seg et kompetansemiljø som kombinerer arbeidsmarkedsfaglig kompetanse med tegnspråk. Et annet eksempel er Fontenehusene som har spesialisert seg på arbeidsrettet rehabilitering for personer med psykiske utfordringer. Gjennom et internasjonalt miljø og standard med kvalitetsoppfølging fra andre internasjonale Fontenehus, har Fontenehusene bygget opp en spisskompetanse knyttet til arbeid som behandling av psykisk uhelse. Arbeidet går ut på å kombinere arbeid og sosial kontakt for å gi en meningsfull hverdag og mestring i livet, og bruke dette som fremgangsmåte til å virke positivt på psykiske helseproblemer. Videre er Kirkens Bymisjon et eksempel på en virksomhet som har lang erfaring med å inkludere personer med rusutfordringer i samfunnslivet, noe som har bidratt til utvikling av tiltak og tilbud til personer med rusproblematikk.

Det er også flere virksomheter som retter seg mot innvandrere og minoritetsspråklige. Gjennomføring av tiltak og tilbud til denne målgruppen krever blant annet en sammensetning av ansatte med brede språklige ferdigheter utover norsk. MiA og Podium er eksempler på virksomheter som har bygget opp et sterkt fagmiljø som kombinerer arbeidsmarkedskompetanse og språk, blant annet gjennom å ansette personer med flerkulturell bakgrunn eller tolk.

Utover spisskompetanse rettet mot utvalgte målgrupper, bidrar ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomheter med generell kompetanseheving på arbeids- og inkluderingsfeltet gjennom deltakelse på forskningsprosjekter. Signo og MiA er eksempler på dette. Stiftelsen MiA driver for eksempel utstrakt samarbeid gjennom forskningsprosjekter med flere universiteter og studieforbund på nasjonalt og internasjonalt nivå, samt andre offentlige instanser. Blant annet har stiftelsen et samarbeid med SWPS universitetet og organisasjonen for kvinner og entreprenørskap i Warszawa om utvikling av sosialt entreprenørskap. Kompetansen private og ideelle virksomheter opparbeider seg gjennom blant annet forskningsprosjekter, gjør at private og ideelle leverandører har mulighet til å tilby en spisskompetanse for utvalgte målgrupper som faller utover NAV-ansattes generelle kompetanse.

**Boks 3-5 Signo – en ideell stiftelse med 1 500 ansatte som kombinerer arbeidsmarkedsfaglig kompetanse med spisskompetanse innen tegnspråk**

Signo er en ideell stiftelse som har som formål å tilby tilrettelagte tiltak og tjenester til døve, døvblinde og hørselshemmede i et tegnspråklig kommunikasjonsmiljø. Virksomheten leverer i dag skole, arbeid og helse- og omsorgstjenester i fire norske storbyer: Oslo, Andebu/Sandefjord, Bergen og Trondheim.

Signo har opparbeidet seg et sterkt fagmiljø med spisskompetanse. Hørselshemninger kan inkludere alt fra tinnitus og nedsatt hørsel, til døvhet og kombinasjon av syns- og hørselshemninger. Behovene til målgruppen utover arbeidsmarkedsfaglig kompetanse kan derfor variere betraktelig. Signo er også oppmerksom på at mange hørselshemmede ikke har fått riktig utredning for andre potensielle utfordringer, som autisme eller lese- og skrivevansker. Stiftelsens kompetanse bidrar til å identifisere og adressere disse utfordringene på en helhetlig måte.

Stiftelsen er den eneste arbeids- og inkluderingsvirksomheten som leverer arbeidsmarkedstiltak til denne målgruppen. I dag leverer Signo tiltakene avklaring og oppfølging på vegne av NAV, og disse utgjør den største delen av driften. Tiltakene som tilbys av Signo er tilpasset målgruppen og har gjerne lengre varighet enn de ordinære tiltakene.

Utover arbeidsmarkedstiltak på vegne av NAV, jobber stiftelsen med arbeidsrettede tiltak på eget

initiativ. Blant annet har Signo et pågående prosjekt som fokuserer på karriereveiledning. Prosjektet har som mål å hjelpe hørselshemmede med å ta gode karrierevalg tidlig i livet. Stiftelsen kan også kartlegge om personer innen målgruppen trenger tiltak og dermed bidra til at de får riktig oppfølging uten unødvendige forsinkelser.



Bilde: Hentet fra [www.signo.no](http://www.signo.no).

Opp mot en million nordmenn hører så dårlig at det går utover arbeidsliv og livskvalitet. En rapport på oppdrag for Hørselshemmedes Landsforbund (HLF), anslår at produksjonstapet knyttet til hørselstap tilsvarende to milliarder kroner årlig. Spesialkompetansen Signo har opparbeidet seg til å identifisere og levere tjenester som er tilpasset målgruppens behov er et viktig bidrag for å redusere kostandene knyttet til produksjonstap blant hørselshemmede.

Kilde: Intervju, [Signo.no](http://Signo.no) og (*Oslo Economics*, 2020)

### 3.3.5 Nærhet til næringslivet

Kunnskap om næringslivet og arbeidsmarkedet er viktig for rekruttering av arbeidskraft med ønsket kompetanse. Tett samarbeid med næringslivet kan øke sannsynligheten for jobbmatch og er derfor en viktig del av arbeids- og inkluderingsvirksomheten. Det kan argumenteres for at private arbeids- og inkluderingsvirksomheter har tettere bånd med næringslivet enn offentlige og kommunale arbeids- og inkluderingsvirksomheter. For det første er næringslivet kommersielt orientert, og private kommersielle virksomheter har en annerledes forståelse av næringslivet nettopp på grunn av deres kommersielle karakter. For det andre er de private og ideelle tiltaksarrangørene i større grad i samhandling med private arbeidsgivere, noe som gir virksomhetene innsikt i dynamikken, behovene og kravene som eksisterer i næringslivet. Etablerte nettverk med private arbeidsgivere gir de private muligheten til å forstå behovene til næringslivet på en dypere og mer helhetlig måte enn hva NAV og andre offentlige arbeids- og inkluderingsvirksomheter kan oppnå. På samme måte kan det tenkes at offentlige

arbeids- og inkluderingsvirksomheter kan ha en klarere forståelse av kompetanse- og behovsprofilen som kreves av den offentlige og kommunale sektoren.

Det er flere måter private arbeids- og inkluderingsvirksomheter samarbeider med næringslivet på for å matche kompetansen til tiltaksdeltakere med behovet og arbeidsoppgaver til ordinære arbeidsplasser. Et eksempel er den økte etterspørselen etter digital kompetanse i arbeidsmarkedet samtidig som det er flere unge som sitter på god digital kompetanse. Flere arbeids- og inkluderingsvirksomheter jobber derfor aktivt med å videreutvikle deltakernes engasjement innen gaming, film og digital forståelse i tråd med deltakernes interesser og ønsket om digital kompetanse i arbeidsmarkedet. AS3, Podium og JobLoop er eksempler på kommersielle virksomheter som tilbyr slik arbeidsmarkedsopplæring for unge «digitale talenter». Blant annet har JobLoop gjennom samarbeid med fylkeskommunen og det lokale næringslivet utviklet samarbeidsmodeller som imøtekommer ulike arbeidsgiveres forutsetninger for samarbeid. Virksomhetene som vil være samarbeidspartnere kan møte og bli kjent med deltakerne gjennom JobLoops møteplasser eller melde seg opp som praksisplass.

Arbeids- og inkluderingsvirksomheter jobber systematisk og planmessig for å rekruttere virksomheter som samarbeidspartnere for å kunne tilby arbeidstrening. Dette samarbeidet krever forståelse av hva hver enkelt arbeidsgiver trenger. I en rapport av Mandal mfl. (2019) på vegne av Sintef avdekkes blant annet barrierer arbeidsgivere kan ha for å velge å tilby arbeidstrening.<sup>76</sup> Funnene tyder på at arbeidsgivere har behov for forutsigbarhet og risikominimering. Dette kan blant annet inkludere fast kontaktperson med arbeids- og inkluderingsvirksomheten, tilstrekkelig oppfølging av kandidater samt oppmøtevene og stabil jobbatferd hos kandidaten. Arbeids- og inkluderingsvirksomhetene jobber for å imøtekomme ulike arbeidsgiveres forutsetninger for samarbeid på flere måter. Dette er noe både private, ideelle og offentlige virksomheter jobber med, men som beskrevet ovenfor kan de private og ideelle ha et fortrinn med å skjønne hva arbeidslivet trenger. Et eksempel er Fontenehusene og deres arbeidsprogram overgangsarbeid. Programmet skaper trygghet hos arbeidsgiver ved at den ansatte får opplæring i arbeidsoppgavene før den starter og at Fontenehusene garanterer vikar ved fravær. Dette reduserer risikoen for arbeidsgiver, men reduserer også presset for deltakeren. På denne måten kan programmet både bidra til at flere arbeidsgivere tør å tilby arbeidstrening, og til at flere deltakere tør å delta i programmet.

I Boks 3-6 beskrives Podiums arbeidsinkluderingsstrategi som går ut på å ha tette bånd til næringslivet.

---

<sup>76</sup> (Mandal, Midtgård, & Mordal, 2019), [arbeidsinkluderings---med-arbeidsgiveren-pa-laget.-rapport.pdf \(arbeidoginkluderinq.no\)](#)

### Boks 3-6 Podium – en kommersiell aktør med tette bånd til næringslivet

Podium er en kommersiell bedrift med over 100 ansatte spredt på 18 lokasjoner rundt om i landet. Virksomheten leverer i hovedsak tiltak på oppdrag fra NAV, men også til fylkeskommuner og næringslivet. Gjennom tiltakene arbeidstrening, avklaring, norskopplæring, oppfølging og kvalifisering har Podium rettet seg mot målgruppen minoritetsspråklige, voksne og ungdom. Den største deltakergruppen i Podium er voksne og unge med



Bilde: Podium.

behov for oppfølging, AMO-kurs som er kompetansehevende kurs og tiltak for å fullføre videregående opplæring eller læringsforløp.

For å finne best mulig og varig jobbmach til tiltaksdeltakerne, ansetter virksomheten jobbveiledere med tette bånd til næringslivet. Veilederne har bakgrunn fra eller jobber med næringslivet i en rekke forskjellige bransjer og holder fagkurs innen blant annet barista, salg og service, koding, grunnleggende IT-kompetanse og etableringskurs. Felles for veilederne er at de jobber med markedet parallelt med kursing og veiledning av deltakerne. Nærhet til bedriftene, kjennskap til bransjenes utfordringer og tett kontakt med deltakerne gjør de ansatte gode på å finne kreative løsninger for å inkludere deltakerne i arbeidslivet. Målet med rekrutteringsstrategien er at ansatte skal finne en jobbmatch som fører til varig ansettelse.

Kilde: Podium

### 3.3.6 Positivt for deltaker med en tredjepart som ikke er leverandør

I arbeids- og inkluderingsbransjen innehar NAV en posisjon bestående av flere ulike roller ovenfor de arbeidssøkende. På en side skal NAV øke sannsynligheten for varig arbeidslivstilknytning for deltakerne og være en hjelpende hånd inn i arbeidslivet. Denne rollen innebærer å gi ut informasjon samt avdekke og avklare behov og tiltaksforløp for potensielle mottakere av arbeidsmarkedstiltak. I tillegg skal NAV-kontorene holde tett oppfølging med deltakerne og eventuelle eksterne tiltaksarrangører for å sikre at deltakeren mottar tiltaket på en måte som tilfredsstiller kravene.

På en annen side har NAV en rolle som kontrollør opp mot deltakerne. Dette inkluderer å se til at deltakerne har oppgitt korrekt informasjon angående egen livssituasjon, følger krav som foreligger for å motta arbeidsmarkedstjenester, samt passe på at deltakeren ikke får innvilget økonomiske støtteordninger de ikke har krav på.

NAV sin sammensatte rolle opp mot mottakere av arbeidsmarkedstiltak gjør at etaten sitter med stor beslutningsmakt over deltakernes fremtidige livssituasjon. Posisjonen til NAV kan skape et skjevt maktforhold mellom mottaker og NAV, og dette kan påvirke NAV sin rolle som tilbyder av arbeids- og inkluderingstiltak. Maktforholdet mellom bruker og NAV kan muligens være en barriere for behandlingssituasjonen ved å ha negativ innvirkning på tillitt, relasjon og åpenhet partene imellom. Da arbeids- og inkluderingsvirksomheter ikke sitter på lignende beslutningsmakt som NAV, er det rimelig å anta at maktforholdet mellom eksterne tiltaksarrangører og deltakere av flere kan oppleves som mindre problematisk sammenlignet med forholdet til NAV.

## 4 Bransjens utfordringer

I dette kapitlet presenterer vi noen av hovedutfordringene bransjen møter i dag, samt skisserer noen forslag til løsninger. Arbeids- og inkluderingsbransjen består av mange ulike virksomheter. De mange utfordringene bransjen møter kan dermed ha ulik relevans for den enkelte virksomhet.

Utfordringene som presenteres er hovedsakelig knyttet til dagens regulering av arbeids- og inkluderingsbransjen. Flere av disse er knyttet til samarbeidet med NAV, men basert på intervjuene vi har gjennomført oppleves mange av punktene utfordrende også for virksomheter som leverer tiltak og tilbud på initiativ av andre.

NAV må følge offentlige reguleringer ved anskaffelse av arbeidsmarkedstiltak, og i tillegg til dette reguleres sektoren også av flere andre lover og forskrifter. Dette kapitlet skal derfor ikke leses som kritikk mot NAV, som følger det mandat NAV får fra lovverk og regulering. Innholdet presenterer heller konsekvensene for arbeids- og inkluderingsbransjen av hvordan man har valgt å organisere NAV sitt samarbeid med arbeids- og inkluderingsbransjen i dag.

### 4.1 Fragmentert og uforutsigbar finansiering

Virksomhetene i arbeids- og inkluderingsbransjen har varierende finansieringskilder. Noen virksomheter i arbeids- og inkluderingsbransjen får all finansiering fra NAV, mens andre finansieres av andre offentlige eller private midler eller får sin finansiering gjennom kommersiell aktivitet. Fragmentert eller uforutsigbar finansiering er likevel en utfordring som flere i bransjen, uavhengig av størrelse, har oppgitt som utfordrende.

Problemene knyttet til fragmentert finansiering treffer særlig mindre virksomheter som er for små for de store kontraktene fra NAV og derfor må finne andre inntektskilder. For mange virksomheter kommer finansieringen fra flere ulike kontrakter og inntektskilder. Dette kan til dels være positivt, ettersom det er mer bærekraftig for driften at ikke all inntekt er knyttet til en inntektskilde. Samtidig gjør det likevel driften tungvint, ettersom virksomhetene kan måtte bruke mye ressurser på å sikre finansiering istedenfor for på å bedrive sin hovedfunksjon.

For virksomheter med store kontrakter på vegne av NAV kan likevel også uforutsigbarhet i finansiering utgjøre en utfordring, ettersom rammeavtalene ikke forplikter NAV til å kjøpe tiltaksplasser. Hvis tiltaksarrangøren blir valgt for en kontrakt, forplikter leverandøren seg til å ha tilstrekkelig leveransekapasitet. NAV har likevel ikke noen forpliktelse til å utnytte kapasiteten, men betaler kun for brukte plasser. Dette innebærer at en leverandør på en rammeavtale ikke kan vite hvor mye inntekter leverandøren får, men må likevel påbeløpe seg kostnader for å sikre nødvendig kapasitet. Selv om dette er en utfordring for så vel små som store leverandører, er også dette noe som i større grad utfordrer de mindre. Større leverandører kan inngå flere kontrakter og på denne måten redusere risikoen knyttet til utnyttelse av hver enkelt kontrakt.

For små virksomheter kan en løsning på problematikken knyttet til fragmentert finansiering som kommer fra flere ulike inntektskilder være en større oppdeling av kontraktene fra NAV og andre tilskuddsordninger, slik at også mindre virksomhetene har mulighet til å delta. For å avhjelpe den usikkerheten som oppleves knyttet til rammeavtaler, må det derimot gjøres forandringer i selve anskaffelsesmekanismen. Flere av leverandørene vi har intervjuet etterspør en modell hvor risikoen fordeles mer mellom leverandøren og oppdragsgiver. For eksempel kunne dette ha blitt gjennomført gjennom at oppdragsgiver forplikter seg til et minimumsnivå av bruk på rammeavtalen, slik at leverandøren er sikret noe bruk.

## 4.2 Lite fleksibilitet og mulighet for å tenke helhetlig

Utover at finansieringen er fragmentert, oppgir også flere i bransjen at selve tiltaksporteføljen hos NAV legger opp til en fragmentert gjennomføring av arbeids- og inkluderings tiltakene. Mange av tiltakene har ofte kort varighet, og det kan være lang ventetid for den arbeidssøkende mellom ulike tiltak. Dette reduserer kontinuiteten for den arbeidssøkende, og kan påvirke mulighetene for å finne arbeid. Videre oppgir flere i bransjen at de ulike tiltakene ikke i tilstrekkelig grad sees i sammenheng, og at det er lite rom for å tilpasse tiltakene til den enkelte arbeidssøkende. Det oppgis også at mange norske tilskuddsordninger setter for stramme rammer for prosjekt, noe som kan hemme innovasjon og kan gjøre det vanskelig å oppfylle målgruppens behov.

Selv om de eksisterende NAV-tiltakene treffer mange, treffer de derfor likevel ikke alle. Særlig utsatte grupper, som personer med dårlige språkkunnskaper eller rusutfordringer, kan trenge mer eller annerledes støtte enn det som tilbys gjennom NAV. At det finnes et behov for slike tiltak kommer også frem av den bredden av tiltak og tilbud som finnes særlig i den ideelle sektoren i dag og som er på eget initiativ eller i initiativ av andre offentlige instanser (se kapittel 3.3 for mer om dette). Begrenset mulighet for fleksibilitet reduserer også innovasjon i bransjen.

Flere av de vi har intervjuet etterspør tiltak som åpner opp for lengre eller mer individtilpassede forløp, enten som en del av NAV sine tiltak eller som tilskuddsordninger som supplerer NAV sine tiltak. En måte for å oppnå dette hadde vært en økt bruk av innovative anskaffelser, hvor man gir friere tøyler til leverandøren til å foreslå tiltak som er tilpasset en spesifikk brukergruppe, både for tiltak som tilbys på vegne av NAV og tiltak på vegne av andre. For å sikre individtilpassede forløp er det videre viktig å også ha tilgang til lavterskeltilbud, som reduserer ventetid og kan gi et mer helhetlig tilbud enn det man kan gjennom NAV sine tiltak. For å få til mer helhetlige tilbud, hadde det vært viktig å gå til mer samarbeid på tvers av sektorer. Blant annet hadde det vært bra med økt samarbeid mellom helsesektoren, NAV og arbeids- og inkluderingsvirksomhetene for å sikre at utfordringene til de arbeidssøkende ses i sammenheng.

Innovative anskaffelser, eller innovasjonsvennlige anskaffelser gjennom leverandørdialog, er en måte å tenke offentlige anskaffelser på som NAV benytter på blant annet hjelpemiddelområdet.<sup>77</sup> Her utfordres leverandørene på å utvikle skreddersydde løsninger knyttet til NAVs spesifikke utfordringer og mål på ulike områder. Fokuset er her på å skape resultater, snarere enn å levere standard løsninger i større volumer for en lavest mulig pris «per enhet». NAV har også tatt i bruk slike anskaffelsesmetoder på arbeidsmarkedsområdet som en oppfølging av Arbeids- og sosialdepartementets «Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdsfeltet» fra 2021 (regjeringen Solberg).<sup>78</sup> Et viktig punkt i denne strategien er nettopp at flere små aktører skal få bidra i inkluderingsarbeidet.

Strategien inneholdt fire innsatsområder:

- Øke bruken av innovative anskaffelser (innkjøp) for arbeidsmarkedstiltak
- Øke kunnskapen og kompetansen om innovative anskaffelser og sosialt entreprenørskap
- Prøve ut nye finansieringsmodeller for sosial innovasjon

---

<sup>77</sup> (Aas, 2016), [Innovative anskaffelser er et innkjøps-DNA for NAV - Leverandørutviklingsprogrammet](#)

<sup>78</sup> (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021b), [Meld. St. 32 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#), (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021c) [Ny strategi skal være et taktstykke innen sosialt entreprenørskap - regjeringen.no](#)



- Særskilte tiltak for å øke involveringen av ideelle aktører på arbeids- og velferdssfeltet

Som ledd i oppfølgingen av strategien inviterte NAV til konkurranse om nye løsninger for avklaring av unge på vei til jobb.<sup>79</sup> Det har imidlertid ikke vært noen større uttesting av innovative anskaffelser på arbeidsmarkedsområdet etter dette.

### 4.3 Begrenset tilgang til data om tiltaksdeltakere kan gjøre tiltak mindre brukertilpassede

På grunn av krav til personvern, har mange arbeids- og inkluderingsvirksomheter begrenset med tilgang til data om tiltaksdeltakerne i kontrakter på vegne av NAV. For å få til bedre tiltaksforløp for den enkelte bruker samt mer kunnskapsdeling i bransjen, burde man ha undersøkt mulighetene for NAV til å dele mer informasjon om de arbeidssøkende med leverandørene og for leverandørene å dele informasjon med hverandre innenfor gjeldende regelverk. Dagens praksis kan føre til dårligere tilpassede tiltaksforløp for de arbeidssøkende, når tiltaksleverandøren ikke har tilgang til tidligere informasjon om den arbeidssøkende. Tiltaksarrangøren må altså bruke tid på å innhente informasjon som arrangøren kunne ha hatt tilgang til fra tidligere. Dette kan sammenlignes med helsesektoren, hvor man forventer at legen har tilgang til relevant helseinformasjon knyttet til pasienten når legetimen starter. Den tiltakssøkende kan dele denne informasjonen selv ved tiltaksoppstart, men den søkende kan glemme eller ikke ønske å dele informasjonen, eller for eksempel ikke ha den nødvendige språkkunnskapen til å formidle den. Dette kan gjøre tiltaket mindre brukertilpasset og effektivt enn det tiltaket kunne ha vært.

### 4.4 Svake insentiver til kompetansedeling reduserer innovasjon

Per dags dato er det svake insentiver for at tiltaksleverandører skal dele erfaringer og kunnskap på tvers av virksomhetene. En forklaring er blant annet frykt for konkurransevridning eller at virksomheten skal bli skadelidende dersom man deler for mye informasjon. Dette kan redusere insentivene til innovasjon i bransjen. Dersom regelverket åpner for informasjonsdeling mellom tiltaksleverandører, og økt samarbeid mellom ulike arbeids- og inkluderingsvirksomheter følger av mer åpenhet, kan dette føre til økt kompetansedeling og innovasjon på tvers av tiltaksleverandører.

Leverandører på vegne av NAV har i dag ikke lov til å markedsføre tiltaket eller resultater av tiltaket. Økte muligheter for å dele ikke-personspesifikk informasjon om pågående tiltak for NAV hadde også kunnet legge til rette for mer deling av nye innsikter og kunnskap i bransjen.

### 4.5 Varierende kunnskap i NAV om tilgjengelige tilbud

Det oppleves som at det er varierende kunnskap i NAV om hvilke tilbud som er tilgjengelige. Dette gjelder både for tilbud som er en del av NAV sin portefølje og tilbud som er på vegne av andre. Det kan derfor bli tilfeldig, basert på kunnskapen til den enkelte saksbehandler i NAV, hvilke alternativer som gis til den arbeidssøkende. Alternativene kan også variere avhengig av hvor god den enkelte saksbehandler er til å skjønne hvilke utfordringer den arbeidssøkende har. For eksempel har vi fått oppgitt i intervju at utfordringer som mindre hørselshemninger ikke nødvendigvis alltid avdekkes. Kunnskapen til og samarbeidet med NAV-kontorene oppleves også av flere virksomheter som varierende fra en kommune til en annen.

---

<sup>79</sup> (DFØ, 2023), [Unge på vei til jobb | Startoff \(anskaffelser.no\)](#)

Det varierende kunnskapsnivået kompliseres ytterligere av at det er markedsføringsforbud knyttet til tiltakene som leveres på vegne av NAV. Markedsføringsforbudet gjelder også opp mot NAV. Derfor er det vanskelig for leverandørene selv å bidra til økt kunnskap om deres tilbud.

En av grunnene til varierende kunnskap i NAV kan være hyppig utskifting blant saksbehandlerne i NAV. Isolert sett er dette et problem som det er vanskelig for NAV å løse. Likevel kunne bedre interne oversikter over tilgjengelige tilbud samt informasjonsoverføring og opplæring internt i NAV ha forbedret situasjonen, og redusert risikoen for at arbeidssøkende blir behandlet ulikt avhengig av kunnskapen til den enkelte saksbehandler.

#### 4.6 utfordringer knyttet til rammeavtaler med NAV og andre tilskuddsordninger

I tråd med DIFIs veiledning for anskaffelser av helse- og sosialtjenester, benyttes rammeavtaler på inntil fire års varighet for anbudsbaserte tiltaksleverandører. Hovedregelen er rammeavtale på tre år, men mulighet for forlengelse inntil ytterligere ett år. Tilsvarende gjelder godkjenningen av en forhåndsgodkjent tiltaksleverandør for fire år.

Slik som nevnt i 4.1.1, fører rammeavtalene til lav forutsigbarhet for leverandørene, ettersom rammeavtalen ikke forplikter NAV til å kjøpe tiltaksplasser. Den lave forutsigbarheten kan gjøre at færre finner det mulig å tilby tjenester, eller kan føre til lavere tjenestekvalitet.

Flere vi har intervjuet i bransjen oppgir at det i dag er høy vektlegging av pris i mange av NAV sine anbudskonkurranser, og også i andre tilskuddsordninger. Dette reduserer fokuset på tjenestenes kvalitet, og kan derfor føre til at kvaliteten til tjenestetilbudet reduseres. Utover dette fører også pressede priser til mindre tilgjengelige midler til å betale gode lønninger. Videre fører også mindre tilgjengelige midler til risiko for redusert innovasjon i sektoren.

Anbudsutsettingen av kontraktene fører også til utfordringer knyttet til kontinuitet i driften. Anbudskonkurranser svekker mulighetene for å bygge opp stabile kompetansemiljø, særlig hvis periodene som tildeles er korte. For å bygge opp et kompetansemiljø oppgis det at en 4-årig rammeavtale er en kort periode.

Samlet kan en forhøyet risiko i bransjen påvirke antallet leverandører i markedet. Særlig kan høy risiko gjøre det vanskelig for mindre leverandører, som ikke har mulighet til å fordele risikoen på flere kontrakter. Prispress, store rammeavtaler og usikkerheten i anbudskonkurransene støtter konsolidering og at det blir flere større virksomheter. Videre har NAV i dag ikke bare en sammensatt rolle overfor deltakere, slik som beskrevet i kapittel 3.3.6, men også overfor leverandørene. NAV har selv ansvar for gjennomføring av tiltak, men er også oppdragsgivere for leverandørene som gjennomfører tiltak. Derfor er etaten i en maktposisjon også overfor leverandørene, som kan finne dette utfordrende i eventuelle konfliktsituasjoner.

Mindre rammeavtaler og innovative anskaffelser kan gjøre det mulig for mindre aktører å delta i NAVs rammeavtaler:

*«Innovasjon i offentlige anskaffelser handler om at offentlige oppdragsgivere fokuserer mer på hvilket behov som skal dekkes fremfor en bestemt løsning. Det åpner opp for at flere aktører kan delta i konkurransen om å levere løsningen eller bidra til utviklingen av nye. I en anskaffelse vil en innovativ*

*prosess kunne bidra til at den innkjøpende virksomheten får flere mulige løsninger.» Meld. St. 32 (2020–2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv<sup>80</sup>*

Samtidig kan lengre rammeavtaler redusert risikoen til tiltaksarrangørene knyttet til å ansette folk, og gjøre det enklere å bygge opp kompetansemiljøer.

---

<sup>80</sup> (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021b), [Meld. St. 32 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

## 5 Løsninger til de utfordringene bransjen møter i dag

I dette kapitlet oppsummerer vi hvordan flere av de utfordringene bransjen møter i dag kunne ha blitt løst. Følgende grep kunne løst flere av de utfordringene arbeids- og inkluderingsbransjen møter i dag:

- Mer innovative anskaffelser for å sikre individtilpassede forløp og innovasjon
- Mer bruk av reelle samskappingsprosesser og styrket forståelse for relasjonell velferd
- Mer samarbeid på tvers av sektorer for å sikre helhetlige tilbud
- Økt innsikt i hvorfor noen bedrifter velger å bidra til arbeidsinkludering på eget initiativ som en del av ordinær drift, slik at man kan få flere bedrifter til å bidra
- Økt deling av informasjon og data for å legge til rette for brukertilpassede forløp
- Lengre rammeavtaler for å gjøre det enklere å bygge opp kompetansemiljøer
- Økt risikodeling mellom oppdragsgiver og leverandør på rammeavtaler
- Legge til rette for flere mindre kontrakter slik at en bredde av virksomheter kan delta

Flere av de vi har intervjuet etterspør tiltak som åpner opp for lengre eller mer individtilpassede forløp, enten som en del av NAV sine tiltak eller som tilskuddsordninger som supplerer NAV sine tiltak. En måte for å oppnå dette hadde vært en økt bruk av innovative anskaffelser, hvor man gir friere tøylar til leverandøren til å foreslå tiltak som er tilpasset en spesifikk brukergruppe, både for tiltak som tilbys på vegne av NAV og tiltak på vegne av andre. Det oppgis også at det burde gjøres enklere å søke om innovasjonsmidler. Det hadde også vært viktig med rom for flere piloter, slik at man kan lære og utvikle bedre tiltak og tilbud gjennom utprøving.

Det er få reelle samskappingsarenaer mellom offentlig og privat sektor innen arbeids- og inkluderingsbransjen. Arbeidsinkludering er en kompleks samfunnsutfordring som i større grad bør løses i et samspill mellom ulike aktører. Relasjonell velferd innebærer at offentlige, private og sivile aktører går sammen om offentlig oppgaveløsning gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre. Disse perspektivene, som ofte omtales som samskaping, innebærer å bevege seg fra å se på bærekraft og velferd som en offentlig oppgave, til å se på det som en samfunnsoppgave på tvers av sektorer, organisasjoner og aktører. Dette henger sammen med samstyring og demokrati i samfunnet. Relasjoner er avgjørende for å lykkes, både i samskaping av tjenester, lokalsamfunn og politikk.

For å få til mer helhetlige tilbud, hadde det vært viktig å få til mer samarbeid på tvers av sektorer. Blant annet hadde det vært bra med økt samarbeid mellom helsesektoren, NAV og arbeids- og inkluderingsvirksomhetene for å sikre at utfordringene til de arbeidssøkende ses i sammenheng. Lavterskeltilbudene kan også bidra med å se utfordringene til den arbeidssøkende i sammenheng og gi mer helhetlige tilbud til de som trenger dette. Videre er lavterskeltilbud også generelt et viktig supplement mens man venter på tiltak eller når man er mellom to tiltak. Lavterskeltilbud kan også være en viktig del av å forberede personer for tiltak. Dette viser at det er viktig å sikre at rammebetingelsene for bransjen er gode nok for å sikre et mangfold av tilbud også i fortsettelsen.

Det er også behov for en økt innsats på innsiktsarbeid og forskning om hvorfor enkelte bedrifter velger å bidra til arbeidsinkludering som en del av sin ordinære drift. Denne innsikten kunne ha blitt brukt til å få flere bedrifter til å bidra til et inkluderende arbeidsliv.

For å få til bedre tiltaksforløp for den enkelte bruker samt mer kunnskapsdeling i bransjen, burde man ha undersøkt mulighetene for NAV til å dele mer informasjon om de arbeidssøkende med leverandørene og for leverandørene å dele informasjon med hverandre. Det hadde vært nyttig for brukerne at leverandørene før tiltaksstart kunne ha fått tilgang til mer informasjon om brukeren enn det som er mulig i dag. Dette hadde bidratt

til å legge til rette for individtilpassede forløp. Økt deling av informasjon i bransjen kunne også ha bidratt til økt kunnskap og bedre tiltak for brukerne. Økte muligheter for å dele ikke-personspesifikk informasjon om pågående tiltak for NAV hadde også kunnet legge til rette for mer deling av nye innsikter og kunnskap i bransjen.

Anbudsutsetting kan gjøre det vanskelig å bygge opp stabile kompetansemiljøer. Lengre rammeavtaler kunne ha redusert risikoen til tiltaksarrangørene knyttet til å ansette folk, og gjøre det enklere å bygge opp kompetansemiljøer. Videre etterspør flere av leverandørene vi har intervjuet en modell hvor risikoen fordeles mer mellom leverandøren og oppdragsgiver på rammeavtaler. For eksempel kunne dette ha blitt gjennomført gjennom at oppdragsgiver forplikter seg til et minimumsnivå av bruk på rammeavtalen, slik at leverandøren er sikret noe bruk. For å sikre deltakelse også fra mindre leverandører, er det videre viktig å sikre mindre kontrakter både for tiltak på vegne av NAV og andre tilskuddsordninger.

## Referanseliste

- Aas, H. (2016, 10 13). *Innovative anskaffelser er et innkjøps-DNS*. Hentet fra [innovativeanskaffelser.no](https://innovativeanskaffelser.no): <https://innovativeanskaffelser.no/blogg/innovative-anskaffelser-er-et-innkjops-dns/>
- Andersen, L. R., & Laland, M. (2011). *Hva er verdien av Varig tilrettelagt arbeid?*. Norges Handelshøyskole.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2000). *NOU 2000:19, Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). *Prop. 1S. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). *NOU 2019:7 "Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting"*.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021a). *NOU 2021:2. "Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting"*.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021b). *Meld. St. 32: Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021c). *Ny strategi skal være et taktskifte innen sosialt entreprenørskap*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeidsdepartementet. (2012). *NOU 2012:6. "Arbeidsrettede tiltak"*.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*.
- DFØ. (2023, 06 01). *Unge på vei til jobb*. Hentet fra [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no): <https://anskaffelser.no/innovasjon/startoff/unge-pa-vei-til-jobb>
- Fedoryshyn, N., & Normann, T. M. (2021, 01 14). *Vanligst for utføre å jobbe i salgs- og serviceyrker*. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/vanligst-for-ufore-a-jobbe-i-salgs-og-serviceyrker>
- Ferd Sosiale Entreprenører. (2023). *Resultatrapport 2021-2022*. Ferd Sosiale Entreprenører.
- Finansdepartementet. (2015). *NOU 2015: 1, Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021*.
- Finansdepartementet. (2021). *R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. 21/2720-8.
- Finn, D. (2011). *SUB-CONTRACTING IN PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES: Review of research findings and literature on recent trends and business models*. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- Halvorsen, P. (2022). *Frykter tyngre vei til jobb for mennesker med psykose*. [psykologtidsskriftet.no](https://psykologtidsskriftet.no).

- Hardoy, I., Røed, K., & Zhang, T. (2006). *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak - En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127- 1161.
- Heggebø, K. (2022). Gendered health consequences of unemployment in Norway 2000–2017: a register-based study of hospital admissions, health-related benefit utilisation, and mortality. *BMC Public Health*.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2021). *NOU 2021:11 "Selvstyrt er velstyrt"*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Hesledirektoratet. (2010). *Arbeid, helse og sosial ulikhet*. Hesledirektoratet.
- Igland, K.-M., & Sandal, B. (2011). *De lønnsomme arbeiderne: En samfunnsøkonomisk analyse av varig tilrettelagt arbeid*. Bergen : Norges Handelshøyskole.
- IKEA. (u.d.). *Broen til jobb: raskere inn i arbeidslivet*. Hentet fra IKEA: <https://www.ikea.com/no/no/this-is-ikea/community-engagement/broen-til-jobb-raskere-inn-i-arbeidslivet-pub06e7e1df>
- inkluderingsdepartementet, A. o. (2021). *Meld. St. 32 (2020–2021): Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*.
- Kirkens Bymisjon. (2021). *Paahjul*. Kirkens Bymisjon .
- Legard, S., El-Amrani, S., & Gleinsvik, A. (2023). *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse - en oppdatert analyse*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Lunde, E. S., & Ramm, J. (2021). *Sosial ulikhet i bruk av helsetjenester – 2: Udekket behov for helsetjenester og forebyggende helseatferd*. SSB.
- Lystad, J. U., & Brinchmann, B. (2021, 04 08). Hva med arbeidsrehabilitering i behandling av rus- og psykiske lidelser? *Dagens Medisin*.
- Lystad, J., Rognli, E. B., Moen, E. Å., Brinchmann, B., Spjelkavik, Ø., & Aamodt, H. L. (2022, 10 4). Arbeidsrettet behandling ved alvorlig psykisk lidelse i spesialisthelsetjenesten. *Psykologtidsskriftet.no*.
- Mandal, R., Midtgård, T., & Mordal, S. (2019). *Arbeidsinkludering - med arbeidsgiverne på laget*. SINTEF.
- Modini, M., Tan, L., Brinchmann, B., Wang, M.-J., Killackey, E., Glozier, N., . . . Harvey, S. B. (2016). Supported employment for people with severe mental illness: systematic review and meta-analysis of the international evidence. *National Library of Medicine* .
- Molden, T. H., Wendelborg, C., & Tøssebro, J. (2009). *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne: Analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007 (LKF)*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Møller, G., & Magnussen, E. (2020). *Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi*. Telemarksforskning.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *NOU 2020: 13, «Private aktører i velferdsstaten»*.
- NAV. (2022). *Utviklingen i uførediagnoser per 30. juni 2017*. NAV.

- Norström, F., Waenerlund, A.-K., Lindholm, L., Nygren, R., Sahlén, K.-G., & Brydsten, A. (2019). Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults? *BMC Public Health*.
- NOU 2020:13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten: Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Oslo : Nærings- og fiskeridepartementet.
- OECD. (2019). *Norway*. OECD Economic Surveys.
- Oslo Economics . (2020). *Nedsatt hørsel i arbeidsfør alder - En analyse av samfunnskostnader og gevinster ved tiltak* . Oslo Economics .
- Oslo Economics . (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Regjeringen.no.
- Oslo Economics . (2023). *Betydningen av medlemskap på fontenehus for helse, livskvalitet, sosial deltakelse i arbeidsliv og utdanning. Notat om funn fra medlemsundersøkelse og intervjuer 2023*. Oslo Economics.
- OsloMet. (2023). *Hva er inkluderingskompetanse? En kompetanseprofil for mestring av inkludering på arbeidsplassen*. Oslo: Virke.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.
- Proba Samfunnsanalyse. (2020). *Resultater av oppfølgingstiltak - Delrapport 2 / sluttrapport*. Proba Samfunnsanalyse.
- Proba Samfunnsanalyse . (2020). *Resultater av oppfølgingstiltak: Delrapport 2 / sluttrapport* . Proba Samfunnsanalyse .
- Rasmussen, I., & von Simson , K. (2014). *Ferd Sosiale entreprenører: Effekter og verdier*. Vista Analyse .
- Regjeringen. (2022, 11 14). *Hva er et inkluderende arbeidsliv?* Hentet fra Regjeringen.no: [https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende\\_arbeidsliv/ia-avtalen-20192022/hva-er-inkluderende-arbeidsliv/id2631314/](https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/ia-avtalen-20192022/hva-er-inkluderende-arbeidsliv/id2631314/)
- SSB . (2020, 10 7). *Dårligere livskvalitet blant arbeidsledige og uføre*. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/darligere-livskvalitet-blant-arbeidsledige-og-ufore>
- Steen, A. H., Legard, S., Jessen, J. E., Anker, N., & Madsen, P. G. (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Tronstad, K. (2009, 12 14). *SSB*. Hentet fra Opplevd diskriminering blant innvandrere: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/halvparten-opplever-diskriminering>
- Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret. (2016). *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Bergen : Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.
- von Simson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.
- Westlie, L. (2008). *The Long-Term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Universitetet i Oslo .

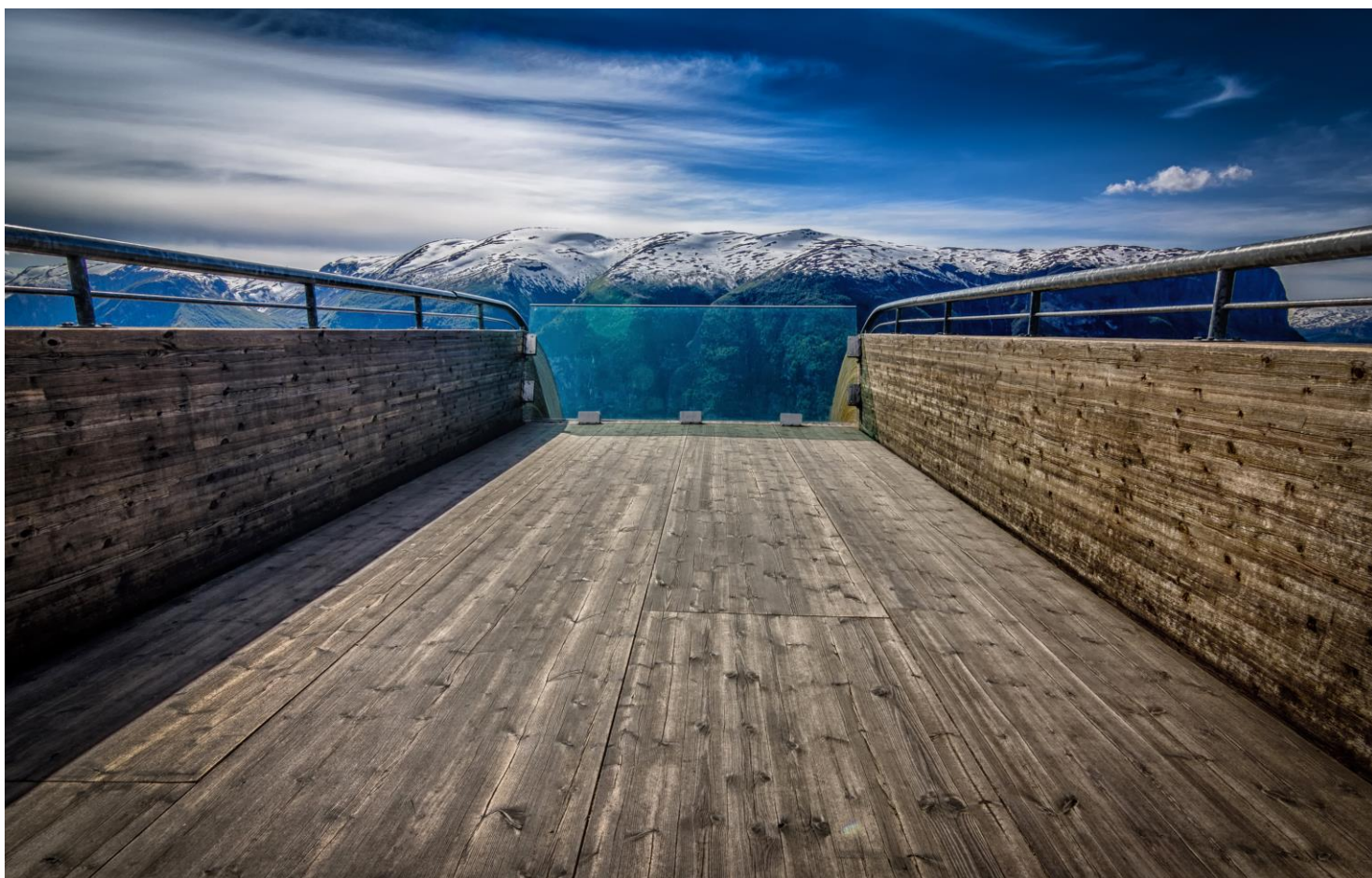




## Vedlegg A: Oversikt arbeids- og inkluderingstiltak på vegne av NAV

| <b>Tiltak</b>                            | <b>Beskrivelse av tiltak / målgruppe</b>   |
|--|--|
| <b>Avklaring</b>                         | Avklaring betyr at bruker av tiltaket og eventuell arbeidsgiver mottar ekstra hjelp til å kartlegge eller prøve ut egen arbeidsevne.   |
| <b>Mentor</b>                            | Tilskuddordning fra NAV for å frikjøpe en kollega eller en medstudent som hjelper tiltaksmottak med å mestre en jobb eller utdanning.  |
| <b>Oppfølging</b>                        | Oppfølging er et tiltak for personer som trenger støtte til å klare å skaffe eller beholde en jobb. Tiltaket kan blant annet innebære råd og bistand til jobbsøking, karriereveiledning, tilpasning og tilrettelegging av arbeidet og arbeidssituasjonen.                            |
| <b>Arbeidsrettet rehabilitering</b>      | Et tilbud for personer som har helseplager eller sosiale problemer på grunn av sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. Tiltaket skal styrke tiltaksmottakers arbeidsevne og hjelpe personen med å mestre helserelaterte og sosiale problemer som hindrer den i å delta i arbeidslivet. |
| <b>Arbeidstrening</b>                    | Tiltak der tiltaksmottaker får opplæring og mulighet til å prøve seg i ordinær jobb over en begrenset periode.   |
| <b>Arbeidsforberedende trening (AFT)</b> | Tiltak for personer med behov for skjermet eller tilrettelagt jobb i en oppstartsfase, før man går over i arbeidstrening hos bedrifter i ordinært arbeidsliv.  |
| <b>Varig tilrettelagt arbeid (VTA)</b>   | Tilbud for personer som har uføretrygd, eller i nær fremtid forventer å få uføretrygd, og trenger spesiell tilrettelegging og oppfølging. Tilbudet medfører arbeid i enten skjermet eller ordinær bedrift med arbeidsoppgaver tilpasset tiltaksmottakers behov.                      |
| <b>Kvalifiseringsprogrammet (KVP)</b>    | tiltak for personer mellom 18 og 67 år som trenger ekstra oppfølging og støtte for å komme i arbeid. Programmet er på 37,5 timer i uken og skal inneholde arbeidsrettede tiltak, opplæringsaktiviteter, individuell oppfølging og veiledning.  |
| <b>Tilrettelegging</b>                   | Tiltak for personer med behov for tilrettelegging i utdanning eller arbeidsliv. For eksempel utfordringer knyttet til språk, helse eller funksjonsnedsettelse.   |
| <b>Jobbklubb</b>                         | Er et kortvarig kurs for personer som er registrert som arbeidssøker hos NAV. På jobbklubb lærer man mer om egen kompetanse og hvordan man kan markedsføre egen kompetansen i møte med en mulig arbeidsgiver.  |
| <b>Digitale talenter</b>                 | Et kurs for arbeidssøkere mellom 19 og 30 år med god digital kompetanse og interesse for data. Kurset tar sikte på å videreutvikle ferdigheter relatert til digital kompetanse, inkludert programmering, design og innholdsproduksjon.   |
| <b>Ekspertbistand</b>                    | Er en støtteordning for arbeidsgiver og arbeidstaker som skal hjelpe partene med å løse et problem der en arbeidstaker har hyppig sykefravær eller langtidsfravær. Ekspertbistand betyr at arbeidsgiveren  |

|   |  |
|---|--|
|   | og arbeidstakeren får hjelp fra et tverrfaglig team som har kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø.  |
| <b>Etableringstjenester</b>                 | Tiltak for personer som ønsker å starte egen bedrift. Tiltaket er organisert som et kurs og deltakere blir kartlagt for hvorvidt de er motivert og klare for å drive egen bedrift og om bedriftsidéen er noe markedet ønsker.  |
| <b>Jobbsøk for unge</b>                     | Et kurs rettet mot unge arbeidssøkere mellom 19 og 30 år som står utenfor arbeidslivet. Tiltaket består av daglige innføringer i ulike tema, fellesaktiviteter, egenaktivitet og individuell veiledning. Tematikken i kurset omhandler områder fra CV, søknad, intervju og kompetanse, til arbeidsledighetspsykologi, identitet, personlig økonomi, jobbmål og motivasjon. |
| <b>Karriereveiledning med praksis (KMP)</b> | Tiltak for arbeidssøkere som ønsker å utvikle kunnskap og ferdigheter knyttet til jobbsøking. Målet med tiltaket er at deltakere skal oppnå kompetanse om jobbsøking og at de kommer i jobb via praksisplass hos ulike virksomheter.   |
| <b>Mulighetssamtalen</b>                    | Tiltak for fult og gradert sykemeldte som er tidlig i sykemeldingsperioden. Formålet med tiltaket er å sikre tidlig innsats og målrettet bistand for å hindre varig fravær fra arbeid. Tilbudet inneholder individuell oppfølging og plan av arbeidstaker.   |
| <b>Næringsfaglig vurdering</b>              | Tiltak for personer som er under planlegging og/eller etablering av egen virksomhet og som ønsker å beholde dagpenger eller arbeidsavklaringspenger over den gitte perioden. Tiltaket er i samarbeid med AS3 og NAV, hvor en sertifisert næringsfaglig rådgiver gir en vurdering/evaluering av en persons forretningsidé.  |



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)