

Revisjonsrapport for 2019 om
Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til
arbeidsmarkedstiltak



Mottaker: Arbeids- og sosialdepartementet

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

Innhold

1	Sammendrag	4
1.1	Revisjonens mål og problemstillinger	4
1.2	Hovedfunn	5
2	Innledning	6
3	Revisjonens mål og problemstillinger	8
3.1	Mål.....	8
4	Metoder	9
4.1	Presentasjon av metodene	9
4.2	Tiltaksbedriftenes økonomi og planer for investeringer	10
4.3	Fordeling av overskudd og egenkapital ved omorganisering til konsern	10
4.4	Arbeids- og velferdsetaten kontroll med at tiltaksbedriftene følger tiltaksforskriften.....	11
5	Revisjonskriterier	13
5.1	Revisjonskriterier som er felles for de to problemstillingene.....	13
5.2	Revisjonskriterier til problemstilling 1: Disponerer tiltaksbedriftene statlig tilskudd i tråd med tiltaksforskriften?	13
5.3	Revisjonskriterier til problemstilling 2: Har Arbeids- og velferdsetaten etablert rutiner for å innhente rapportering fra tiltaksbedriftene som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om statlig tilskudd kommer tiltaksdeltakerne til gode, og følger etaten opp vesentlige avvik?	14
6	Funn.....	17
6.1	Overskudd i tiltaksbedriftene skal komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode ...	17
6.2	Arbeids- og velferdsetatens kontroll med at tiltaksbedriftene følger tiltaksforskriften.....	24
6.3	Vilkårene i tiltaksforskriften	27
7	Konklusjoner	29
7.1	Krav i tiltaksforskriften om at overskudd i tiltaksbedriftene skal komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode.....	29
7.2	Fordeling av overskudd og egenkapital når bedriftene omorganiseres til konsern	30
7.3	Arbeids- og velferdsetatens kontroll for å sikre at tiltaksbedriftene følger vilkårene i tiltaksforskriften	30
7.4	Vilkårene i tiltaksforskriften	31
8	Vedlegg - Mal tiltaksspesifisert regnskap	32

1 Sammendrag

1.1 Revisjonens mål og problemstillinger

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å tildele arbeidsmarkedstiltak som skal gi de som deltar i tiltaket, bedre muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Tiltakene *arbeidsforberedende trening (AFT)* og *varig tilrettelagt arbeid (VTA)* arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten. Etaten godkjenner bedriftene for fire år, før de må godkjennes på nytt.

Riksrevisjonen gjennomførte for 2018 en revisjon av anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten. Revisjonen viste at etaten hadde mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfylte kravene i tiltaksforskriften ved godkjenning av bedriftene. Revisjonen er fulgt opp i 2019.

I 2019 utbetalte Arbeids- og velferdsetaten 2,84 milliarder kroner i tilskudd til 292 tiltaksarrangører. Om lag 16 200 personer deltok hver måned i et AFT- eller VTA-tiltak. Målet med årets revisjon har vært å kontrollere at Arbeids- og velferdsetaten sikrer at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter disponerer statlige tilskudd i tråd med *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften).

En forhåndsgodkjent tiltaksbedrift er en virksomhet som har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene som arrangerer VTA og AFT, er hovedsakelig aksjeselskaper med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Noen tiltaksbedrifter er eid av stiftelser/ideelle organisasjoner eller har privat eierskap.

Tiltaket AFT er et tilbud om arbeidsrettet opplæring og utprøving av arbeidsevne for personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatte bistandsbehov. Tiltaket VTA gis til uføretrygdede som trenger spesiell tilrettelegging og oppfølging i en arbeidssituasjon.

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt nærmere krav til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i tiltaksforskriften. Forskriften setter blant annet krav om at overskudd skal komme attføringsvirksomheten og deltakerne til gode. Det stilles også krav om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet. Videre fastslår forskriften at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende, og at kryssubsidiering ikke skal forekomme.

Arbeids- og velferdsetaten skal som tilskuddsforvalter kontrollere at bedriftene etterlever kravene i tiltaksforskriften. Det er viktig at tiltaksbedriftene følger regelverket blant annet fordi det sikrer at de offentlige tilskuddsmidlene kommer tiltaksdeltakerne til gode. For den enkelte kan det å delta i arbeidslivet være viktig for god livskvalitet og tilhørighet.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende revisjonskriterier:

- *lov om arbeidsmarkedstjenester* (arbeidsmarkedsloven)
- *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Revisjonen er gjennomført ved dokument- og regnskapsanalyser av regnskapene til samtlige av de 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. Analysene er fulgt opp med intervju av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 20. mai 2020. Departementet har i brev av 17. juni 2020 gitt kommentarer til rapporten. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

1.2 Hovedfunn

- Betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til utføring og varig tilrettelagt arbeid følger i mange tilfeller ikke tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern. Verdiene kommer dermed ikke utføringstiltakene og deltakerne til gode.
- Arbeids- og velferdsetaten har ikke innrettet den årlige kontrollen av tiltaksbedriftene slik at de har grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet og at tiltaksforskriften etterleves.

2 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten er et landsdekkende offentlig forvaltningsorgan som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene har felles lokale NAV- kontorer som dekker alle kommuner. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ytelser som dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte.

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og de er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn.¹ Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å tildele arbeidsmarkedstiltak som skal gi de som deltar i tiltaket, bedre muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Arbeidsforberedende trening (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid (VTA)* er to tiltak som arrangeres av tiltaksbedrifter som er forhåndsgodkjent av etaten. En forhåndsgodkjent tiltaksbedrift er en virksomhet som har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

AFT er et tilbud om arbeidsrettet opplæring og utprøving av arbeidsevne for personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatte bistandsbehov. VTA gis til uføretrygdde som trenger spesiell tilrettelegging og oppfølging i en arbeidssituasjon.

Faktaboks 1 Arbeidsmarkedstiltak som er omfattet av denne revisjonen

Arbeidsforberedende trening (AFT)

- skal bidra til at flere kommer i arbeid gjennom en innledende fase med avklaring og arbeidsutprøving i skjermet miljø før utprøving og trening i ordinært arbeidsliv
- kan vare i inntil ett år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år

Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

- skal gi tiltaksdeltakeren arbeid som bidrar til å utvikle ressurser hos tiltaksdeltakeren gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver
- er rettet mot personer som mottar eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging
- er ikke tidsbegrenset

Kilde: forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften).

AFT- og VTA-tiltakene arrangeres av 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten. Tilskuddet består av en fast månedlig sats per godkjent tiltaksplass som er fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet. I 2019 utbetalte Arbeids- og velferdsetaten 2,84 milliarder kroner² i tilskudd til de 292 tiltaksbedriftene. I gjennomsnitt deltok vel 16 000 personer i et AFT eller VTA-tiltak³ hver måned i 2019.⁴

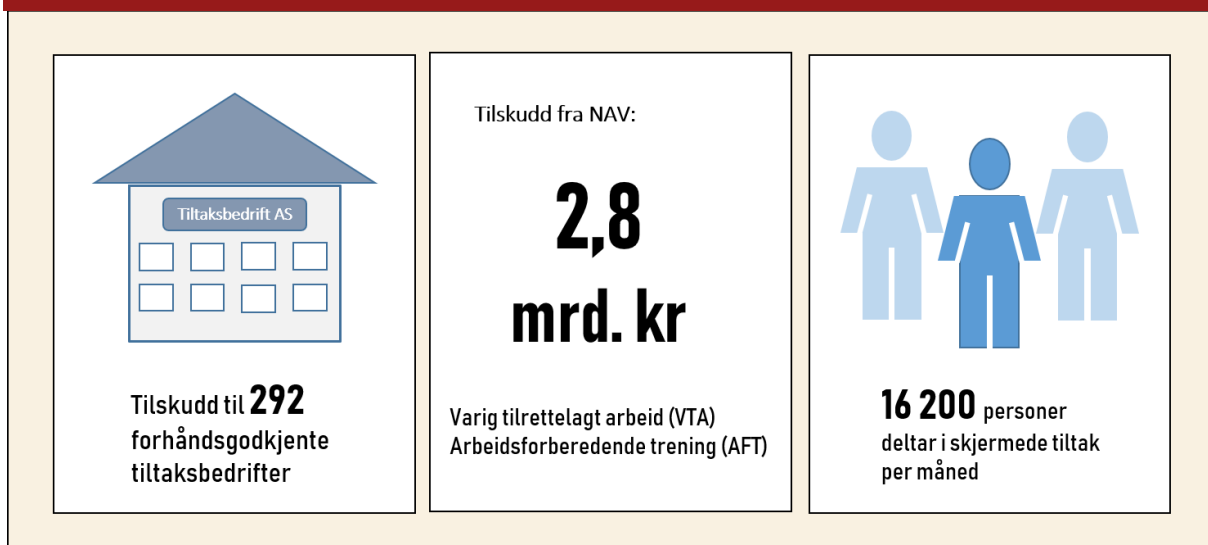
¹ Prop. 1 S (2018–2019) Arbeids- og sosialdepartementet, side 11.

² Analyser av data fra økonomisystemet OeBS/Arena, mottatt fra Arbeids- og velferdsetaten 23.januar 2020.

³ Inkludert VTA i ordinær virksomhet.

⁴ Arbeids- og velferdsetaten, *Deltakere i arbeidsrettede tiltak. Tiltak. Januar - desember 2019*.

Figur 1 Arbeids- og velferdsetatens tilskudd til varig tilrettelagt arbeid (VTA) og arbeidsforberedende trening (AFT)



Kilde: Riksrevisjonen

Arbeidsmarkedstiltakene er en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid. For den enkelte kan det å delta i arbeidslivet være viktig for god livskvalitet, velferd og tilhørighet. Arbeids- og sosialkomiteen uttalte under behandlingen av budsjettforslaget for 2020 at de mener det er viktig å fortsette å opprette flere VTA-plasser.⁵

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt nærmere krav til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften). De statlige tilskuddene skal komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode. Det er derfor ikke lov å utbetale utbytte eller på andre måter tilgodese annen virksomhet i bedriften eller eierne av bedriften. Det er viktig at bedriftene følger regelverket fordi det sikrer at de offentlige tilskuddsmidlene brukes som forutsatt og kommer tiltaksdeltakerne til gode.

Arbeids- og velferdsetaten skal som tilskuddsforvalter kontrollere at tiltaksbedriftene etterlever kravene i tiltaksforskriften.

Riksrevisjonen gjennomførte for 2018 en revisjon av anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten.⁶ Ett av funnene var at Arbeids- og velferdsetaten hadde mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften.

Revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2018–2019), og kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sin innstilling at den deler Riksrevisjonens kritikk. Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefaling til Arbeids- og sosialdepartementet om å følge opp at Arbeids- og velferdsetaten sikrer at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller kravene i tiltaksforskriften.⁷

Revisjonen for 2019 omfatter en analyse av regnskapene til de 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene som mottar tilskudd til AFT og VTA. Vi har gjennomført analysen for å kontrollere om Arbeids- og velferdsetatens kontroll sikrer at tilskuddet til tiltaksbedriftene disponeres i tråd med kravene i tiltaksforskriften.

⁵ Innst.15 S (2020–2021) til Prop. 1 S (2020–2021).

⁶ Riksrevisjonen Dokument 1 (2019 - 2020), *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018*, side 46.

⁷ Innst. 46 S (2019–2020), side 10 og 12.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

3.1 Mål

Målet med revisjonen er å kontrollere at Arbeids- og velferdsetaten gjennom sin kontrollfunksjon sikrer at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter disponerer statlige tilskudd i tråd med *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften).

3.1.1 Problemstilling 1

Disponerer tiltaksbedriftene statlige tilskudd i tråd med tiltaksforskriften?

3.1.2 Problemstilling 2

Har Arbeids- og velferdsetaten etablert rutiner for å innhente rapporter fra tiltaksbedriftene som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om statlige tilskudd kommer tiltaksdeltakerne til gode, og følger etaten opp vesentlige avvik?

3.1.3 Avgrensinger

Ordinære virksomheter, det vil si virksomheter som ikke har attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet, kan også gi enkeltplasser for varig tilrettelagt arbeid, jf. tiltaksforskriften § 14-2. Slik tilrettelegging faller utenfor denne revisjonen.

Revisjonen omfatter Arbeids- og velferdsetatens kontroll med at tiltaksbedriftene bruker tilskuddene i tråd med regelverket, men omfatter ikke etatens oppfølging av kvaliteten på tiltakene deltakerne får.

Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2019.

4 Metoder

4.1 Presentasjon av metodene

Analyse av regnskapsinformasjon

Vi har innhentet årsregnskapene for til alle de 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene for årene 2017 og 2018. De fleste årsregnskapene og årsberetningene er innhentet via Arbeids- og velferdsdirektoratet. I enkelte tilfeller har vi imidlertid innhentet årsregnskapene fra Brønnøysundregistrene. Vi har også innhentet opplysninger om egenkapitalen, egenkapitalandelen og årsresultatet fra Proff®.⁸

Tre av tiltaksbedriftene er tatt ut for nærmere undersøkelse. Disse tre ble valgt ut fra kriterier som størrelsen på tilskuddet, geografi og organisasjonsform.

Vi har også analysert regnskapsdata som viser alle utbetalingene fra Arbeids- og velferdsetaten til tiltaksbedrifter som har arrangert arbeidsmarkedstiltak i 2019. Dataene er hentet fra etatens fagsystem Arena/OeBS.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått følgende dokumenter fra Arbeids- og velferdsetaten:

- Arbeids- og velferdsetatens *Mal for Avtale mellom NAV og tiltaksbedrift om gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak: Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermet virksomhet*, utgitt 2017
- Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder *Hvordan vurdere godkjenningskravet om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være primærvirksomhet?*
- Arbeids- og velferdsetatens notat *Fordeling av verdier hos tiltaksbedrift som må omorganisere virksomheten for å oppfylle krav til godkjenning*, utgitt 2017

Vi har gjennomgått følgende rapporter og dokumenter:

- Innst. 15 S (2020–2021) til Prop. 1 (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet
- Innst. 15 S (2019–2020) til Prop. 1 S (2019–2020) Arbeids- og sosialdepartementet
- Innst. 15 S (2018–2019) til Prop. 1 S (2018–2019) Arbeids- og sosialdepartementet
- Innst. 46 S (2019–2020) *Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Riksrevisjonens Dokument 1 for 2018*
- brev fra EFTA Surveillance Authority (ESA) om behandling av AFT (*Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure*), februar 2016
- brev fra EFTA Surveillance Authority (ESA) vedrørende behandling av klage arbeidsmarkedstiltak (*Labour market schemes in Norway (complaint)*), oktober 2017
- Proba samfunnsanalyse (2019), *Resultater av oppfølgingstiltak - Delrapport 1*, rapport 2019 - 8
- NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*
- Econ Pöyry (2009); *Økonomi og organisering i skjermet sektor*, Rapport 2009 - 064 utarbeidet på vegne av daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Intervju

Vi har gjennomført intervju med ledelse og fagavdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet 30. januar 2020. Referat fra intervjuet er verifisert.

Skriftlige spørsmål til fylkesenhetene

Vi har sendt likelydende skriftlige spørsmål til de tolv fylkesenhetene i Arbeids- og velferdsetaten. Formålet med spørsmålene var å få utdypende informasjon om etatens årlige oppfølging av tiltaksleverandørene. Spørsmålene tok for seg hovedtemaene kryssubsidiering, transaksjoner mellom selskapene i konsernet og fordeling av felleskostnader, fisjonering/omorganisering og sanksjoner. Vi har mottatt svar fra alle fylkesenhetene. Svarene er analysert i Excel.

⁸Proff® er en tjeneste for det norske næringsliv. Tjenesten henter regnskapsdata fra Brønnøysundregistrene og leverer informasjon om norske bedrifter. Proff® utgis av Proff AS, et heleid datterselskap av Asiastieto Group Plc., Finland.

4.2 Tiltaksbedriftenes økonomi og planer for investeringer

For å undersøke utviklingen i tiltaksbedriftenes egenkapital og årsresultat, har vi innhentet opplysninger om egenkapital, egenkapitalandel og årsresultat for årene 2014 til 2018 fra Proff®. I tillegg har vi gjennomgått følgende dokumenter og rapporter:

- Econ Pöyry (2009) *Økonomi og organisering i skjermet sektor*, Rapport 2009 - 064
- NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*

Årsresultatet og endringer i egenkapitalen i 2018 for alle de 292 tiltaksbedriftene hentet vi ut fra årsregnskapene. Hensikten med analysene var å undersøke om eventuelt overskudd er overført til egenkapitalen. Dataene er analysert i Excel.

Vi har også innhentet avtalemalen til fylkesenhetene for å undersøke hvilke krav etaten stiller til tiltaksbedriftene. Det følger av avtalemalen punkt 9 at tiltaksbedriftene skal utarbeide en plan for investeringer. Planen skal sendes Arbeids- og velferdsetaten og danne grunnlag for etatens kontroll med at tilskuddet kommer deltakerne og utføringsarbeidet til gode.

Ett av funnene fra Riksrevisjonens rapport i 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten⁹ var at planene for investeringer er lite spesifikke, ikke fullverdige eller at tiltaksbedriftene ikke hadde lagt fram en konkret investeringsplan for etaten.

Funnet fra revisjonen i 2018 er fulgt opp med intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har også innhentet planer for investeringer fra de tre tiltaksbedriftene som ble valgt ut for nærmere kontroll. Planene er gjennomgått for å vurdere om de gir tilstrekkelig grunnlag for etatens kontroll med at opparbeidet overskudd kommer utføringsarbeidet og deltakerne til gode.

4.3 Fordeling av overskudd og egenkapital ved omorganisering til konsern

For å finne ut hvilke selskaper som har omorganisert til konsern og når endringen fant sted, har vi slått opp i Brønnøysundregisteret, årsrapporter og annen informasjon vi har fått fra Arbeids- og velferdsetaten.

Vi har analysert årsregnskapene for 25 av disse tiltaksbedriftene. Uttrekket ble gjort etter følgende kriterier:

- De bedriftene som har fått mest tilskuddsmidler
- De bedriftene som har endret selskapsstrukturen i 2016 eller 2017. Revisjonen er gjennomført før årsregnskapene for 2019 forelå. For tiltaksbedriftene som har gjort endringer i 2018, foreligger derfor ikke data for analysen av første driftsår etter endringen.

Følgende dokumenter er gjennomgått for de 25 tiltaksbedriftene:

- Årsregnskapet for året forut for endringen er gjennomgått for å finne innskutt og opptjent egenkapital før endringen.
- Årsregnskapet for det første året etter fisjonen er gjennomgått for å finne inngangsbalansen, omsetningen og årsresultat for alle selskapene i konsernet.
- Informasjonen fra årsregnskapene er supplert med informasjon i årsrapport og beretning fra selskapene.
- Egenkapitalandelen er funnet ved oppslag i Proff®

Opplysningene er analysert i Excel.

Én av de 25 tiltaksbedriftene er tatt ut for nærmere undersøkelse. Dette selskapet ble valgt ut fra risiko for at overskuddet ikke fulgte tiltaksbedriften ved fisjonen og ut fra størrelsen på selskapet. For å vurdere hvordan verdiene og gjelden i selskapet ble fordelt, ble det innhentet dokumentasjon fra virksomheten. Det gjelder:

- avtale om virksomhetsoverdragelse
- redegjørelse til generalforsamlingen for avtalen
- spesifisert oversikt over fordelingen

⁹ Riksrevisjonen, *Revisjonsrapport for 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten*.

- ekstern vurdering av verdiene i selskapet før omorganiseringen
- redegjørelse fra selskapet om bakgrunnen for den valgte fordelingen av økonomiske verdier og gjeld

Informasjonen er supplert med intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Funnene er også supplert med de skriftlige svarene på spørsmålene som ble sendt til de tolv fylkesenhetene.

4.4 Arbeids- og velferdsetaten kontroll med at tiltaksbedriftene følger tiltaksforskriften

Tiltaksspesifikke regnskap

Tiltaksbedriftene leverer regnskap for hvert enkelt tiltak til Arbeids- og velferdsetaten. Disse kalles tiltaksspesifikke regnskap, og vi har innhentet slike regnskap for årene 2017 og 2018.

Vi har analysert 50 tiltaksspesifikke regnskap for 2018. Uttrekket består av alle de tiltaksspesifikke regnskapene for 2018 som vi har mottatt fra Arbeids- og velferdsetaten.

Vi har kontrollert om de gir grunnlag for å gjennomføre en reell kontroll av om tiltaksbedriften oppfyller vilkårene i tiltaksforskriften. Vi har undersøkt

- om kostnader og inntekter er fordelt på tiltak
- om oppstillingen er detaljert nok til at det er mulig å etterprøve at tilskuddene går til formålet, at kryssubsidiering ikke forekommer og at tilskuddet ikke virker konkurransevridende
- om det er godt nok beskrevet hvordan fellesutgifter er fordelt mellom de ulike tiltakene og andre deler av bedriftene

Funnene er supplert med skriftlige svar på spørsmålene som ble sendt til de tolv fylkesenhetene. Fylkesenhetene ble blant annet spurt om de i løpet av 2019 har sett risiko for at AFT- eller VTA-tiltakene subsidierer annen virksomhet eller andre tiltak, og i så fall hva de har gjort med dette.

Funnene er supplert med intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Krav til at attføring er tiltaksbedriftenes primærvirksomhet

For å vurdere hva som ligger i attføringsbegrepet i tiltaksforskriften, har vi gjennomgått forarbeider, retningslinjer og veiledere til forskriften, i tillegg til vurderingene til EFTA Surveillance Authority (ESA). Vi har avholdt kartleggingsmøter med direktoratet. Funnene er supplert med intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

For å finne ut hvor mange av de forhåndsgodkjente leverandørene av tiltakene *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) som også leverer anbudsbaserte tiltak til etaten, har vi analysert alle utbetalingene fra Arbeids- og velferdsetaten til arbeidsmarkedsbedrifter som har arrangert arbeidsmarkedstiltak i 2019. Vi har også brukt dataene til å analysere hvor stor andel av utbetalingene fra etaten til hver enkelt tiltaksbedrift som er tilskudd til tiltakene VTA og AFT. Dataene er analysert i analyseverktøyet Idea og i Excel.

Vi har også forsøkt å analysere hvor stor andel av salgsinntektene som gjelder AFT- og VTA-tiltaket. Årsregnskapene med tilhørende noter inneholder sjelden informasjon om dette. Dette er også tilfelle med de tiltaksspesifikke regnskapene. For 41 av 292 tiltaksbedrifter har vi derfor analysert årsregnskapene med tilhørende årsberetninger for 2017 og 2018 for å se hvor stor andel salgsinntektene utgjør av de totale driftsinntektene.

Til denne analysen valgte vi ut 41 tiltaksbedrifter som oppfyller minst ett av disse kriteriene:

- Bedriften var blant de 10 største mottakerne av tilskudd i 2018.
- Bedriften var blant de 33 virksomhetene som er trukket ut til stikkprøvekontrollen etaten gjennomførte i 2019

2 av de 33 virksomhetene som var omfattet av stikkprøvekontrollen, er også blant de 10 største tilskuddsmottakerne. Derfor er det totale utvalget 41 tiltaksbedrifter.

Funnene er supplert med gjennomgang av Proba samfunnsanalyses *Resultater av oppfølgingstiltak* fra 2019¹⁰. Rapporten inneholder blant annet en analyse av endringen i andelen deltakere med nedsatt arbeidsevne på oppfølgingstiltak

Stikkprøvekontroll

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2019 stikkprøvekontroller av primærvirksomheten i 33 virksomheter. For å vurdere stikkprøvekontrollene har vi innhentet

- etatens rutiner for hvordan de gjennomfører stikkprøvekontroll
- alle kontrollskjemaer og annen dokumentasjon som fylkesenhetene bruker

Vi har analysert fylkesenhetenes vurderinger og konklusjoner slik de er dokumentert i kontrollskjemaene. Vi har gjort analysen i Excel.

For å undersøke Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering av etatens arbeid og erfaring med stikkprøvekontrollen, har vi intervjuet direktoratet.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 20. mai 2020. Departementet har i brev av 17. juni 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

¹⁰ Proba samfunnsanalyse (2019) *Resultater av oppfølgingstiltak - Delrapport 1*, rapport 2019 - 8.

5 Revisjonskriterier

5.1 Revisjonskriterier som er felles for de to problemstillingene

Det følger av *lov om arbeidsmarkedstjenester* (arbeidsmarkedsloven) § 12 at arbeidsmarkedstiltak skal utformes og organiseres i samsvar med lovens formål, de mål og retningslinjer som ligger til grunn for Stortingets bevilgninger, tildelingsbrev fra departementet og forskrifter.

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt nærmere krav til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §1-6, §13-6 og §14-5.¹¹ Arbeids- og velferdsetaten kan gi tilskudd til tiltakene *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) uten forutgående konkurranse, jf. tiltaksforskriften §1-5, §13-7 (AFT) og §14-8 (VTA).

Tiltaksforskriften stiller krav om at tiltaksplassene ikke skal fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksbedriftens virksomhet, og at de heller ikke skal virke konkurransevridende.¹² Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder om offentlig støtte. Her vises det til at det etter rettspraksis skal lite til før et støttetiltak blir regnet for å vri eller true konkurransen.¹³

Tiltaksbedriftene som arrangerer VTA og/eller AFT skal som hovedregel være organisert som et aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket. I tillegg stiller tiltaksforskriften følgende krav til tiltaksbedriftene:¹⁴

- a) attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet,
- b) overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode,
- c) det skal ikke utbetales utbytte, og
- d) tiltaksbedriften kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

EØS-avtalen setter grenser for norske myndigheters mulighet til å gi støtte til næringsvirksomhet. EØS-avtalen inneholder et forbud mot offentlig støtte til foretak, dersom det er en risiko for at dette kan «vri eller true med å vri konkurransen», jf. artikkel 61 (1).¹⁵ Bakgrunnen for forbudet er at det å motta statlig støtte i utgangspunktet gir en fordel overfor konkurrentene.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte.¹⁶ ESA har vurdert at tilskuddene til tiltakene VTA¹⁷ og AFT¹⁸ ikke kan regnes som offentlig støtte.

5.2 Revisjonskriterier til problemstilling 1: Disponerer tiltaksbedriftene statlig tilskudd i tråd med tiltaksforskriften?

Tiltaksbedriftene¹⁹ skal følge tiltaksforskriften, jf. § 1-6. Arbeids- og velferdsetaten inngår avtale med tiltaksbedriftene som regulerer tiltaksbedriftenes forpliktelser.²⁰

¹¹ Forskriftene er gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 12 og § 13.

¹² *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) §1-6.

¹³ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder om offentlig støtte*, side 49. Det finns regelverk for bagatellmessig støtte som innebærer at støtte under 200 000 euro over en treårsperiode antas ikke å påvirke konkurransen.

¹⁴ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5.

¹⁵ Regjeringens (2019) *Oversikt over regelverket*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stottegenerell-innforing-i-re/id430130/>> [Hentdato 26.04.2019].

¹⁶ *Lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv.* (EØS-konkurranseloven) § 1.

¹⁷ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2017). *Labour market schemes in Norway (complaint) - preliminary assessment under paragraph 48(b) of the Authority's guidelines on Best Practice for the conduct of state aid control procedures*. Brev datert 5. Oktober 2017.

¹⁸ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016.

¹⁹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) § 1-2, b.

²⁰ Arbeids- og velferdsetaten, *Mal for Avtale mellom NAV og tiltaksbedrift om gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak: Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermet virksomhet*.

Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet

Det følger av tiltaksforskriften at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet.²¹ Forskriften definerer ikke av hva som ligger i begrepet «attføring eller varig tilrettelagt arbeid». Arbeids- og velferdsetaten legger til grunn at attføring er planmessig arbeid for utprøving og kvalifisering av personer med nedsatt arbeidsevne med sikte på å formidle dem til ordinært arbeid eller utdanning.²²

Det følger videre av tiltaksforskriften at tiltaksbedriftene kan selge varene og tjenestene som tiltaksdeltakerne produserer.²³ ESA viser i sin vurdering til at tiltaksbedriftene kan selge varer og tjenester som tiltaksdeltakerne produserer når denne produksjonen er uløselig knyttet til attføringsaktivitetene eller det varig tilrettelagte arbeidet.²⁴ Forutsetningen er at tiltaksbedriftene først og fremst selger varer og tjenester i lite omfang og til et avgrenset lokalt marked. ESAs vurdering av AFT-tiltaket bygger på en vurdering fra norske myndigheter om at salgsinntektene av varene og tjenestene som tiltaksdeltakerne produserer, utgjør under 16 prosent av tiltaksbedriftenes totale inntekter.

Overskudd skal forbli i tiltaksbedriften og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode

Ifølge tiltaksforskriften skal overskudd forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.²⁵ Tiltaksbedriften skal ha planer for hvordan de skal disponere overskudd, jf. avtalene som Arbeids- og velferdsetaten har inngått med tiltaksbedriftene. Tiltaksforskriften § 1-6 forbyr subsidiering på tvers av de enkelte tiltakene, eller fra tiltaket til annen virksomhet, for eksempel forretningsdrift (forbud mot krysssubsidiering).

Flere tiltaksbedrifter har skilt ut næringsvirksomheten²⁶ i et eget aksjeselskap. Et morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller flere datterselskaper et konsern.²⁷ Det følger av lov om aksjeselskaper (aksjeloven) § 3-9 at transaksjoner mellom selskap i samme konsern skal være begrunnet i vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Avtaler mellom selskapene i konsernet skal finnes i skriftlig versjon. Kostnader, tap, inntekter og gevinster som ikke kan henføres til noe bestemt konsernselskap, skal fordeles mellom selskapene i konsernet slik god forretningsskikk tilsier.

I revisjonen legger vi til grunn at tiltaksbedriftene ikke overfører overskudd til eiere eller andre selskap i konsernet, og at overskuddet kommer attføringsarbeidet og deltakerne til gode. Hvis selskapsstrukturen endres, skal overskudd som bedriften har opparbeidet seg gjennom tilskudd til VTA eller AFT forbli i virksomheten som videreføre tiltakene.

5.3 Revisjonskriterier til problemstilling 2: Har Arbeids- og velferdsetaten etablert rutiner for å innhente rapportering fra tiltaksbedriftene som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om statlig tilskudd kommer tiltaksdeltakerne til gode, og følger etaten opp vesentlige avvik?

Arbeids- og velferdsetaten skal ifølge tiltaksforskriften § 1-12 kontrollere at tiltakene blir gjennomført, og at tilskuddene blir benyttet slik tiltaksforskriften forutsetter. Som tilskuddsforvalter skal Arbeids- og velferdsetaten ifølge *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 10 ta forbehold om at de har rett til å kontrollere at midlene brukes etter forutsetningene når de ikke er underlagt annen statlig kontroll.

Riksrevisjonen har hjemmel til å kontrollere at ytelser til en tiltaksbedrift brukes etter forutsetningen, jf. tiltaksforskriften § 1-12. Arbeids- og velferdsetaten har avtalefestet dette i avtalen mellom den enkelte tiltaksbedriften og Arbeids- og velferdsetaten, jf. avtalemalen punkt 10.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) skal alle virksomheter etablere internkontroll, og det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte.²⁸ Det stilles krav om at internkontrollen kan dokumenteres. Det følger av økonomibestemmelsene punkt

²¹ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak §§ 13-6 andre ledd bokstav a) og 14-5 andre ledd bokstav a).

²² Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder *Hvordan vurdere godkjenningskravet om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være primærvirksomhet?*

²³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 bokstav d) og 14-5 bokstav d).

²⁴ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016.

²⁵ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5.

²⁶ Næringsvirksomhet blir forstått som «økonomisk aktivitet» i et marked/i konkurranse med andre.

²⁷ Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) § 1-3.

²⁸ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, kapittel 2.4.

6.3.8.1 at for å sikre at tilskuddsforvalteren utøver korrekt saksbehandling når den tildeler og utbetaler tilskudd, så skal tilskuddsforvalteren ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.

Etter økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 skal Arbeids- og velferdsetaten kontrollere informasjonen tiltaksbedriftene sender inn, såfremt den har betydning for tildelingen av tilskuddet.

Av økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 går det videre fram at tilskuddsforvalteren skal kartlegge risiko for at det oppstår feil på grunn av feil fordi tiltaksbedriften har problemer med å fortolke tilskuddsvilkårene, og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal tilskuddsforvalteren fastsette aktuelle kontrollpunkter og hvem som skal foreta kontrollen.

ESA har vurdert at tilskuddene til tiltakene *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) og *arbeidsforberedende trening* (AFT) ikke er statsstøtte, og har i sin vurdering blant annet vist til at Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre årlige stikkkontroller av at tiltaksbedriftene etterlever kravet om at de skal ha utføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet.²⁹ Arbeids- og velferdsetaten skal ha etablert en internkontroll som sikrer at de kontrollerer at tiltaksbedriftene etterlever tiltaksforskriften.

Arbeids- og velferdsetaten kan holde tilbake ytelser til tiltaksbedriften dersom arbeidsmarkedstiltakene ikke gjennomføres etter forutsetningene som følger av tiltaksforskriften. Dersom bedriften bryter regelverket, kan etaten trekke godkjenningen tilbake.³⁰

Krav til tiltaksbedriftene om at de skal føre regnskaps og rapportere på en måte som gjør det mulig å kontrollere at tiltaksforskriften overholdes

Spesifiserte regnskap for hvert enkelt tiltak

Det følger av tiltaksforskriften § 1- 6 at tiltaksbedrifter som er arrangør av flere arbeidsmarkedstiltak, eller driver ordinær forretningsdrift, må dokumentere:

- a) økonomioppfølging og kvalitets- og resultatkrav for det enkelte tiltak eller den enkelte
- b) tilskuddsordning,
- c) at tiltakene organiseres slik at faglige og økonomiske krav oppfylles, og
- d) at subsidiering ikke forekommer på tvers av de enkelte tiltakene eller fra tiltaket til annen virksomhet som for eksempel forretningsdrift.

Tiltaksbedriftene skal rapportere til Arbeids- og velferdsetaten om alle forhold som har betydning for gjennomføringen av tiltaket.³¹

Det følger av avtalen mellom den enkelte tiltaksbedriften og Arbeids- og velferdsetaten at tiltaksbedriften er forpliktet til å utarbeide spesifiserte regnskap for hvert enkelt tiltak.³² Regnskapsoppstillingen skal være så detaljert at etaten kan kontrollere at AFT og/eller VTA er virksomhetens primære virksomhet, og at tilskuddet disponeres i tråd med tiltaksforskriften.

Disponering av overskudd

Når et aksjeselskap blir stiftet, skal det opprettes et stiftelsesdokument som blant annet skal inneholde selskapets vedtekter, jf. aksjeloven § 2-1. Vedtektene skal blant annet fastslå hva som er formålet med virksomheten, jf. aksjeloven § 2-2. Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) § 7-30 b forutsetter at virksomheten skal opplyse om vesentlige transaksjoner med nærstående parter. Nærstående parter er nærmere definert i forskrift til regnskapsloven.³³ I denne revisjonen omfatter begrepet andre virksomheter i konsernet eller eierne av tiltaksbedriften. Opplysningene skal omfatte transaksjonenes beløp, en beskrivelse av hva slags

²⁹ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016.

³⁰ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) § 1-12.

³¹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) § 1-6, fjerde ledd.

³² Mal for Avtale mellom NAV og tiltaksbedrift om gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak: *Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermet virksomhet*, punkt 9.1.

³³ *Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av regnskapsloven av 17. juli 1998 nr. 56 § 7-30b-1. Definisjon av nærstående parter.*

forhold det er mellom selskapet og den nærstående parten, og andre opplysninger om transaksjonene som er nødvendige for å forstå stillingen til den regnskapspliktige virksomheten og til konsernet.

Virksomheten skal ifølge *lov om bokføring* (bokføringsloven) føre regnskapet på en slik måte at den kan utarbeide en spesifisering av blant annet kunde- og leverandørreskontro, hovedbok og saldobalanse.³⁴

Norsk regnskapsstandard 4 (NRS) omhandler regnskapsmessig behandling av offentlige tilskudd. I standardens punkt 2.5 er det anbefalt³⁵ at virksomheten i noter til regnskapet gir tilleggsopplysninger om hvordan de har behandlet tilskudd regnskapsmessig. I standarden er det videre anbefalt at følgende tilleggsopplysninger gis i notene:³⁶

- hvilke typer tilskudd foretaket mottar, og hvor lenge de varer;
- regnskapsmessig behandling av tilskudd, inkludert om det er brutto- eller nettoføring;
- tilskuddsbeløpets størrelse. Dersom størrelsen ikke kan estimeres fordi det ikke foreligger noen reell markedsverdi, skal arten og omfanget omtales;
- opplysninger om tilskudd som ikke går direkte fram av regnskapet.

For at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne kontrollere om tiltaksbedriften følger vilkårene i tiltaksforskriften, skal tiltaksbedriften årlig sende inn separat regnskap for hvert arbeidsmarkedstiltak.

³⁴ *Lov om bokføring* (bokføringsloven) § 5, jf. §§ 2 og 3.

³⁵ NRS er et sett av anbefalinger på regnskapsfaglige spørsmål som ikke er direkte omtalt i regnskapsloven jf. regnskapsloven § 4-6. Gjeldende regnskapsstandards rettskraft er ikke tydelig definert, jf. NOU 2015:10 *Lov om regnskapsplikt*, s. 27–28.

³⁶ Jf. NRS4 punkt 3.5.

6 Funn

Arbeids- og velferdsetaten tildeler arbeidsmarkedstiltak som skal gi de som deltar i tiltaket, bedre muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.³⁷ For den enkelte kan det å delta i arbeidslivet være viktig for god livskvalitet, velferd og tilhørighet.³⁸

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret på området. Departementet har ansvaret for politikken og virkemidlene rettet mot utsatte grupper i arbeidsmarkedet, og de har også ansvaret for etatsstyringen av Arbeids- og velferdsetaten.³⁹

Flere enheter i Arbeids- og velferdsetaten er involvert i gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene. NAV Fylke (fylkesenhetene) har ansvaret for forhåndsgodkjenning av tiltaksbedrifter som får tilskudd til å arrangere *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA). Fylkesenhetene har også ansvaret for å følge opp leverandørene og avtalene de har inngått. Det er tolv fylkesenheter i etaten som i hovedsak samsvarer med den nye fylkesinndelingen etter kommunal- og regionreformen.⁴⁰

Arbeids- og velferdsdirektoratet leder etatens arbeid og utarbeider veiledningsdokumenter som fylkene bruker i prosessen med å godkjenne tiltaksbedriftene og i arbeidet med å følge dem opp. Direktoratet opprettet høsten 2018 en arbeidsgruppe som skal hjelpe fylkesenhetene i saker de finner krevende. Arbeidsgruppen skal også hjelpe fylkene med kompetansehevingstiltak og avholde fagsamlinger.

6.1 Overskudd i tiltaksbedriftene skal komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode

6.1.1 Tiltaksbedriftenes årsresultat

De forhåndsgodkjente virksomhetene som arrangerer VTA og AFT, er hovedsakelig aksjeselskaper med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Noen tiltaksbedrifter er eid av stiftelser/ideelle organisasjoner eller har privat eierskap.⁴¹ Ifølge *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) skal overskudd forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode, og det skal ikke utbetales utbytte.⁴² Tiltaksbedriftene skal ha en plan for hvordan de skal investere overskuddet.

Vi har analysert regnskapene til alle de 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene som etaten har avtaler med. Figur 2 viser hvor mange av de 292 tiltaksbedriftene som har gått med henholdsvis overskudd og underskudd i perioden 2014 til 2018 (figur 2a). Figuren viser videre årsresultatet til de ti tiltaksbedriftene (1–10) med høyest overskudd i 2018 (figur 2b).

³⁷ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) § 1-1.

³⁸ Innst. 15 S (2020–2021) til Prop. 1 (2020–2021).

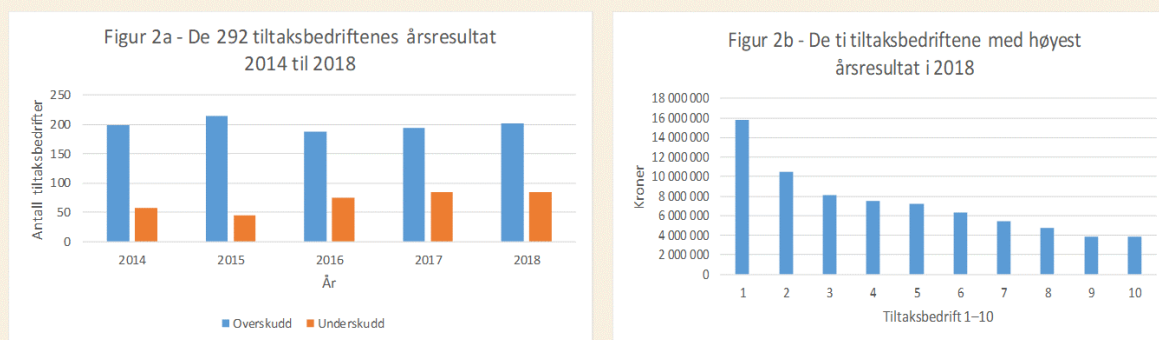
³⁹ Regjeringens hjemmeside, <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids-og-sosialdepartementet/avdelinger/id192/>, [hentdato: 21.02.2020]

⁴⁰ Viken er delt i Øst-Viken og Vest-Viken.

⁴¹ Riksrevisjonen, *Revisjonsrapport for 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten*, jf. *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* §§ 13-6 første ledd og 14-5 første ledd.

⁴² *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5.

Figur 2 Tiltaksbedriftene årsresultat



Kilde: Riksrevisjonen og Proff.no

Revisjonen viser:

- I 2018 hadde 201 av 292 tiltaksbedrifter overskudd. Antallet tiltaksbedrifter med overskudd har vært relativt stabilt i perioden 2014 til 2018.⁴³
- Tiltaksbedriftenes samlede overskudd var ca. 239 millioner kroner i 2018.
- Tiltaksbedriftenes samlede underskudd var på ca. 70 millioner kroner i 2018.
- Tiltaksbedriften med det største overskuddet i 2018 hadde et positivt årsresultat på ca. 16 millioner kroner.
- Totalt hadde 66 tiltaksbedrifter et overskudd mellom 1 og 10 millioner kroner.

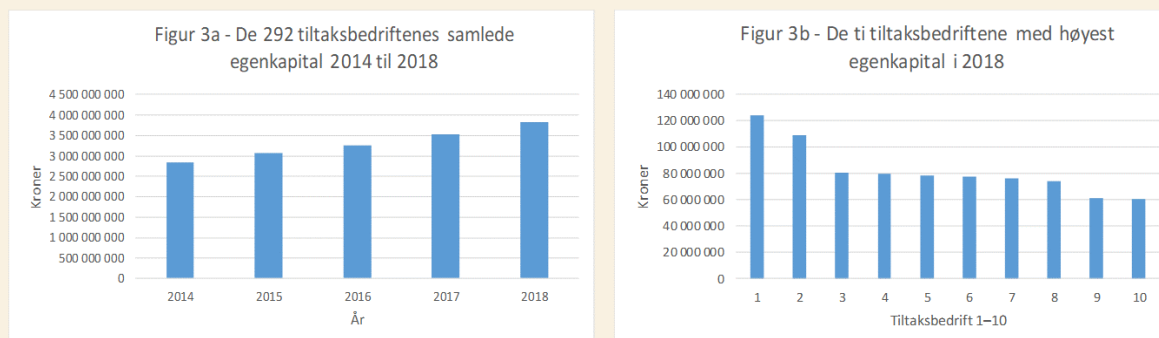
Analysen viser videre at alle tiltaksbedriftene med et positivt årsresultat i 2018 overførte overskuddet til egenkapitalen i sin helhet. Det går ikke fram av regnskapene at det er utbetalt utbytte.

6.1.2 Tiltaksbedriftenes egenkapital

Egenkapital er summen av kapital som er innskutt fra eierne av virksomheten (aksjekapital⁴⁴), og kapitalen som er opptjent gjennom drift og reinvestert i bedriften (opptjent egenkapital).

Vi har analysert tiltaksbedriftenes egenkapital. Figur 3 viser de 292 tiltaksbedriftenes samlede egenkapital i årene fra 2014 til 2018 (figur 3a). Figuren viser videre størrelsen på egenkapitalen til de ti tiltaksbedriftene (1–10) med høyest egenkapital i 2018 (figur 3b).

Figur 3 Tiltaksbedriftenes egenkapital



Kilde: Riksrevisjonen og Proff.no

⁴³ 201 bedrifter med overskudd, 84 med underskudd og 7 er kommunale foretak/helseforetak, totalt 292.

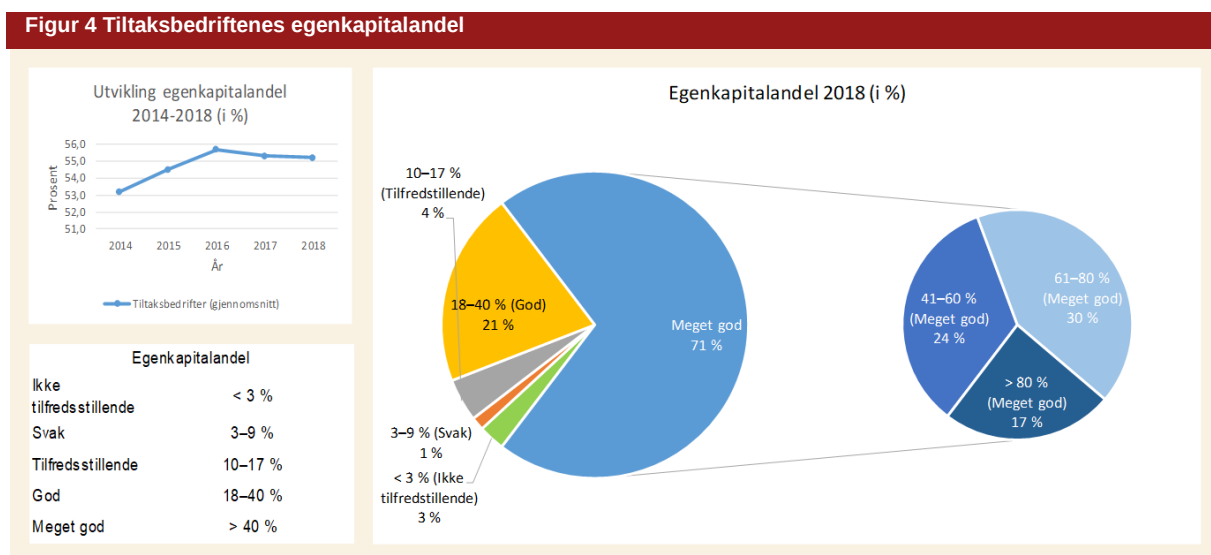
⁴⁴ Aksjekapitalen i et selskap kan forhøyes ved nytegning av aksjer, eller ved at selskapets egne midler blir overført fra fri egenkapital (fondsemisjon).

Revisjonen viser:

- Den samlede egenkapitalen i tiltaksbedriftene økte fra ca. 2,8 milliarder kroner i 2014 til ca. 3,8 milliarder kroner i 2018.
- Tiltaksbedriften med den høyeste egenkapitalen i 2018 hadde ca. 123 millioner kroner i egenkapital og bedriften med den laveste egenkapitalen av de 10 beste hadde ca. 60 millioner kroner i egenkapital.

Egenkapitalandelen viser hvor stor del av eiendelene som er finansiert med egenkapital. Eiendelene kan bestå av både varige driftsmidler som fast eiendom og likvide midler. Jo høyere egenkapitalandelen er, desto bedre er bedriftens soliditet, det vil si bedriftens langsiktige betalingsevne og mulighet til å tåle økonomisk tap. Høy soliditet innebærer lav økonomisk risiko for virksomheten, mens lav soliditet vanligvis innebærer høyere risiko. En egenkapitalandel på over 40 prosent regnes som meget god.⁴⁵ Regnskapene til tiltaksbedriftene viser at flertallet av bedriftene har god likviditet.

Figur 4 viser hvordan tiltaksbedriftenes gjennomsnittlige egenkapitalandel har utviklet seg i perioden 2014 til 2018. Figuren viser videre hvordan egenkapitalandelen i de 292 tiltaksbedriftene fordeler seg på forskjellige prosentintervaller. Hele 71 prosent av tiltaksbedriftene har en egenkapitalandel som regnes som meget god. Kakediagrammet til høyre viser hvordan bedriftenes egenkapitalandel fordeler seg innenfor intervallet «meget god».



Kilde: Riksrevisjonen og Proff.no

Revisjonen viser:

- 203 av tiltaksbedriftene (71 prosent) hadde en meget god egenkapitalandel, det vil si en andel på over 40 prosent. For 49 av disse var egenkapitalandelen 80 prosent eller høyere.
- 65 prosent av tiltaksbedriftene⁴⁶ hadde en økning i egenkapitalandelen i perioden 2014 til 2018.
- Bare 3 prosent av tiltaksbedriftene hadde en egenkapitalandel som regnes som ikke tilfredsstillende.

⁴⁵ Grensen på 40 prosent er basert på evalueringsmodellen som Proff.no bruker for å vurdere egenkapitalandel (soliditet).

⁴⁶ Dette gjelder tiltaksbedriftene som eksisterte i hele perioden 2014 til 2018

6.1.3 Tiltaksbedriftenes planer for investeringer

I avtalene mellom Arbeids- og velferdsetaten og de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er det krav om at tiltaksbedriften skal sørge for at etaten får informasjon om virksomhetens økonomi, blant annet i form av en plan for investeringer.⁴⁷ Planen skal sendes Arbeids- og velferdsetaten og danne grunnlag for etatens kontroll med at tiltaksbedriftenes overskudd kommer deltakerne og attføringsarbeidet til gode.

Ett av funnene fra Riksrevisjonens rapport i 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten,⁴⁸ var at planene for overskuddsdisponering er lite spesifikke eller at tiltaksbedriftene ikke hadde lagt fram en konkret investeringsplan for etaten.

Funnet fra revisjonen i 2018 er fulgt opp med intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet opplyser at det er stor variasjon i kvaliteten på investeringsplanene som etaten mottar fra tiltaksbedriftene. Noen bedrifter har detaljerte planer, mens andre har mer overordnede planer. Direktoratet har vurdert om de skal utarbeide en mal, men har foreløpig ikke utviklet dette.

Direktoratet opplyser videre at de har gitt føringer til fylkesenhetene om at de skal innhente investeringsplanene, og at de skal ha dialog med virksomhetene om hvordan de skal disponere overskudd. Direktoratet opplyser at fylkesenhetene har gitt tilbakemelding om at det er vanskelig å ha kompetanse til å vurdere og kontrollere investeringsplanene.

Vi har valgt ut tre tiltaksbedrifter for nærmere undersøkelser. Disse ba vi blant annet om å legge fram sine planer for investeringer. Revisjonen viser:

- To av de tre bedriftene leverte slike investeringsplaner
- Ingen av planene som ble lagt fram inneholdt konkrete planer for investeringer som viser hvordan bedriftene skal sikre at opparbeidet overskudd kommer deltakerne og attføringsarbeidet til gode.

6.1.4 Fordeling av overskudd og egenkapital når bedriften omorganiseres til konsern

Ifølge tiltaksforskriften skal bedriften ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet. For å oppfylle kravet, har flere tiltaksbedrifter omorganisert til konsern og skilt ut attføringsvirksomheten i et eget aksjeselskap. Anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak og annen kommersiell drift beholdes i andre selskaper i konsernet.

Når bedriften skal skille ut attføringsvirksomheten i en egen juridisk virksomhet, må den vurdere hvordan bedriftens økonomiske verdier skal fordeles ved fisjonen. Verdier som over tid er opptjent i en attføringsvirksomhet gjennom tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten, skal forbli i virksomheten og komme formålet og deltakerne til gode.⁴⁹ I motsatt fall går opparbeidet overskudd tapt for attføringsarbeidet og for deltakerne.

Når etaten godkjenner en tiltaksarrangør, har de ansvaret for å sikre at overskudd/egenkapital som er opparbeidet i bedriften, forblir i den delen av virksomheten som skal videreføre attføringsvirksomheten.⁵⁰

Vi har identifisert 58 tiltaksbedrifter som er organisert i konsern. Figur 5 illustrerer en modell for fordeling av økonomiske verdier når en bedrift blir omorganisert til konsern.

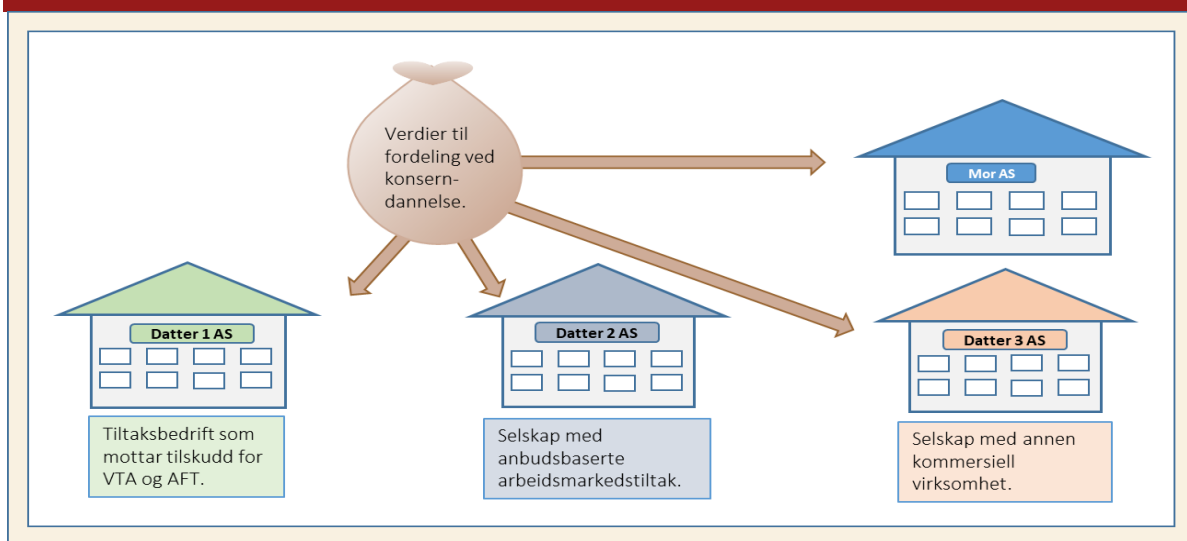
⁴⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Avtale mellom NAV og tiltaksbedrift om gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak (VTA og AFT)*, punkt 9.

⁴⁸ Riksrevisjonen, *Revisjonsrapport for 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten*.

⁴⁹ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5.

⁵⁰ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5, og Arbeids- og velferdsetaten (2018) *Fordeling av verdier hos tiltaksarrangør som må omorganisere virksomheten for å oppfylle krav til godkjenning*. Notat datert 03.04 2017.

Figur 5 Illustrasjon av fordeling av økonomiske verdier ved omorganisering til konsern

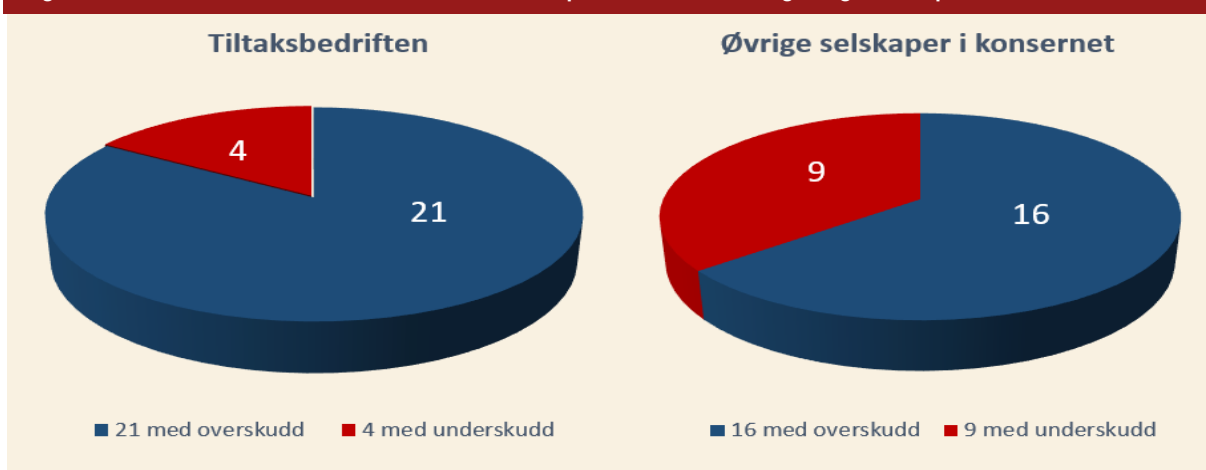


Kilde: Riksrevisjonen

Figur 5 illustrerer en konsernmodell hvor tiltakene AFT og VTA videreføres i et eget datterselskap (tiltaksbedriften). Anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak overføres i noen tilfeller til et annet datterselskap, i andre tilfeller er anbudsutsatte arbeidsmarkedstiltak og forhåndsgodkjente tiltak i samme juridiske virksomhet. Ofte eier virksomhetene tomter og bygninger. Det varierer hvor i selskapsstrukturen tiltaksbedriftene legger eiendommen når de omorganiserer til konsern. Noen lar eiendommen ligge i morselskapet, mens andre overfører eiendom til et eget selskap i konsernet. Annen virksomhet, som barnehager eller kommersiell produksjonsvirksomhet, flyttes også ofte til egne datterselskaper. Egenkapitalen som er opparbeidet gjennom attføringstiltak i den opprinnelige virksomheten, skal i et slikt tilfelle fordeles til den nye tiltaksbedriften.

Vi har analysert årsregnskapene til 25 av de 58 virksomhetene som har blitt omorganisert til et konsern. Vi har undersøkt hvor stor andel de nye tiltaksbedriftene har fått av den opprinnelige egenkapitalen før omorganiseringen,⁵¹ og hvor stor andel som er blitt værende i morselskapet eller blitt overført til eventuelle søskenselskaper. Videre har vi også undersøkt årsresultatet for de 25 tiltaksbedriftene og sammenlignet dette med årsresultatet for de øvrige selskapene i konsernene.

Figur 6 Årsresultat for 25 kontrollerte konsern fordelt på tiltaksbedriftene og øvrige selskap i konsernet



Kilde: Årsregnskap for de 25 tiltaksbedriftene.

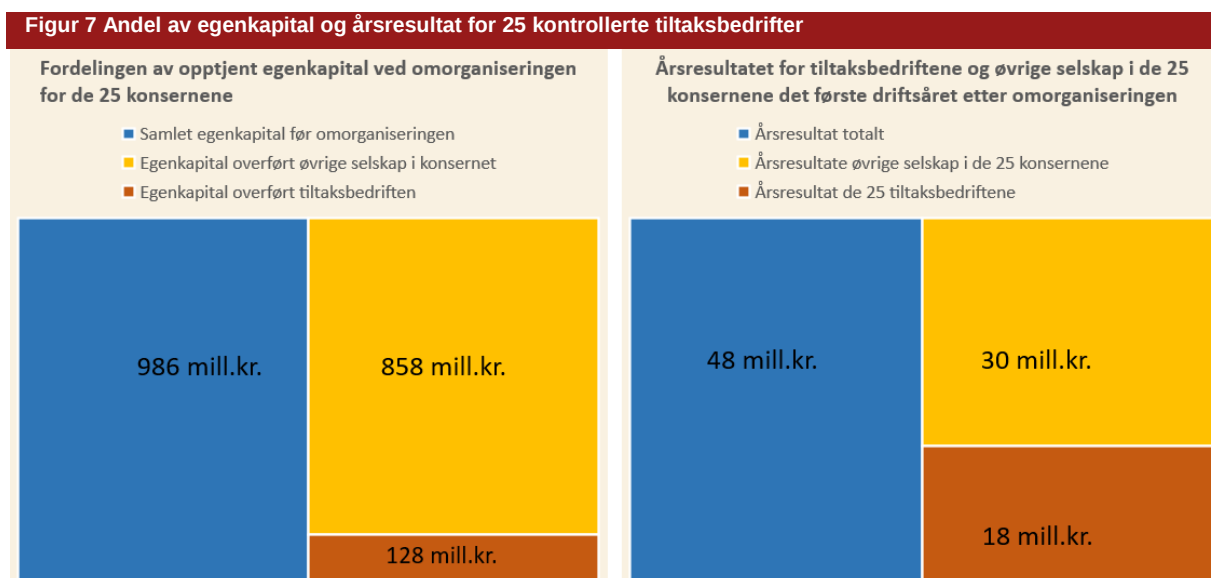
⁵¹ Det er tatt utgangspunkt i samlet egenkapital for det opprinnelige selskapet før omorganisering. Ved beregning av innskutt egenkapital i det nye selskapet er det tatt hensyn til innskutt aksjekapital i oppstartsåret og eventuell overkurs eller andre endringer som er gjort samme eller påfølgende regnskapsår.

Figur 6 viser hvor mange av de nye tiltaksbedriftene som gikk med henholdsvis overskudd og underskudd i det første driftsåret etter omorganiseringen og sammenlignet med resultatet til de øvrige selskapene i de 25 konsernene. Det venstre kakediagrammet viser hvor mange tiltaksbedrifter som gikk med overskudd (blå kakebit) og underskudd (rød kakebit) første driftså etter omorganiseringen. Det høyre kakediagrammet illustrerer summen av årsresultatet for de øvrige selskapene i de 25 konsernene fordelt på antall med overskudd (blå kakebit) og antallet med underskudd (rød kakebit).

Revisjonen viser:

- 21 av de 25 tiltaksbedriftene gikk med overskudd det første driftsåret etter omorganiseringen.
- 16 av tiltaksbedriftene hadde et bedre økonomisk resultat det første driftsåret etter omorganiseringen enn de øvrige selskapene i konsernet de er en del av.
- 11 av de 25 tiltaksbedriftene bidro samme regnskapsår til over halvparten av det samlede årsresultatet i konsernet.

Som beskrevet i punkt 6.1.2, er overskudd som er opparbeidet over flere år overført til egenkapitalen. Vi har undersøkt hvor stor andel av egenkapitalen tiltaksbedriftene har fått overført ved omorganiseringen. Vi har sammenlignet denne andelen med hvor stor andel tiltaksbedriftene bidrar til av årsresultatet, som vist i figur 7.



Kilde: Årsregnskap for de 25 tiltaksbedriftene.

Figuren til venstre illustrerer hvordan opptjent egenkapital før omorganiseringen (blå boks) har blitt fordelt på tiltaksbedriftene (oransje boks) og de øvrige selskapene i de 25 konsernene (gul boks). Figuren til høyre illustrerer hvordan tiltaksbedriftene (oransje boks) og de øvrige selskapene i de 25 konsernene (gul boks) har bidratt til det samlede årsresultatet det første hele driftsåret etter omorganiseringen for de 25 konsernene (blå boks).⁵²

Revisjonen viser:

- De 25 tiltaksbedriftene fikk tilsammen overført 128 millioner kroner av de 986 millioner kronene som utgjorde opptjent egenkapital før omorganiseringen. Tiltaksbedriftenes andel tilsvarer 13 prosent av samlet opptjent egenkapital.

⁵² Se også kapittel 6.1.2 om tiltaksbedriftenes egenkapital.

- De 25 konsernene gikk til sammen med 48 millioner kroner i overskudd det første driftsåret etter omorganiseringen. De 25 tiltaksbedriftenes bidrag til overskuddet var 18 millioner kroner, som tilsvarer 37 prosent av samlet årsresultat.

Vi har også undersøkt hvordan fordelingen er for hver av de 25 tiltaksbedriftene. Analysen viser:

- 16 av de 25 tiltaksbedriftene bidrar til en høyere andel av det samlede årsresultatet i konsernet enn andelen av egenkapitalen som de fikk tildelt ved omorganiseringen.
- 10 av de 25 tiltaksbedriftene har fått overført under fem prosent av samlet opptjent egenkapital.
 - Av disse bidrar 7 bedrifter til en høyere andel av årsresultatet enn andelen av egenkapitalen de fikk overført.
 - Tre av bedriftene som fikk overført mindre enn 5 prosent av egenkapitalen bidro første driftsår til over 70 prosent av overskuddet i konsernet de er en del av.

Eksempel 1 Fordeling av egenkapital ved omorganisering til konsern for én tiltaksbedrift

Tiltaksbedriften har tilbudt yrkesrettet attføring gjennom næringsvirksomhet siden 1990-tallet. AFT- og VTA-tiltakene har i de senere årene blitt skilt ut i et nyopprettet datterselskap. Analyser av konsernets regnskaper viser følgende:

- Det opprinnelige selskapet hadde en samlet egenkapital på 27 millioner kroner før det skilte ut AFT og VTA i et eget selskap.
- Den nye tiltaksbedriften (datterselskapet) ble tilført 1 million kroner i innskutt egenkapital. Det tilsvarer 3,8 prosent av den samlede egenkapitalen før endringen.
- Datterselskapet hadde et overskudd på nærmere 900 000 kroner det første hele driftsåret etter omorganiseringen. Det utgjør 78 prosent av det totale årsresultatet for mor- og datterselskapet.
- Den nyopprettede tiltaksbedriften økte egenkapitalen sin med 90 prosent etter det første driftsåret.

Aksjekapitalen er sikkerhet for aksjeselskapets kreditorer. Revisjonen viser at to av tiltaksbedriftene bare har en innskutt aksjekapital på 30 000 kroner. Det er ifølge aksjeloven minimum som må betales ved opprettelsen av et aksjeselskap.⁵³ Lav egenkapital gjør bedriftene spesielt økonomisk sårbare. Det er krav i aksjeloven om at et aksjeselskap må sørge for å ha betalingsevne, og skal til enhver tid har en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.⁵⁴ Disse bedriftene er spesielt sårbare for underskudd. Internettportalen *Altinn* anbefaler at aksjeselskapet bør ha fri aksjekapital ut over aksjekapitalen som kan dekke selskapets kostnader.⁵⁵

Arbeids- og velferdsetaten skal kontrollere at overskuddet som er opparbeidet i bedriften, forblir i den delen av virksomheten som skal videreføre attføringsvirksomheten. Revisjonen viser at etaten har involvert seg i hvordan verdiene ble fordelt da enkelte tiltaksbedrifter ble omorganisert. I disse tilfellene ble tiltaksbedriften som skal videreføre AFT- og VTA-tiltakene, tildelt en større andel av verdiene enn det som opprinnelig ble foreslått.

⁵³ Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) § 3-1.

⁵⁴ Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) § 3-4

⁵⁵ Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater. Digitaliseringsdirektoratet koordinerer samarbeidet og forvalter Altinn-plattformen.

Eksempel 2: Arbeids- og velferdsetaten har stilt krav til hvordan egenkapitalen skal fordeles ved omorganisering

En tiltaksbedrift har omorganisert virksomheten til konsern.

Før omorganiseringen hadde Arbeids- og velferdsetaten akseptert at verdiene ble fordelt slik at datterselskapet som skulle fortsette med AFT- og VTA-tiltakene, fikk overført 100 millioner kroner.

Da tiltaksbedriften skulle godkjennes etter omorganiseringen, viste det seg at denne verdien var redusert til 77 millioner kroner.

Direktoratet opprettholdt kravet om at 100 millioner kroner skulle følge tiltaksbedriften, som en forutsetning for å godkjenne datterselskapet som tiltaksarrangør.

Direktoratet opplyser i intervju at det i tiden framover vil være flere tiltaksbedrifter som omorganiserer for å møte kravet til primærvirksomhet. Fylkesenhetene synes det er vanskelig å ta stilling til spørsmålet om hvor mye av egenkapitalen som skal fordeles til tiltaksbedriften, og henvender seg til den sentrale gruppa i direktoratet for råd. Direktoratets arbeidsgruppe utarbeidet høsten 2019 et notat med føringer som gjelder problemstillingen om hvordan eiendom skal håndteres i en konserndannelse.⁵⁶ Direktoratet kjenner til tilfeller hvor bare en liten andel av egenkapitalen er overført til den nye tiltaksbedriften.

Konsekvensen av at for lave verdier overføres til den nye tiltaksbedriften, er at midler som i mange år er opptjent gjennom utførelsesvirksomheten kan gå tapt for utførelsesarbeidet og deltakerne.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 17. juni 2020 at det i utgangspunktet er eierens ansvar å følge tiltaksregelverket ved en omorganisering, herunder at den nye tiltaksbedriften får beholde midler opptjent gjennom utførelsen. Samtidig skal Arbeids- og velferdsetaten godkjenne den nye tiltaksarrangøren og har ansvar for å kontrollere at overskuddet som er opparbeidet gjennom utførelsen forblir i tiltaksbedriften.

6.2 Arbeids- og velferdsetatens kontroll med at tiltaksbedriftene følger tiltaksforskriften

6.2.1 Tiltaksspesifikke regnskap

Arbeids- og velferdsetaten skal ifølge til tiltaksforskriften og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) kontrollere at tiltakene blir gjennomført og tilskudd blir benyttet som forutsatt.⁵⁷ Det følger av tiltaksforskriften at tiltaksbedrifter som arrangerer flere arbeidsmarkedstiltak eller også driver ordinær forretningsdrift, må dokumentere at det ikke skjer kryssubsidiering mellom arbeidsmarkedstiltakene eller mellom tiltaket og forretningsdriften (forbud mot kryssubsidiering).⁵⁸

Tiltaksforskriften stiller videre krav om at tiltaksplassene ikke skal virke konkurransevridende.⁵⁹ Dette er i tråd med EØS-avtalen som inneholder et forbud mot offentlig støtte til foretak, dersom det er en risiko for at dette kan «vri eller true med å vri konkurransen», jf. artikkel 61 (1). Bakgrunnen for forbudet er at en virksomhet som mottar statlig støtte, i utgangspunktet har en fordel overfor sine konkurrenter.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter etterlever EØS-avtalens regler om offentlig støtte.⁶⁰ ESA har vurdert at tilskuddene til tiltakene VTA⁶¹ og AFT⁶² ikke kan regnes som offentlig støtte, men de forutsetter blant annet at tiltaksbedriftene fører separate regnskap for ulike arbeidsmarkedstiltak.

⁵⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *Prinsipper til godkjenning av forhåndsgodkjente arrangører*, 27.09.19.

⁵⁷ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) § 1-12, 13-6 og 14-5 og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt. 6.3.8.1 og 6.3.8.2

⁵⁸ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) § 1-6

⁵⁹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) §1-6.

⁶⁰ *Lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv.* (EØS-konkurranseloven) § 1.

⁶¹ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2017). *Labour market schemes in Norway (complaint) - preliminary assessment under paragraph 48(b) of the Authority's guidelines on Best Practice for the conduct of state aid control procedures*. Brev datert 05.10 2017.

⁶² EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016.

For å kontrollere at tiltaksbedriftene bruker tilskuddene til VTA og AFT slik det er forutsatt i tiltaksforskriften, har Arbeids- og velferdsetaten stilt krav om at bedriftene skal føre regnskap for hvert enkelt tiltak (tiltaksspesifikke regnskap).

Hensikten med de tiltaksspesifikke regnskapene er å gi etaten et verktøy for å etterprøve at tilskuddene går til formålet, at kryssubsidiering ikke forekommer, og at tilskuddet ikke virker konkurransevridende. For eksempel vil midler til VTA eller AFT som brukes til anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak eller annen forretningsvirksomhet, være et eksempel på kryssubsidiering som kan virke konkurransevridende. Tiltaksbedriften skal ikke belastes for kostnader som gjelder en annen virksomhet i selskapet eller i konsernet.⁶³ Kryssubsidiering kan for eksempel skje ved at midler overføres direkte, eller ved at en urettmessig stor andel av felles administrasjonsutgifter belastes den delen av virksomheten som driver med VTA eller AFT.

En slik kryssubsidiering vil gi bedre regnskapsresultater for selskapenes konkurranseutsatte virksomhet, og det vil også kunne gi en tiltaksbedriften fordel ovenfor konkurrentene. Når midler overføres gjennom slike transaksjoner, gir det videre en risiko for at tilskuddsmidler og økonomisk overskudd som er opparbeidet gjennom atføringsvirksomheten, ikke kommer deltakerne til gode.

Transaksjoner mellom nærstående parter går normalt fram av notene til årsregnskapet.⁶⁴ Nærmere informasjon om vilkårene i en husleieavtale eller avtale om kjøp av administrative tjenester mellom to selskaper i samme konsern, går imidlertid ikke fram av årsregnskapet. En analyse av årsregnskapet og årsberetningen er derfor ikke nok til å avdekke om eventuelle transaksjoner mellom tiltaksbedriften og andre selskaper i konsernet, er i strid med tiltaksforskriften.

Oppstillingen i de tiltaksspesifikke regnskapene må derfor være så detaljert at etaten kan bruke regnskapene til å kontrollere at tiltaksbedriftene disponerer tilskuddet i tråd med tiltaksforskriften.

Vi har kontrollert de tiltaksspesifikke regnskapene som tiltaksbedriftene har levert til Arbeids- og velferdsetaten for 2018. Revisjonen viser:

- Etaten mottar tiltaksspesifikke regnskaper fra under halvparten av bedriftene den har avtaler med. Kun 50 av 292 tiltaksbedrifter har levert regnskap for 2018 som er spesifisert for tiltakene VTA og AFT.
 - Av disse er det bare 20 som har levert regnskap som er spesifisert for alle tiltak, også de anbudsbaserte tiltakene, og for annen forretningsvirksomhet.
 - Bare 6 tiltaksspesifikke regnskap er detaljerte nok til at etaten kan bruke regnskapet til å vurdere om tilskuddet har gått til formålet, om kryssubsidiering forekommer og om tilskuddet virker konkurransevridende.
- 5 av de 50 tiltaksregnskapene inneholder en beskrivelse av hvordan fellesutgifter er fordelt mellom de ulike tiltakene. I ytterligere to regnskap framgår fordelingsnøkkelen, men det er ikke lagt fram en redegjørelse for hvordan man har kommet fram til disse. Uten denne informasjonen er det vanskelig å vurdere om kontrollere at det ikke transaksjoner innad i konsernet eller fordeling av ulike kostnader og felleskostnader er riktig fordelt.

Vi har stilt skriftlige spørsmål til etatens tolv fylkesenheter, og revisjonen viser følgende:

- Etaten ikke har etablert rutiner som sikrer at fylkesenhetene innhenter informasjon om avtaler og transaksjoner mellom tiltaksbedriften og andre selskaper i konsernet.
- Det ikke er et krav i avtalene mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksbedriftene om at bedriftene skal sende inn informasjon om avtaler og transaksjoner mellom tiltaksbedriften og andre selskaper i konsernet. Én av fylkesenhetene opplyser at de har stilt spørsmål om

⁶³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 13-6 bokstav b) og 14-5 bokstav b).

⁶⁴ Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) § 7-30 b).

transaksjoner mellom selskapene og bedt de aktuelle bedriftene om å sende oppdaterte avtaler årlig. En annen fylkesenhet ser behov for å innhente slik informasjon i framtiden.

Revisjonen viser videre at etaten ikke stiller konkrete krav om hvordan tiltaksregnskapene skal framstilles, eller hvilken informasjon de skal inneholde. Direktoratet opplyser i intervju at kvaliteten på de tiltaksspesifikke regnskapene som etaten mottar, varierer. Direktoratet forteller at det er vanskelig å kontrollere at tilskuddene ikke virker konkurransevridende, og at det ikke foregår kryssubsidiering.

I forbindelse med undersøkelsen har vi utarbeidet en mal for tiltaksspesifikke regnskap og innhentet slike regnskap fra tre utvalgte tiltaksbedrifter. Når regnskapet framstilles etter denne malen, kan det brukes som grunnlag for å vurdere om bedriftene følger kravene i tiltaksforskriften. Direktoratet opplyser i intervju at de vurderer malen for tiltaksspesifikke regnskap som hensiktsmessig, og at de vil vurdere å innføre den.⁶⁵ Et regnskap satt opp etter en slik mal kan gi grunnlag for en risikobasert kontroll, og det kan gjøre det enklere å kontrollere at tiltaksbedriften etterlever tiltaksforskriften.

6.2.2 Arbeids- og velferdsetatens kontroll med at kravet til primærvirksomhet er oppfylt

Det følger av tiltaksforskriften at tiltaksbedriften skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet. Det gir begrensninger i hvilke andre aktiviteter en tiltaksbedrift kan ha. Tiltaksforskriften gir unntak for salg av varer og tjenester som tiltaksdeltakerne produserer.⁶⁶

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte.⁶⁷ ESA har vurdert at tilskuddene til tiltakene VTA⁶⁸ og AFT⁶⁹ ikke kan regnes som offentlig støtte.

ESA har blant annet forutsatt at det gjennomføres årlige stikkprøver av at tiltaksbedriftene etterlever kravet om at de skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevene for 2017 og 2018 bedt Arbeids- og velferdsetaten gjennomføre årlige stikkprøver for å kontrollere at kravet til primærvirksomhet er oppfylt.

Arbeids- og velferdsetaten kontrollerte i 2019 et tilfeldig utvalg på 33 av de 292 tiltaksbedriftene for å vurdere om disse oppfyller tiltaksforskriftens krav om at attføring og varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet.

Vi har innhentet dokumentasjon på denne stikkprøvekontrollen og har analysert konklusjonene og vurderingene etaten har gjort. Revisjonen viser:

- Arbeids- og velferdsetaten har konkludert med at 24 av de 33 tiltaksbedriftene oppfyller kravet til primærvirksomhet, og har videre konkludert med at 3 bedrifter ikke har attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet. I fire saker er kontrollen enten utsatt eller ikke utført på grunn av at bedriften inngikk i en fusjon.
- Det er stor variasjon i etatens dokumentasjon av vurderinger de har gjort i forbindelse med stikkprøvekontrollen. I 19 kontrollskjemaer er det ingen eller få konkrete begrunnelser for vurderingene som underbygger etatens konklusjoner.
- Arbeids- og velferdsetaten har konkludert med at kravet til primærvirksomhet er oppfylt i flere saker selv om informasjonen som foreligger i regnskapene, etter vår vurdering ikke er nok til å kunne vurdere om kravet er oppfylt. Det mangler for eksempel informasjon om hvor stor andel av salgsinntektene som gjelder attføringsvirksomheten, og hvor stor andel av de ansatte som er knyttet til AFT- og VTA-tiltakene.

⁶⁵ Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 30. januar 2020.

⁶⁶ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 bokstav d) og 14-5 bokstav d).

⁶⁷ Lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven) § 1.

⁶⁸ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2017). *Labour market schemes in Norway (complaint) - preliminary assessment under paragraph 48(b) of the Authority's guidelines on Best Practice for the conduct of state aid control procedures*. Brev datert 05.10 2017.

⁶⁹ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016.

Direktoratet opplyser i intervju at erfaringen fra stikkprøvekontrollen i 2019 er at kontrollen ble gjennomført ulikt i fylkene. Enkelte fylker gikk grundig til verks; andre dokumenterte ikke like grundig vurderingene som de gjorde. Direktoratet arrangerte derfor en fagsamling der fylkesenheten som etter direktoratets vurdering hadde foretatt den grundigste kontrollen presenterte metodene og vurderingene sine. Tilbakemeldingene fra fylkene er at veilederen som er utarbeidet, er vanskelig. Direktoratet opplyser at veilederen er under forbedring.

I sin vurdering av tiltakene AFT og VTA viser ESA til at tiltaksbedriftene kan selge varer og tjenester som tiltaksdeltakerne produserer, når denne produksjonen er uløselig knyttet til attføringsaktivitetene eller det varig tilrettelagte arbeidet.⁷⁰ Forutsetningen er at tiltaksbedriftene først og fremst selger varer og tjenester i lite omfang og til et avgrenset lokalt marked. ESA har blant annet basert vurderingen sin på informasjon fra norske myndigheter om at de forventer at salgsinntektene av varene og tjenestene som AFT-deltakerne produserer, utgjør under 16 prosent av de totale inntektene i tiltaksbedriftene.

Vi har innhentet årsregnskapene til de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene for årene 2017 og 2018. En analyse av regnskapene viser at tiltaksbedriftene hovedsakelig finansieres av offentlige tilskudd til arbeidsmarkedstiltakene AFT og VTA (statlige og kommunale tilskudd), av salgsinntekter fra salg av anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak til det offentlige og av inntekter fra produksjon og salg av varer og tjenester.

Vi har analysert årsregnskapene til 41 tiltaksbedrifter for å undersøke hvor stor andel salgsinntektene utgjør av bedriftens samlede driftsinntekter. Revisjonen viser:

- Salgsinntektene utgjør i gjennomsnitt 36 prosent av de totale driftsinntektene for tiltaksbedriftene i utvalget, og de varierer fra 86 til 12 prosent.
- Årsregnskapene og årsberetningene til tiltaksbedriftene gir ikke nok informasjon til at det er mulig å vurdere hvor stor andel av salgsinntektene som er nært knyttet til attføringsaktivitetene eller det varig tilrettelagte arbeidet.
- For at det skal være mulig å vurdere om kravet til primærvirksomhet er oppfylt, er det nødvendig med tiltaksspesifikke regnskaper der det går fram hvordan bedriftenes salgsinntekter er fordelt på de ulike tiltakene.

6.3 Vilkårene i tiltaksforskriften

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for utformingen av tiltaksforskriften og Arbeids- og velferdsetaten skal påse at tiltaksforskriften etterleves. Tiltaksforskriften setter blant annet følgende vilkår:

- Tiltaksplassene skal ikke fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksbedriftens virksomhet, og de skal ikke virke konkurransevridende.
- Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet.
- Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.
- Det skal ikke utbetales utbytte.
- Tiltaksbedriften kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.

Vilkårene i forskriften stiller store krav til etaten. Revisjonen viser at etaten ikke har etablert en god nok kontroll som sikrer at tiltaksbedriftene etterlever tiltaksforskriften.

Vi har gjennomført intervju med ledelse og fagavdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet som uttaler at regelverket er uhensiktsmessig og medfører stor ressursinnsats på et fagfelt som direktoratet ikke er ment å ha kompetanse på. Særlig gjelder dette de økonomiske vurderingene av regnskapene til virksomhetene, som for eksempel når verdiene skal fordeles i forbindelse med en omorganisering av virksomheten. Det er lagt opp til at etaten skal ha en kontrollfunksjon som ikke er egnet, og etaten har ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre kontrollen. Dersom etaten skal

⁷⁰ EFTA Surveillance Authority (ESA) (2016). *Letter concluding pre-notification contacts regarding a new labour market measure (AFT)*. Brev til Nærings-, handels- og fiskeridepartementet 23.02.2016. EFTA Surveillance Authority (ESA) (2017). *Labour market schemes in Norway (complaint) - preliminary assessment under paragraph 48(b) of the Authority's guidelines on Best Practice for the conduct of state aid control procedures*. Brev datert 05.10 2017.

gjennomføre en kontroll som ivaretar kravene i forskriften, vil det kreve at etatens ressurser omdisponeres. Dette vil gå ut over primærarbeidet med å få folk ut i arbeid.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 17. juni 2020 at det i instruksen fra departementet til direktoratet heter at direktoratet skal sørge for at Arbeids- og velferdsetatens medarbeidere har kompetanse som gjør etaten i stand til å løse pålagte oppgaver på en god og hensiktsmessig måte. Departementet skriver videre at å forvalte en ordning med årlige tilskudd på 2,9 mrd. kroner er en vesentlig del av etatens oppgaver.

Kravet i tiltaksforskriften om at tiltaksbedriften skal ha utføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet, blir av etaten tolket slik at anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak er omfattet av utførebegrepet og kan inngå som en del av tiltaksbedriftenes primære virksomhet. Videre legger etaten til grunn at tiltaksdeltakerne «i hovedsak» skal ha nedsatt arbeidsevne.⁷¹

Vi har analysert utbetalingene fra Arbeids- og velferdsetaten i 2019, og analysen viser følgende:

- 60 av de 292 tiltaksbedriftene som får tilskudd til AFT og VTA, leverer også ett eller flere anbudsbaserte tiltak.
- I 15 tiltaksbedrifter utgjør utbetalingene til anbudsbaserte tiltak mer enn tilskuddene fra Arbeids- og velferdsetaten til VTA og AFT. I to av tiltaksbedriftene er over 90 prosent av utbetalingene fra Arbeids- og velferdsetaten anbudsbaserte tiltak.

Direktoratet opplyser i intervju at de var i tett dialog med departementet om utførebegrepet i tide før 2016-reformen da et nytt regelverk kom på plass. I denne perioden var også etaten i dialog med bransjeorganisasjonene. Det var viktig å beholde kompetansen i tiltaksbedriftene og ikke miste denne som følge av endringer i ordningene. De konkluderte derfor med at anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak er omfattet av utførebegrepet. Anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak kan dermed inngå som en del av tiltaksarrangørenes primære virksomhet, så lenge deltakerne i «hovedsak» har nedsatt arbeidsevne. Denne definisjonen er nedfelt i etatens veileder.

Direktoratet erfarte i ettertid at denne definisjonen av utføring er krevende å kontrollere, fordi andelen personer med nedsatt arbeidsevne i de anbudsbaserte tiltakene varierer. Det kan være deltakere som ikke har nedsatt arbeidsevne på disse tiltakene, og det er ikke praktisk mulig å telle hver enkelt deltaker.

Direktoratet sendte et brev med en beskrivelse av denne problemstillingen til Arbeids- og sosialdepartementet i februar 2019.⁷² I brevet foreslo direktoratet blant annet at begrepene utføring og primærvirksomhet skulle presiseres i tiltaksforskriften, slik at de bare dekker tiltakene AFT og VTA. Bakgrunnen for forslaget er utfordringene som direktoratet ser som følge av at de samme bedriftene som leverer anbudsutsatte tiltak, også kan godkjennes for leveranser av AFT- og VTA-tiltak.

Arbeids- og velferdsetaten skal i gang med å godkjenne tiltaksleverandørene på nytt i 2020 og 2021, og ser at de trenger en ny fortolkning av utførebegrepet før dette. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor i et direktørmøte drøftet at en ny fortolkning av begrepene utføring og primærvirksomhet bør innebære at utføring bare skal omfatte tiltakene AFT og VTA.

⁷¹ Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder Hvordan vurdere godkjenningskravet om at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være primærvirksomhet? datert 15.09.2016.

⁷² Brev av 14.02.2019 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og sosialdepartementet.

7 Konklusjoner

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å tildele arbeidsmarkedstiltak som skal gi de som deltar i tiltaket, bedre muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Tiltakene *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten.

I 2019 utbetalte Arbeids- og velferdsetaten 2,84 milliarder kroner i tilskudd til 292 tiltaksarrangører og i gjennomsnitt deltok vel 16 000 personer hver måned i et AFT- eller VTA-tiltak.

Målet med revisjonen er å kontrollere at Arbeids- og velferdsetaten, gjennom sin kontrollfunksjon, sikrer at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter disponerer statlige tilskudd i tråd med forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften).

Forskriften setter blant annet krav om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Det stilles også krav om at overskudd skal komme attføringsvirksomheten og deltakerne til gode. Videre fastslår forskriften at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende, og at kryssubsidiering ikke skal forekomme.

Revisjonen viser at forskriften for gjennomføring av tiltakene AFT og VTA er innrettet på en måte som gjør det krevende å etablere god nok kontroll med om tiltaksforskriften etterleves. Vilklårene i tiltaksforskriften setter krav til at etaten gjennomfører relevante økonomiske analyser av tiltaksbedriftene. De økonomiske analysene skal gi grunnlag for å vurdere om attføring er primærvirksomhet, om overskudd kommer attføringsarbeidet til gode, og om det forekommer kryssubsidiering. Revisjonen viser at etaten ikke har innrettet kontrollen slik at dokumentasjonen fra tiltaksbedriftene gir grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet og at tiltaksforskriften etterleves. Arbeids- og velferdsetaten uttaler at dersom de skal bygge opp kompetanse og omdisponere ressurser, så vil det gå utover etatens primære oppgave med å få folk i arbeid.

Revisjonen viser videre at flere av tiltaksbedriftene har god inntjening og har bygget opp solid egenkapital over tid, uten at det er mulig å spore at overskuddet kommer attføringstiltakene og deltakerne til gode. Når bedriften skal omorganiseres til konsern får datterselskapet som skal videreføre attføringsvirksomheten, tildelt til dels marginal egenkapital sammenlignet med kapitalen som tildeles morselskapet og andre datterselskaper. 25 av tiltaksbedriftene som er omorganisert til konsern fikk tilsammen overført 128 millioner kroner av opptjent egenkapital på tilsammen 986 millioner kroner. Tiltaksbedriftenes andel tilsvarer 13 prosent av samlet opptjent egenkapital. 10 av bedriftene fikk under 5 prosent av egenkapitalen. På denne måten kan opparbeidet overskudd gå tapt for attføringsarbeidet og for deltakerne.

7.1 Krav i tiltaksforskriften om at overskudd i tiltaksbedriftene skal komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode

Tiltaksforskriften stiller krav om at tiltaksbedriftenes overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode.⁷³

Vi har analysert regnskapene til samtlige 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Revisjonen viser at rundt 70 prosent av tiltaksbedriftene har overskudd i 2018. 66 tiltaksbedrifter har et årsresultat mellom 1 og 10 millioner kroner, og 2 tiltaksbedrifter har et årsresultat på over 10 millioner kroner. Av de 255 tiltaksbedriftene som har mottatt tilskudd i perioden 2014 til 2018, har 89 hatt et positivt årsresultat i alle 5 årene. Revisjonen viser at overskuddet i sin helhet overføres til egenkapitalen.

Revisjonen viser at tiltaksbedriftenes samlede egenkapital har økt fra 2,8 milliarder kroner i 2014 til 3,8 milliarder i 2018. Egenkapitalandelen sier noe om bedriftens økonomiske robusthet og en egenkapitalandel på over 40 prosent regnes som meget god. Revisjonen viser at over 70 prosent av

⁷³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 13-6 bokstav b og c og § 14-5 bokstav b og c.

bedriftene har en egenkapitalandel på over 40 prosent. Dette gir bedriftene anledning til å gjøre investeringer som skal komme attføringsvirksomheten til gode.

I avtalene mellom Arbeids- og velferdsetaten og de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er det et krav om at tiltaksbedriftene skal utarbeide en plan for investeringer (overskuddsdisponering).⁷⁴ Tiltaksbedriftenes planer for investeringer skal danne grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens kontroll med at overskuddet til tiltaksbedriftene kommer deltakerne og attføringsarbeidet til gode. Revisjonen viser at det er stor variasjon i kvaliteten på investeringsplanene. Videre er det flere eksempler på at tiltaksbedriftene ikke har lagt fram konkrete planer for investeringer som viser hvordan bedriftene skal sikre at overskuddet kommer deltakerne og attføringsarbeidet til gode.

Når virksomhetene bygger egenkapital samtidig som investeringsplanene er manglende eller mangelfulle, kan det ikke dokumenteres at overskuddet kommer deltakerne til gode.

7.2 Fordeling av overskudd og egenkapital når bedriftene omorganiseres til konsern

Tiltaksforskriften forutsetter at bedriften skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet. For å oppfylle kravet, har flere tiltaksbedrifter omorganisert til konsern og skilt ut attføringsvirksomheten i en egen juridisk virksomhet. Anbudsbaserte arbeidsmarkedstiltak og annen kommersiell drift beholdes i andre selskaper i konsernet. Når selskapsstrukturen endres, skal overskudd opparbeidet gjennom tiltakene VTA eller AFT forbli i virksomheten som skal videreføre attføringstiltakene.⁷⁵ I motsatt fall går opparbeidet overskudd tapt for attføringsarbeidet og for deltakerne.

Revisjonen viser at 58 av de 292 forhåndsgodkjente leverandørene er organisert i konsern. Vi har analysert årsregnskapene for 25 av de 58 virksomhetene. Analysen viser at flere av datterselskapene som viderefører attføringsvirksomheten, har fått tildelt vesentlig mindre egenkapital enn det størrelsen på attføringsvirksomheten skulle tilsi.

Et eksempel på dette er en virksomhet som før den skilte ut AFT- og VTA-tiltakene, hadde en samlet egenkapital på 27 millioner kroner. Datterselskapet som ble opprettet for å videreføre tiltakene, ble tilført 1 million kroner i innskutt egenkapital. Det tilsvarer 3,8 prosent av den totale egenkapitalen før endringen. Første hele driftsår etter omorganiseringen hadde tiltaksvirksomheten i datterselskapet et overskudd på nærmere 900 000 kroner. Det utgjør 78 prosent av det totale årsresultatet for mor- og datterselskapet.

Analysen av regnskapene viser videre at enkelte tiltaksbedrifter etter omorganiseringen bare har en aksjekapital på 30 000 kroner, som er minimum som må skytes inn ved opprettelsen av et aksjeselskap.⁷⁶ Et aksjeselskap skal etter *lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved, og omfanget av, virksomheten i selskapet.

Revisjonen viser at etaten i noen tilfeller har involvert seg i hvordan verdiene ble fordelt da tiltaksbedriften ble omorganisert. I disse tilfellene har tiltaksbedriften som skal videreføre AFT- og VTA-tiltakene, fått tildelt en større andel av verdiene enn det som opprinnelig ble foreslått. Etaten har for eksempel krevd at egenkapitalen i en tiltaksbedrift ved omorganisering skal økes med 22 millioner kroner.

7.3 Arbeids- og velferdsetatens kontroll for å sikre at tiltaksbedriftene følger vilkårene i tiltaksforskriften

Arbeids- og velferdsetaten skal ifølge tiltaksforskriften og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) kontrollere at tiltakene blir gjennomført og tilskuddene blir brukt slik det er forutsatt.⁷⁷

For å kontrollere at tiltaksbedriftene benytter tilskuddene til VTA og AFT som forutsatt i tiltaksforskriften, har etaten stilt krav om at bedriftene skal føre regnskap for hvert enkelt tiltak

⁷⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Avtale mellom NAV og tiltaksbedrift om gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak (VTA og AFT)*, punkt 9.

⁷⁵ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften) §§ 13-6 bokstav d og 14-5 bokstav d.

⁷⁶ *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) § 3-1.

⁷⁷ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* § 1-12, 13-6 og 14-5 og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt. 6.3.8.1 og 6.3.8.2.

(tiltaksspesifikke regnskap). Hensikten med de tiltaksspesifikke regnskapene er å gi etaten et verktøy for å etterprøve at tilskuddene går til formålet, at kryssubsidiering ikke forekommer og at tilskuddet ikke virker konkurransevridende. Revisjonen viser imidlertid at etaten mottar slike regnskaper fra under halvparten av bedriftene de har avtaler med. Kun 50 av 292 tiltaksbedrifter har levert regnskap for 2018 som er spesifisert for tiltakene VTA og AFT.

Revisjonen viser videre at etaten ikke stiller konkrete krav til hvilken informasjon tiltaksregnskapene skal inneholde, og at regnskapene som etaten mottar, ofte er presentert på et overordnet nivå. Konsekvensen av dette er at regnskapene som etaten mottar, ikke gir grunnlag for å kunne kontrollere at tilskuddene blir brukt som forutsatt i tiltaksforskriften. Bare seks av de 50 tiltaksspesifikke regnskapene som etaten mottok er detaljerte nok til at etaten kan bruke regnskapet til å vurdere om tilskuddet har gått til formålet, om kryssubsidiering forekommer og om tilskuddet virker konkurransevridende.

Vi har utarbeidet en mal for tiltaksspesifikke regnskap, og har innhentet regnskap framstilt etter denne malen fra to utvalgte tiltaksbedrifter. Regnskap framstilt etter malen gir grunnlag for å vurdere om bedriftene følger kravene i tiltaksforskriften.

Direktoratet mener det er hensiktsmessig å ha en mal for tiltaksspesifikke regnskap, og vil vurdere å innføre dette. Et regnskap satt opp etter en slik mal kan gi grunnlag for en risikobasert kontroll, og det kan gjøre det enklere å kontrollere at tiltaksbedriftene etterlever tiltaksforskriften.

Revisjonen viser at dokumentasjonen etaten mottar, ikke gir grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet, at kryssubsidiering ikke forekommer, og at tilskuddet ikke virker konkurransevridende. For eksempel er det ofte vanskelig å vurdere om transaksjoner innad i konsernet eller ulike kostnader og felleskostnader er riktig fordelt.

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for både 2017 og 2018 bedt Arbeids- og velferdsetaten gjennomføre årlige stikkprøver for å kontrollere at tiltaksbedriftene etterlever kravet om at de skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primærvirksomhet.⁷⁸ Etaten kontrollerte i 2019 et tilfeldig utvalg på 33 virksomheter. Revisjonen viser at vurderingene som etaten har gjort i forbindelse med kontrollen, ofte er lite konkrete. Vurderingene inneholder ikke begrunnelser for konklusjonene som etaten har trukket.

Tiltaksbedriftene varierer i størrelse og kompleksitet. Det er derfor en svakhet ved stikkprøvekontrollen at den ikke er risikobasert. Et risikobasert utvalg vil gjøre det mer sannsynlig at etaten avdekker de alvorligste bruddene på tiltaksforskriften. Videre er det en svakhet at kontrollen bare tar for seg om kravet til primærvirksomhet er oppfylt, og ikke om andre krav i tiltaksforskriften etterleves.

7.4 Vilkårene i tiltaksforskriften

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for utformingen av tiltaksforskriften og Arbeids- og velferdsetaten skal påse at tiltaksforskriften etterleves. I forskriften er det blant annet vilkår om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet, og overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode. Videre skal tiltaksplassene ikke virke konkurransevridende, og det er et forbud mot kryssubsidiering.

Revisjonen viser at forskriften for gjennomføring av tiltakene AFT og VTA er innrettet på en måte som gjør det krevende å etablere god nok kontroll med om tiltaksforskriften etterleves. Vilråene i tiltaksforskriften setter krav til at etaten gjennomfører relevante økonomiske analyser av regnskapene til tiltaksbedriftene. De økonomiske analysene skal gi grunnlag for å vurdere om attføring er primærvirksomhet, om overskudd kommer attføringsarbeidet til gode, og om det forekommer kryssubsidiering.

Revisjonen viser at etaten ikke har innrettet kontrollen slik at dokumentasjonen fra tiltaksbedriftene gir grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet og at tiltaksforskriften etterleves.

⁷⁸Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5



Riksrevisjonen

8 Vedlegg - Mal tiltaksspesifisert regnskap

Tiltaksbedriftens navn:
Organisasjonsnummer:
Bedriftens eierform:
Organisatoriske endringer i løpet av siste år?

Klasse	Tiltaksspesifisert regnskap	AFT	VTA	Evt. andre tiltak fra NAV eller andre offentlige virksomheter (legg inn navn på tiltak)	Evt. andre tiltak fra NAV eller andre offentlige virksomheter (legg inn navn på tiltak)	Evt. annen forretningsdrift	Totalt hele virksomheten (Skal tilsvare årsregnskapet)
	<u>DRIFTSINNTEKTER:</u>						
30	Salgsinntekter, avgiftspliktig						
31	Salgsinntekter avgiftsfri						
34	Offentlig tilskudd (Tilskudd fra NAV)						
34	Offentlige tilskudd (evt. kommunal medfinansiering VTA)						
34	Offentlige tilskudd (evt. tilskudd fra andre offentlige virksomheter)						
35-39	Annen driftsinntekt (gevinst av avgang anleggsmidler, leieinntekter, godtgjørelse osv.)						

	Sum driftsinntekter	-	-	-	-	-	-
	<u>DRIFTSKOSTNADER:</u>						
40-44	Varekostnader (Innkjøp av varer og materiell osv.) (evt. spesifiseres)						
45	Fremmedytelse og underentreprise						
46-49	Annen varekostnad (periodisering mm)						
50-51	Lønn til ansatte						
52	Fordel i arbeidsforhold (fri bil, telefon osv.)						
53	Annen oppgavepliktig godtgjørelse (inkludert styrehonorar)						
54	Arbeidsgiveravgift og pensjonskostnad						
55	Annen kostnadsgodtgjørelse						
56	Arbeids-godtgjørelse til eiere ol.						
57	Offentlig tilskudd vedrørende arbeidskravet (lærlingtilskudd etc.)						
58	Offentlig refusjon av sykepenges mm.						

59	Annen personalkostnad (gaver, kantine kostnad, yrkesskadeforsikring mm.)						
60	Av- og nedskrivninger						
61	Frakt og transportkostnad vedrørende salg						
62	Energi, brensel og vann vedrørende produksjon						
63	Leie lokaler						
64	Leie maskiner, utstyr, inventar o.l.						
65	Verktøy, inventar og driftsmateriale som ikke skal aktiveres						
66	Reparasjoner og vedlikehold						
67	Fremmedtjenester (eksterne honorarer etc.)						
68	Kontorkostnader, trykksaker o.l.						
69	Telefon og porto o.l.						
70	Transportkostnader (bilkostnader etc.)						
71	Kostnad og godtgjørelse for reise, diett, bil o.l.						
72	Provisjonskostnad						
73	Salgs- reklame- og representasjonskostnad						
74	Kontingent og gave						

75	Forsikringspremie, garanti og servicekostnad						
76	Lisens- og patentkostnad						
77	Annen kostnad						
78	Tap o.l.						
79	Periodiseringskonto						
	Sum andre driftskostnader	-	-	-	-	-	-
	<u>FINANSINNTEKTER OG -KOSTNADER</u>						
80	Sum finansinntekter (renteinntekter mm.)						
81	Sum finanskostnader (rentekostnader mm.)						
	Sum finansinntekter og-kostnader	-	-	-	-		
	<u>ORDINÆRT RESULTAT FØR SKATT</u>	-	-	-	-	-	-
83	Skattekostnad på ordinært resultat						
84-86	Sum ekstraordinære poster og evt. skattekostnad på disse						
88	<u>ÅRSRESULTAT</u>	-	-	-	-	-	-

	<u>Disponering av positivt årsresultat:</u>	<u>Beløp</u>					
	Overført til egenkapitalen						
	Overført til eier (utbytte)						
	Overført til konsernselskap (konsernbidrag)						
	Avsetning til reduksjon av udekket tap						
	<u>Sum (skal tilsvare sum Årsresultat)</u>	-					
	<u>Har tiltaksbedriften avtale med annet selskap i samme konsern?</u>	<u>Ja/nei</u>	Hvis ja, skal avtalen samt vurderingen som ligger til grunn for fordelingen, sendes inn				
	Kjøp av administrative tjenester						
	Husleie						
	Annet: spesifiser						
	Har tiltaksbedriften inngått avtale om konsernkonto?						