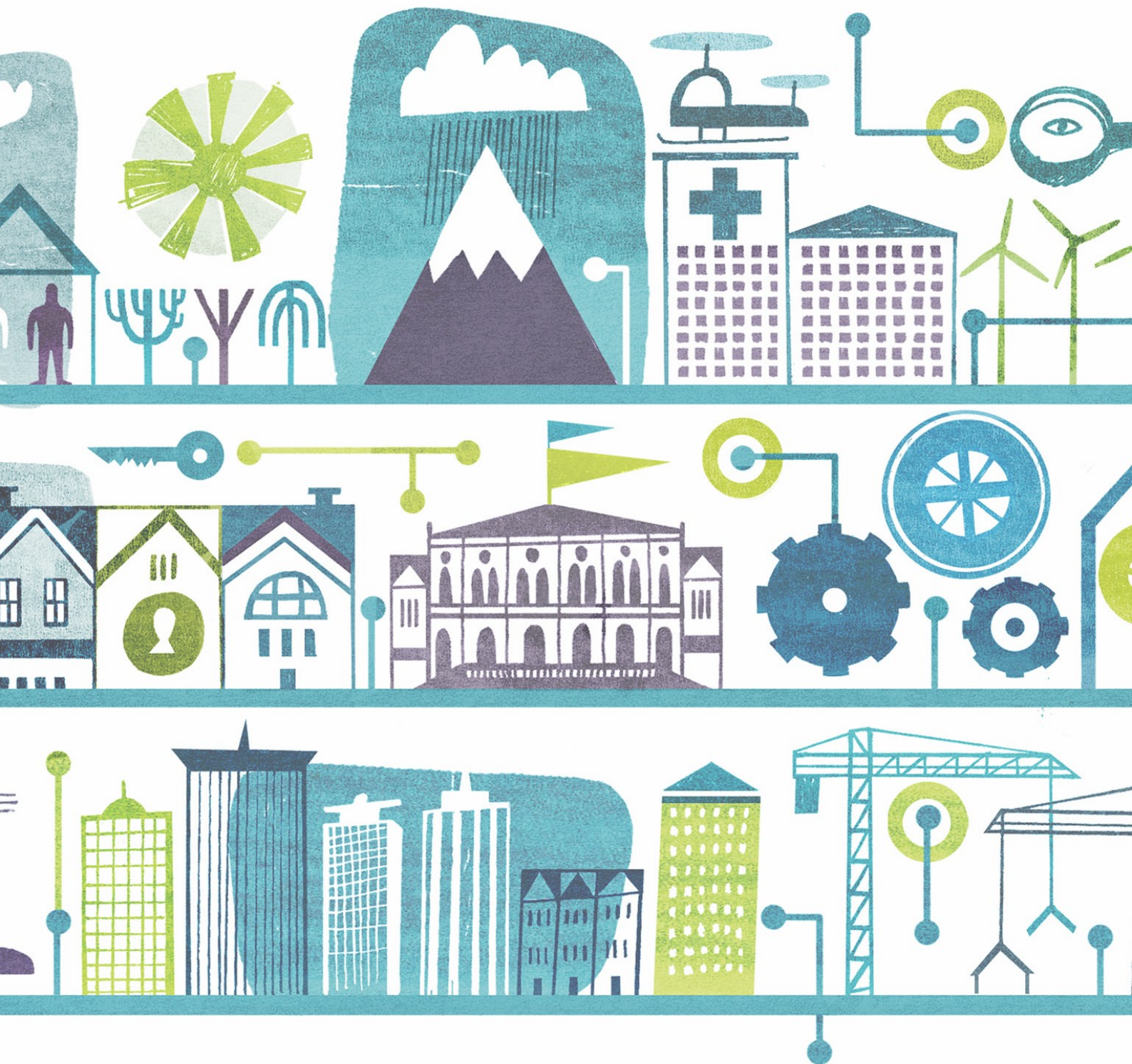




# Konkurransetsetting av arbeidsmarkedstiltak

---

Rapport 2025 - 06

Proba-rapport nr.2025-06 , Prosjekt nr. 24112

ISSN: 1891-8093

AG, PDS, 6.8.2025

--

Offentlig

--

# Konkurransenutsetting av arbeids- markedstiltak

Utarbeidet for NHO Geneo

# Forord

Rapporten er utarbeidet for NHO Geneo. Oppdraget med utredningen ble tildelt etter konkurranse der Proba og to andre leverandører var invitert til å gi tilbud.

Rapporten er i hovedsak utarbeidet av Audun Gleinsvik og Pia Dybvik Staalesen.

I NHO Geneo har vært representert først av Mee Eline Eriksson og senere av Torbjørn Furulund. Vi takker for hyggelig og konstruktivt samarbeid.

Vi har fått innspill fra NHO Geneo underveis, men Proba står alene ansvarlig for den faglige kvaliteten og konklusjonene i rapporten.

ISSN: 1891-8093

Oslo/AG, PDS, 6.8.2025



# Innhold:

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....                                 | 1  |
| 1    INNLEDNING .....                                            | 4  |
| 2    VIRKNINGER AV KONKURRANSEUTSETTING .....                    | 5  |
| 2.1    Konkurransenutsetting - når fungerer det best? .....      | 5  |
| 2.2    Mulige virkninger .....                                   | 5  |
| 2.3    Drøfting av litteraturen om kostnader og resultater ..... | 9  |
| 2.4    Andre mulige virkninger .....                             | 10 |
| 2.5    Oppsummering .....                                        | 12 |
| 3    KONKURRANSEUTSETTING AV AFT? .....                          | 13 |
| 3.1    Leverandører av AFT .....                                 | 13 |
| 3.2    Mål og målgruppe .....                                    | 14 |
| 3.3    Innhold og varighet .....                                 | 15 |
| 3.4    Finansiering og kostnader .....                           | 15 |
| 3.5    Forvaltning .....                                         | 16 |
| 3.6    Evalueringer av AFT .....                                 | 17 |
| 3.7    Mulige modeller for konkurransenutsetting .....           | 20 |
| 3.8    Drøfting av virkninger av modellene .....                 | 23 |
| LITTERATUR .....                                                 | 26 |



# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Vi mener det ikke er grunnlag for å svare entydig på egenproduksjon av arbeidsmarkedstiltak fungerer bedre eller dårligere enn konkurranseutsetting. Ulike forskningsbaserte studier gir ulike svar.*

*Arbeidsforberedende trening (AFT) framstår som et kostbart tiltak og med svakere effekter enn de fleste andre tiltak. Vi mener det vil være hensiktsmessig å åpne tiltaket for andre leverandører. Kostnadene per deltaker kan trolig halveres samtidig som resultatene kan forbedres.*

## Bakgrunn

I dag produserer Nav selv Individuell jobbstøtte (IPS), Arbeid med støtte (tidligere kalt Utvidet oppfølging) og lønnstilskudd, mens de fleste andre tiltak anskaffes gjennom anbudskonkurranser mellom private leverandører. Unntaket er Varig tilrettelagt arbeid og AFT som leveres av forhåndsgodkjente leverandører – i hovedsak kommunale aksjeselskap – uten konkurranse.

NHO Geneo, som organiserer virksomheter innenfor helsenæring, velferd- og oppvekstbedrifter, har bestilt dette prosjektet.

Prosjektet bygger i hovedsak på gjennomgang av eksisterende forskning samt et fåtall intervjuer med Arbeids- og velferdsdirektoratet og leverandører av arbeidsmarkedstiltak.

Proba står ansvarlig for det faglige innholdet og konklusjonene i rapporten. Oppdragsgiver har gitt faglige innspill, men har ikke hatt direkte innflytelse på konklusjonene.

## Problemstilling

Oppdraget var todelt:

1. Hva er virkningene av å konkurranseutsette arbeidsmarkedstiltak?
2. Bør AFT konkurranseutsettes?

## Virkninger av konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak

I denne delen av oppdraget vurderer vi konkurranseutsetting opp mot egenproduksjon i Nav.

Internasjonal forskning om konkurranseutsetting av tjenester som finansieres av offentlig forvaltning tyder på at kjøp av tjenestene fra eksterne kan gi mer effektive løsninger, men i mange tilfeller er egenproduksjon bedre. Man kan dermed ikke si at den ene anskaffelsesformen er bedre enn den andre, og valget av leveranseform bør derfor tilpasses hva som skal anskaffes og hvordan forholdene er for egenproduksjon og konkurranse.

Vi mener forskningen gir grunnlag for noen klare konklusjoner:

- Introduksjon av konkurranse er ofte effektivt hvis egenproduksjon har vært enerådende tidligere
- Jo vanskeligere det er å spesifisere kvaliteten på det som skal leveres, desto vanskeligere er det å oppnå gevinster gjennom eksterne kjøp

Internasjonal forskning på konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner om konkurranseutsetting gir lavere kostnader og/eller bedre resultater. Noen studier konkluderer med at egenproduksjon er best, andre med at konkurranseutsetting er best og en del finner ingen klar forskjell. Sprikende resultater kan

skyldes blant annet forskjeller i hva slags tiltak som studeres, kvaliteten på kontraktene med eksterne samt hvor godt egenproduksjonen styres, mv.

Heller ikke den begrensede norske forskningen på konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak gir grunnlag for klare konklusjoner om hva som fungerer best.

Innovasjonstakten er høyere i privat enn offentlig sektor. Ut fra dette, er det grunn til å anta at konkurranseutsetting kan stimulere til bedre løsninger gjennom innovasjon. Dette er ikke tematisert i forskning på konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak. I intervjuer beskriver norske aktører forbedringer i bruken av tiltaksmidler gjennom dialog og læring. Aktørene mener at kvaliteten på leveranser av tiltak er blitt betydelig forbedret over tid som et resultat av selve konkurransen og forbedringer i Navs innkjøpspraksis og oppfølging.

Det har over tid vært store endringer i omfanget på og sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene. Aktørene er enige om at det ville vært vanskelig å realisere disse endringer uten eksterne kjøp av tiltak. Konkurranseutsetting gir økt fleksibilitet, en effekt som ikke er dekket i forskningen vi ha funnet.

### **Konkurranseutsetting av AFT?**

AFT er et tiltak som har flere mål og som kan inkludere en rekke ulike typer innsats. Tiltaket skal bidra både til avklaring og eventuelt til kvalifisering for ordinær jobb. I dag må leverandørene av tiltaket være forhåndsgodkjente. Det er normalt bare kommunale aksjeselskap med attføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet som får godkjenning.

Deltakerne i tiltaket står lenger fra arbeidsmarkedet enn deltakerne i de andre store tiltakstypene, noe som kan tilsi at deltakerne får ganske omfattende innsats. Forskning tyder på at AFT har svakere effekter enn andre arbeidsrettede tiltak, også når man tar hensyn til deltakergruppen. I tillegg er tiltaket langt mer kostbart enn de andre tiltakene. Både Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har uttrykt behov for å forbedre kvaliteten på tiltaket. Departementet sendte 27. juni 2025 ut et høringsnotat om endringer av tiltaket, men uten endringer i finansieringsform eller åpning for andre leverandører.

Vi mener det er grunn til å hevde at tilskuddet til og ressursbruken i AFT er unødig omfattende og at mange deltakere er unødig lenge i tiltaket. Hvis det åpnes for konkurranse om å levere tiltaket uten å endre finansieringsløsningen, vil det føre til unødig ressursbruk. Det er en fordel om det også konkurreres om effektiv gjennomføring.

Det vil være en fordel om tiltaket deles opp i et avklaringstiltak og et oppfølgingstiltak. Nav har allerede slike tiltak, og oppdeling av AFT kan gjøres ved at de eksisterende tiltakene modifiseres slik at de også passer for dagens deltakere i AFT. Vi anslår at man da kan halvere kostnadene knyttet til deltakergruppen samtidig som resultatene blir minst like gode som i dag.



# 1 Innledning

Denne rapporten omhandler hva som er de mest effektive anskaffelsesformene for arbeidsrettede tiltak samt konsekvenser av en eventuell konkurranseutsetting av tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT).

Navs arbeidsrettede tiltak leveres på ulike måter. Hovedformene for fremskaffelse av arbeidsmarkedstiltak er:

- Navs egenregi (egenproduksjon)
- Kjøp via anbudskonkurranser
- Leveranse fra forhåndsgodkjente leverandører

I tillegg kommer tiltak som gjennomføres på arbeidsplassen og i samarbeid med arbeidsgiver (som lønnstilskudd og mentortilskudd) og tiltak som gjennomføres i samarbeid med andre sektorer (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret 2024).

I dag er det bare forhåndsgodkjente leverandører som kan gjennomføre AFT. Tilsvarende gjelder også VTA, men ikke andre arbeidsrettede tiltak.

Spørsmålet er hvorvidt måten tiltaket leveres på, påvirker effektiviteten. Vi har studert virkninger av konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak for kostnader og resultater, samt på forhold som kvalitet, fleksibilitet og innovasjon. Videre drøfter vi hvilke konsekvenser det vil ha å konkurranseutsette AFT, og på hvilken måte tiltaket eventuelt kan konkurranseutsettes.

NHO Geneo har bestilt utredningen. Geneo er landsforening for arbeidsgivere i helse-, velferd- og oppvekstsektoren, herunder kommersielle aktører som leverer arbeidsmarkeds-tiltak til Nav.

## Metoder

Utredningen bygger på:

- Gjennomgang av norsk og internasjonal forskning om virkningene av konkurranseutsetting av arbeidsrettede tiltak
- Tre ekspertintervjuer (skriftlig med Arbeids- og velferdsdirektoratet, digitale intervjuer med leverandører av anbudsutsatte tiltak)

Disse kildene har gitt ganske begrensede bidrag til vurderingene knyttet til en eventuell konkurranseutsetting av AFT og disse vurderingene bygger derfor for stor del på generelle innsikter i litteratur om konkurranseutsetting samt kunnskap om AFT som vi har fra tidligere prosjekter.

## 2 Virkninger av konkurranseutsetting

I dette kapitlet går vi gjennom litteratur om konkurranseutsetting. Vi viser først hvilke tjenester som er egnet for konkurranseutsetting, og deretter mulige virkninger av konkurranseutsetting når det gjelder resultater og kostnader samt innovasjon og fleksibilitet.

### 2.1 Konkurranseutsetting - når fungerer det best?

Det finnes knapt en eneste virksomhet, hverken i offentlig eller privat sektor, som ikke drives ved en kombinasjon av egenproduksjon og kjøp av varer og tjenester fra andre. Dette indikerer at spørsmålet om egenproduksjon versus kjøp fra eksterne i realiteten dreier seg om fordelingen mellom disse to typer leveranser, ikke som et absolutt valg om man skal kjøpe varer og tjenester fra eksterne. Det finnes mye teoretisk og empirisk forskning om dette. Vi vil her trekke fram forskning som belyser hva som er avgjørende for hvor godt de to leveranseformene fungerer for tjenester.

Andersson (2019) skiller mellom to mekanismer som kan gi gevinster ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester – gjennom eksponering for konkurranse (herunder trussel om fortrengning) og gjennom eierstyring. Åpning for flere leverandører fungerer som en trussel for at virksomheten vil nedskaleres hvis egenproduksjon er mindre effektiv enn eksterne leveranser. Eierskap har betydning for hvordan en virksomhet styres og hva den daglige ledelsen måles på. I teoretiske modeller forutsettes det vanligvis at private leverandører fokuserer på best mulige økonomiske resultater. Hvis kontrakten stiller krav til kvalitet, vil de levere den kvalitet som kreves og som kan måles, men ellers minimere kostnadene. Hvis kvalitet ikke kan måles (og monitoreres) perfekt, vil kvaliteten kunne svekkes, sammenlignet med egenproduksjon, men til en lavere kostnad. Hvis kontrakten gir resultatbasert finansiering, vil kvalitetskriteriene som belønnes gis prioritet i virksomheten, men for øvrig vil virksomheten rettes inn mot å oppfylle minstekrav til kvalitet og til en lavest mulig kostnad.

De nevnte teoretiske resultatene tilsier at konkurranseutsetting fungerer best når kvalitet kan defineres og måles ganske presist. Andersson (2019) trekker fram syv ulike tjenester som de kategoriserer ut fra hvor lett det er å definere og monitorere kvaliteten. Renovasjon (søppeltømming) regnes som enklest, mens barnevernsinstitusjoner regnes som vanskeligst. Arbeidsmarkedstiltak kategoriseres som «vanskelig» (på nivå 4 av 5). Det kan selvsagt være forskjeller mellom ulike typer arbeidsmarkedstiltak, men her behandles de samlet.

Videre inneholder Andersson (2019) en oppsummering av empirisk forskning på konkurranseutsetting av disse tjenestene. Til en viss grad samsvarer empirisk forskning med prediksjon fra den teoretiske modellen: Konkurranseutsetting gir lavere kostnader (uten fall i kvalitet) for renovasjonstjenester, og en tendens til dårligere resultater i tjenestene der kvalitetsmålinger er vanskeligere.

Det er også en rekke andre forhold som kan påvirke om konkurranseutsetting gir bedre effektivitet, herunder om dette gir store muligheter for utnyttelse av stordriftsfordeler, hvor godt den aktuelle offentlige forvaltningen drives, mv. Videre har kvaliteten på anskaffelsesprosessen stor betydning.

### 2.2 Mulige virkninger

I faglitteratur om konkurranseutsetting av offentlige tjenester er det skissert en del forventede eller mulige virkninger. Ikke alle mulige virkninger er relevante for alle tjenester.

Et ekspertutvalg («Vågeng-utvalget») kom i 2015 med en rapport om Navs virksomhet og departementets styring. Blant annet drøftet utvalget valg mellom kjøp av tjenester versus egenproduksjon.

Drøftingen starter med å argumentere for at Nav ikke bør ha egenregi på:

- Tiltak som forutsetter egne, tilpassede produksjonslokaler (Nav har ikke komparative fortrinn på etablering av slike strukturer)
- (fagspesifikke) opplæringstiltak (Nav vil ikke selv kunne etablere et bredt og fleksibelt tilbud, (jfr erfaringer med opplæring i Aetat)

Utvalget drøftet deretter hvordan Nav burde anskaffe tiltak som innebærer oppfølging i ordinært arbeidsliv. De la vekt på følgende argumenter for de to anskaffelsesformene:

*Tabell 2-1: Argumenter for og imot konkurranseutsetting av arbeidsrettede tiltak. Fra Vågeng-utvalget*

| For tjenestekjøp                                                                                                                                                                                                                 | For egenproduksjon                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lavere kostnad</li> <li>- Høyere kvalitet</li> <li>- Innovasjon</li> <li>- Mer opptatt av resultater (med riktig betalingsmodell)</li> <li>- Fleksibilitet ved endrede behov</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vanskelig å skille ut fra andre prosesser/synergieffekter/</li> <li>- Må uansett ha kompetansen</li> <li>- Myke tjenester er vanskelig å krav- spesifisere og kontrollere</li> <li>- Kostnader ved administrasjon (transaksjonskostnader)</li> <li>- Tap av informasjon fra leverandør til oppdragsgiver</li> <li>- Svak konkurranse i enkelte markeder</li> </ul> |

Punktene i tabellen var ikke basert på studier av Nav, men på studier av konkurranseutsetting generelt.

Disse momentene bygger på en del forutsetninger, herunder at eksterne leverandører vil ha et større geografisk nedslagsfelt, slik at de får større volum og at dette gir stordriftsfordeler. Videre bygger tabellen på forutsetning om at det er virksom konkurranse i de aktuelle segmentene.

I en del forskning på kjøp av arbeidsmarkedstiltak legges det også vekt på risiko for «fløteskumming». Dette innebærer at hvis leverandørene kan påvirke seleksjonen av deltakere, vil de velge bort deltakere med omfattende behov for tjenester. Det er også en del empiriske studier som finner tegn til fløteskumming, men god utforming av kontraktene kan redusere eller fjerne denne risikoen.<sup>1</sup> Litteraturen peker også på en risiko for «parkering», altså at leverandørene kan konsentrere ressursbruken om de deltakerne med gode sjanser for «suksess», for å oppnå høy resultatgrad. Disse mulige effektene av konkurranseutsetting nevnes ikke av ekspertutvalget. Risikoen for slike effekter avhenger sterkt av hvordan kontraktene og tiltakene utformes. De offentlige innkjøperne har anledning til å utforme kravspesifikasjoner og målkrav til leveransen slik at risikoen for slike effekter reduseres. Kontraktsoppfølgingen kan også bidra til å redusere risiko for fløteskumming og parkering. Vi vil også peke på at på teoretisk grunnlag vil man kunne få både fløteskumming og parkering også ved egenproduksjon og målstyring der det legges vekt på høy overgang til arbeid.

<sup>1</sup> Jf. Ayaita (2021)

## Internasjonal forskning

Crepon (2015) er en sammenstilling og drøfting av forskning på konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak. Artikkelen omhandler bare kontrollerte eksperimenter. Begrunnelsen for dette utvalget er at det ofte er vanskelig å beregne effekter på grunnlag av data om tiltak i ordinær drift. I oppsummeringen heter det bl.a.:

*The main lesson from these experiences is that using the services of private operators does not seem to lead to improved rates of return to work.*

Av de syv studiene som gjennomgås, er det bare én som viser at konkurranseutsetting gir bedre resultater, to viser ingen virkning for overgang til arbeid, mens fire viser redusert overgang til arbeid når tiltaket kjøpes fra eksterne. Studiene viser også at valg av måletidspunkt (tid etter avsluttet tiltak) er svært viktig for resultatene. De fleste tiltakene har bare kortsiktig virkning, men noen har svak umiddelbar effekt, men noe bedre effekt på lengre sikt. Valg av måletidspunkt kan dermed avgjøre både om man finner en effekt av ulike tiltak og hvilke tiltak og anskaffelsesformer som kommer best ut.

Crepon (2015) finner heller ikke at kostnadene reduseres gjennom konkurranseutsetting:

*It has also not been found that the use of private operators has led to a fall in direct program costs. On the contrary, these costs tend to be higher for private operators than for the PES<sup>2</sup>.*

For å finne nyere studier, har vi brukt Google Scholar til å finne litteratur som har brukt Crepon (2015) som kilde.

Martins (2018) er en nyere studie. Den ser på resultater av det meget omfattende «Work Programme» i Storbritannia og bidraget fra ulike typer aktører. Programmet inneholder mange ulike tiltak/intervensjoner som brukes i individuelt tilpasset innsats. Både offentlige og private aktører leverer tjenester til programmet. Analysen finner ikke systematiske forskjeller i effektivitet mellom offentlige og private tjenesteprodusenter. Selv om programmet har resultatbasert finansieringsmodell med sterk differensiering for å prioritere arbeidssøkere som står langt fra arbeidsmarkedet, er de positive virkningene sterkest for de som er nærmest arbeidsmarkedet.

Kroug (2016) er en analyse av resultater av intensivert formidlingsinnsats i Tyskland. De finner raskere avgang fra ledighet blant de som fikk tjenester fra arbeidsmarkedsmyndighetene enn blant de som fikk tjenester fra private, men forskjellen var kortvarig og skyldtes til dels økt avgang fra arbeidsmarkedet (til uførhet, el.).

Rehwald (2017) er en evaluering av et forsøk med egenproduksjon (hos arbeidsmarkedsmyndighetene) versus kjøp av tjenester fra private. Forsøket gjelder formidlingsinnsats for høyt utdannede arbeidssøkere. De finner at private ga raskere og mer intens innsats, men samme overgang til arbeid som ved egenproduksjon.

Ayaita (2021) er en studie av formidlingstiltak i Tyskland. Egenproduksjon sammenlignes med konkurranseutsetting. Det brukes to ulike kontraktsformer – ordinære og en voucher med et resultatbasert element. Studien tyder på at ordinære kontraktsformer medførte «fløteskumming» hos de private, men bruken av individuelle voucher's fjernet dette problemet. Studien konkluderer med at de private leverandørene hadde best resultater og da særlig ved bruk av voucher.

Egebark (2024) er en evaluering av et svensk tiltak «Rusta och matcha». Tiltaket innebar at arbeidssøkere fikk en «voucher» som de kunne bruke til å få kvalifiserings- og formidlingstiltak fra private leverandører. Ved overgang til arbeid, fikk leverandørene en bonus fra arbeidsmarkedsmyndighetene. Omfanget av tiltakene (dvs. størrelsen på

---

<sup>2</sup> PES=Public employment services, det vil si arbeidsmarkedsmyndighetene

«voucher») var differensiert ut fra arbeidsformidlingens vurdering av hvor mye tjenester arbeidssøkeren hadde behov for. De private leverandørene hadde betydelig handlingsrom i valg av hva slags tiltak den enkelte arbeidssøker fikk. Tiltaket ble gjennomført som et kontrollert eksperiment, dvs. med trekning av arbeidssøkere enten til ordinær oppfølging (med ulikt omfang av formidlingsinnsats og andre arbeidsrettede tiltak) av Arbetsförmedlingen eller til Rusta och matcha. Innenfor Rusta och matcha, ble det samtidig prøvet ut ulik sammensetning av ordinær og resultatbasert betaling. Hovedkonklusjonene er at deltakerne i Rusta och matcha fikk mer omfattende og dyrere tiltak enn de med ordinær oppfølging, men dette ga ikke økt sysselsetting eller arbeidsinntekt, bortsett fra en midlertidig (etter 6 måneder) effekt på andel sysselsatte blant arbeidssøkere «langt fra arbeidsmarkedet». Resultatene ble målt 6, 12 og 18 måneder etter avslutning av oppfølgingen/tiltaket. Økt andel resultatbasert betaling ga noe bedre resultater enn modellen med mer aktivitetsbasert betaling.

## Norsk forskning

Spjelkavik (2016) er en evaluering basert på en utprøving av egenproduksjon i Nav av avklarings- og oppfølgingstjenester. Forsøket ble gjennomført i fem Nav-kontor. Hovedkonklusjonen er at to av de fem kontorene fikk bedre resultater (flere i jobb) enn eksterne leverandører<sup>3</sup>, mens tre kontorer hadde like gode resultater som de private. Videre finner forskerne at egenproduksjon ga noe redusert ressursbruk. De positive effektene på overgang til arbeid oppsto gradvis. Forskerne fant også at egenproduksjon ga endring i hva slags tjenester brukerne fikk, herunder at arbeidsutprøving for avklaring ble flyttet fra skjermet sektor til ordinære virksomheter.

Proba (2018) er sluttrapport fra en evaluering av anskaffelse av nye, sammenslåtte avklarings- og oppfølgingstiltak. Evalueringen omfatter både endring i avgrensningen av tiltakene og selve anskaffelsen. Fire gamle tiltak ble til de to nye tiltakene Avklaring og Oppfølging. To av de gamle ble levert av skjermede virksomheter, mens to var konkurranseutsatt. De to nye tiltakene ble begge anskaffet gjennom konkurranse der både kommersielle leverandører og frivillige organisasjoner deltok. Blant konklusjonene er at endringene førte til økt overgang til arbeid og til reduserte kostnader. Tilbudet til arbeidstakere med relativt omfattende oppfølgingsbehov ble svekket, men dette tilskrives ikke «parkering».

Proba (2020) er en analyse der to varianter av oppfølgingstiltaket sammenlignes – (ordinær) Oppfølging anskaffet gjennom konkurranse mellom private leverandører og Utvidet oppfølging levert som egenproduksjon i Nav. Overgangen til arbeid er høyere fra Utvidet oppfølging, men dette skyldes delvis at deltakerne er «nærmere arbeidsmarkedet» i utgangspunktet. Men også når man kontrollerer for kjente forskjeller mellom deltakerne gir Utvidet oppfølging høyere overgang til arbeid, men bare for deltakere som ikke mottar arbeidsavklaringspenger. Utvidet oppfølging er imidlertid mer kostbart enn Oppfølging, og gir derfor noe svakere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.<sup>4</sup>

Proba (2023) er en evaluering av to ulike modeller for konkurranseutsetting av oppfølgingstiltak: med og uten resultatbasert finansiering. Analysen viser ingen signifikante forskjeller i resultater eller kostnader og heller ikke på innovasjon. De finner et visst element av «fløteskumming» i modellen med resultatbasert finansiering ved at leverandørene med resultatbasert finansiering var noe mer tilbøyelige til å melde om at deltakeren ikke passet inn på tiltaket. Evalueringen konkluderer med at hvis man skal bruke resultatbasert finansiering, bør resultatet og tilhørende resultatbasert finansiering graderes. Omfang av

---

<sup>3</sup> Noen av disse tiltakene var reservert for skjermet sektor

<sup>4</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024) finner også at Utvidet oppfølging har sterkere effekt på overgang til arbeid enn Oppfølging. De finner – i motsetning til Proba – også at Utvidet oppfølging er mindre kostbart. Utvidet oppfølging (egenproduksjon) gir dermed klart best samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

resultatbasert finansiering bør graderes ut fra omfanget av deltakerens sysselsetting eller arbeidsinntekt.

## 2.3 Drøfting av litteraturen om kostnader og resultater

Hovedinntrykket fra litteraturen omtalt over er:

- Litteraturen gir ikke grunnlag for en klar konklusjon om hva som fungerer best av egenproduksjon eller konkurranseutsetting
- Mesteparten av litteraturen omhandler kostnader opp mot resultater og belyser i liten grad andre effekter nevnt i oppdragsbeskrivelsen for vårt prosjekt (for eksempel fleksibilitet, innovasjon, mv) eller de ulike mulige virkningene som Vågang-utvalget framhevet, se Tabell 2-1.

Ingen av studiene analyserer om nye leveranseformer (introduksjon av private leveranser som alternativ til egenproduksjon eller vice versa) påvirker effektiviteten hos den opprinnelige leverandørsektoren. Er det for eksempel slik at introduksjon av konkurranse oppfattes som en trussel som påvirker effektiviteten i egenproduksjonen? Andersson (2019) konkluderer med at introduksjon av konkurranseutsetting ga store effektivitetsgevinster på 1970 og -80-tallet, delvis fordi offentlig sektor ofte var dårlig styrt. Etter at trusselen om konkurranseutsetting var introdusert i de fleste land, ga ytterligere konkurranseutsetting mindre eller ingen gevinster.

Det kan være mange grunner til at forskningsresultatene spriker. Blant annet kan følgende forhold bidra:

- Det er ofte vanskelig å måle effekter av arbeidsrettede tiltak, og metodeproblemer kan føre til usikre eller misvisende resultater knyttet til om konkurranseutsetting gir effektivisering
- Det kan være forskjeller mellom land i effektiviteten i arbeidsmarkedsmyndighetenes egenproduksjon og i kvaliteten på anskaffelsessystemet. Dette kan gjøre at egenproduksjon faktisk fungerer best i enkelte land, mens konkurranseutsetting fungerer best i andre.
- Studiene gjelder ulike typer tiltak. Trolig er enkelte tiltak bedre egnet for konkurranseutsetting enn andre.

Trolig er det også slik at det er en tendens til at godt styrte virksomheter blir mer effektive over tid, fordi de bruker erfaringer til forbedringsarbeid. Derfor kan resultatene påvirkes av hvor lenge aktørene har produsert tiltakene som studeres. Mange av forsøkene har form av at man går fra rendyrket egenproduksjon til utprøving av konkurranseutsetting. Egenproduksjonen kan da være preget av en lengre periode med prøving og feiling, læring og tilpasning til ny innsikt. De private leverandørene har i denne situasjonen ikke hatt samme mulighet til læring og forbedringsarbeid. En slik modell for utprøving kan derfor gi ganske svake resultater for konkurranseutsetting, mens en senere måling vil kunne gi andre resultater.

Tabellen under gjengir hovedkonklusjoner i relevante studier samt hvilken anskaffelsesform som ble brukt før forsøket samt om forsøket ga bedre resultater enn «før»-tiltaket. Tabellen kan bidra til å belyse om «før» vanligvis fungerer best, kanskje fordi formen er utprøvd og gradvis forbedret gjennom læring.

Tabell 2-2: Studier av egenproduksjon versus eksterne leveranser av arbeidsrettede tiltak

| Studie/tiltak                                                        | «Før»-tiltaket                                 | Virkning av forsøk/ending                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proba (2020) Oppfølging                                              | Konkurransesutt                                | «Etter»-tiltaket hadde bedre resultater, men høyere kostnader (ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt)                                                                 |
| Egebark (2024): «Rusta och matcha» (ligner på Oppfølging)            | Egenproduksjon                                 | «Før»-tiltaket var best – samme resultater, men lavere ressursbruk.                                                                                             |
| Spjelkavik (2016): avklarings- og oppfølgingstjenester.              | Konkurransesutt                                | «Etter»-tiltaket hadde bedre resultater og lavere ressursbruk                                                                                                   |
| Rehwald (2017): Formidlingsinnsats for høyt utdannede arbeidssøkere. | Egenproduksjon                                 | «Før» best, pga lavere kostnader. Resultatene var like gode. .                                                                                                  |
| Kroug (2016): Intensivert formidlingsinnsats.                        | Blandet – egenproduksjon og konkurranse-utsatt | Egenproduksjon og konkurranseutsatt var like bra.                                                                                                               |
| Martins (2018): «Work Programme» (bredt, ligner mest på oppfølging)  | Blandet – egenproduksjon og konkurranse-utsatt | Egenproduksjon og konkurranseutsatt var like bra.                                                                                                               |
| Cockx and Baert (2015): Veiledning og opplæring                      | Egenproduksjon                                 | «Etter» best. Både kommersielle og frivillige hadde bedre resultater enn egenproduksjon. Frivillige hadde lavere kostnader enn kommersielle og var derfor best. |
| Cottier (2015): Formidling                                           | Blandet                                        | Private noe bedre (basert på kost-nytte). Private ga raskere overgang til arbeid, men til dårligere betalte og mindre stabile jobber.                           |
| Ayaita (2021): Oppfølging og formidling                              | Blandet                                        | Private er bedre, særlig med bruk av individuelle vouchers med innslag av resultatbasert finansiering                                                           |
| Behaghel (2014): Formidling                                          | Blandet                                        | Egenproduksjon gir best resultater                                                                                                                              |

Vi ser ikke noen klar tendens til at «før»-tiltak kommer best ut. Det er ingen klar støtte til vår hypotese om at den etablerte anskaffelsesordningen oftest vil være mer effektiv enn det nyetablerte alternativet.

## 2.4 Andre mulige virkninger

Litteraturen over omhandler ikke alle mulige/forventede virkninger av konkurranseutsetting. Vi tar her utgangspunkt i argumentene for og imot konkurranseutsetting som Vågeg-utvalget presenterte (jf. Tabell 2-1).

## Innovasjon

I hovedsak behandler studiene i vår litteraturgjennomgang ikke virkning av konkurranseutsetting for innovasjon. Proba (2023) og Spjelkavik (2016) berører temaet, men uten å konkludere om egenproduksjon ga mer eller mindre innovasjon enn konkurranseutsetting. Proba (2023) peker på konkurransenes utforming har betydning for om eksterne kjøp gir mer innovasjon. Vi har gjort noen enkle litteratursøk for å finne forskning om virkninger av konkurranseutsetting av offentlige tjenester for innovasjon, men vi fant ikke relevante resultater.

Vårt inntrykk er at det er en kontinuerlig læreprosess knyttet til utforming og anskaffelse av arbeidsrettede tiltak, der både Nav, leverandørene og forskere lærer av hverandre og der alle strekker seg for å bli bedre. Hvor viktig er konkurranseutsetting for å bidra til læring og innovasjon? Dette er uvisst, men intervjuene viser at det kan ha en viss betydning. Leverandørene vi har snakket med forteller at de stadig gjør inkrementelle forbedringer for å heve kvaliteten på tiltakene, og for å møte Navs forventninger.

Både leverandører av arbeidsmarkedstiltak og Nav fylkene (som følger opp kontraktene) forteller at det over tid er gjort betydelige endringer i oppfølgingen av kvalitet i tiltakene. Nav har nå jevnlig dialog med leverandørene for å ta opp eventuelle utfordringer eller forhold ved tiltaksgjennomføringen som ikke svarer til forventningene (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret 2024). Både Nav selv og leverandørene vi har hatt kontakt med erfarer at endringer i kontraktsoppfølgingen har bidratt til kvalitetsforbedring. Det er også gjort endringer i kravspesifikasjonene til de anbudsutsatte tiltakene, blant annet elementer av SE-metodikk og vektlegging av oppfølging på arbeidsplass, som skal bidra til kvalitet. Disse kvalitetsforbedringene forutsetter innovasjoner som skjer i samspill mellom Nav og leverandørene.

Intervjuer med leverandører og vår egen kjennskap til Navs kjøp av arbeidsrettede tiltak tyder altså på at kvaliteten på både anskaffelsesprosessene og leveransene er endret over tid. For oss ser det ut til at kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene er blitt klart bedre, men i skriftlig innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til oss bemerker de at Arbeidsindikatoren – en indikator for effektene av arbeidsrettede tiltak – ikke tyder på økt effekter av tiltakene over tid.

Utforming av kravspesifikasjoner for tiltak og de enkelte leveranser kan begrense mulighetene for innovasjon. I reglene for arbeidsrettede tiltak er det bestemmelser om hvordan tiltakene skal utformes. I oppdragsbeskrivelsene for den enkelte konkurranse, kan det være ytterligere spesifikasjoner. I en rekke sammenhenger er det tatt til orde for økt bruk av «innovative anskaffelser» ved konkurranseutsetting.<sup>5</sup> Med dette menes at det er mål – og ikke løsningene – som spesifiseres. Dette gir rom for innovasjoner i løsningene/leveransene. I intervjuer med leverandører har vi spurt om de mener Nav burde bruke mer innovative anskaffelser i kjøp av arbeidsrettede tiltak. Vi har ikke oppfattet noe klart ønsker om dette. Kanskje har dette sammenheng med at vi intervjuet etablerte leverandører og ikke «utfordrere». I andre sammenhenger har imidlertid leverandører tatt til orde for mer bruk av innovative anskaffelser (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret, 2024). I sitt skriftlige innspill til oss sier Nav at anskaffelsesregelverket gir stort handlingsrom til å anskaffe det tiltaket som er best tilpasset Navs brukere, og det gir rom for innovasjon. Nav erfarer også at leverandørene er opptatt av kompetanseutvikling.

## Fleksibilitet

Om lag 85 prosent av deltakerne på arbeidsrettede tiltak har nedsatt arbeidsevne<sup>6</sup>. Antall personer med nedsatt arbeidsevne er preget av trender/bølger og ikke av brå skift. På

---

<sup>5</sup> Se f.eks. Meld. St. 22 (2018–2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

<sup>6</sup> Jf. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssøkere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>

landsbasis og i sum over alle typer tiltak, er endringer i behovet for arbeidsrettede tiltak derfor ganske forutsigbart (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret, 2024). Omfattende ankomster av flyktninger kan imidlertid gi sterkere svingninger i behov for tiltak.

For aktørene som løpende tildeler og leverer tiltak, framstår kapasitetsbehovet som mindre forutsigbart og stabilt.. Særlig i små kommuner, er det vanskelig å forutsi antall som tildeles (eller burde fått tildelt) et gitt tiltak. For produsentene av tiltak, kan dette innebære kø på et tiltak i ett område og ledige plasser i et annet område, og kø og samtidig ledig kapasitet på ulike tiltak i ett og samme område. Videre har avgrensninger av og krav til tiltakene endret seg over tid. Vi har ikke data med tidsserier for antall deltakere med den spesifisering Nav bruker i sine anskaffelser og avtaler med leverandører. Den spesifiseringen Nav har i sin tiltaksstatistikk er mer aggregert enn den som brukes i avtaler med leverandørene. Statistikken er derfor ikke godt egnet til å illustrere den tidsvariasjonen som Nav opplever i behov for ulike tiltak i de ulike områdene og heller ikke den variasjonen/usikkerheten som leverandørene opplever.

Leverandørene vi intervjuet uttrykte skepsis til om Nav ville klart å tilpasse kapasiteten i egenproduksjon like raskt. I skriftlig innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet heter det:

*Anbudsutsetting fører med seg en betydelig fleksibilitet knyttet til opp- og nedskalering av volum ettersom behovet endrer seg.*

## 2.5 Oppsummering

Forskning på egenproduksjon versus konkurranseutsetting av arbeidsrettet virksomhet gir ikke grunnlag for konklusjon om at den ene anskaffelsesformen er mer effektiv enn den andre, verken i form av forskjeller i effekter eller kostnader.

Forskningen belyser ikke effektene av å ha to anskaffelsesformer å spille på, herunder virkninger av konkurranseutsetting som en trussel for de som driver med egenproduksjon. Videre belyser forskningen ikke virkning via innovasjon. Det er godt dokumentert at det skjer mer innovasjon i privat enn i offentlig sektor, men forskningen sier ikke noe dette også gjelder i produksjon av arbeidsmarkedstiltak. Videre er forskningen ikke egnet til å si noe om hvordan samspillet mellom egenproduksjon og eksterne anskaffelser effektiviteten i bruk av ressurser på arbeidsmarkedstiltak. Vi oppfatter at både Nav som forvalter og innkjøper og leverandørene er blitt bedre over tid og at det skjer mye læring gjennom samhandlingen mellom Nav og de eksterne leverandørene.

Både Nav og eksterne leverandører oppfatter at Nav neppe ville klart å omstille seg like raskt til endringer i behov for tiltak som det eksterne leverandører gjør. Bruken av eksterne kjøp av tiltak gir dermed en fordel gjennom fleksibilitet i kapasiteten.

### 3 Konkurransetsetting av AFT?

Arbeidsforberedende trening (AFT) leveres i dag bare av forhåndsgodkjente leverandører. Disse skal, som hovedregel, være aksjeselskap eiet av kommuner. Begrensningen i hvem som kan søke forhåndsgodkjenning er knyttet til statsstøtteregelverket i EØS-avtalen og det faktum av tiltaket finansieres med tilskudd, ikke kjøp av tjenester.

Vårt oppdrag omfatter ikke en juridisk vurdering av mulige endringer i kravene til leverandørene av AFT og til anskaffelsesform og finansieringsløsning. NHO Geneo har bedt oss vurdere mulige modeller for konkurransetsetting av AFT, samt vurdere de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en slik konkurransetsetting.

#### 3.1 Leverandører av AFT

I dag er det bare forhåndsgodkjente leverandører som kan gjennomføre AFT. Tilsvarende gjelder også VTA, men ikke andre arbeidsrettede tiltak. Nedenfor omtaler vi analyser som viser at AFT er lite effektivt: Det er kostbart og det bidrar (i beste fall) lite til deltakernes overgang til ordinært arbeid.

Både AID og Nav har i flere sammenhenger omtalt behov for å styrke kvaliteten på AFT. Nav har iverksatt tiltak for å styrke AFT, men har ikke mandat til å endre begrensningene i hva slags virksomheter som kan levere tiltaket. I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2025, heter det blant annet:

*Direktoratet bes om å bidra inn i arbeidet med å vurdere endringer i innretningen av arbeidsmarkedstiltakene. Dette omfatter endringer som kan øke nytten av arbeidsforberedende trening (AFT), ...*

AID nevner enkelte mulige endringer i AFT, men ikke åpning for andre enn forhåndsgodkjente leverandører. Funn i Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak tyder på at ordningen med forhåndsgodkjente leverandører i hovedsak er utslag av politisk styring (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret, 2024).

Det stilles krav til alle arrangører av arbeidsrettede tiltak. I tiltaksforskriften §1-6 heter det blant annet:

*En virksomhet 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 tilskuddsordning,*
- b) at tiltakene organiseres slik at faglige og økonomiske krav oppfylles, og*
- c) at subsidiering ikke forekommer på tvers av de enkelte tiltakene eller fra tiltaket til annen virksomhet som for eksempel forretningsdrift.*

Det stilles tilleggskrav til arrangører av AFT (jf. § 13-6). De skal forhåndsgodkjennes. Det stilles dessuten krav om at har utføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet. I forskriftens bestemmelser om VTA heter det at

*Virksomheten skal 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 det enkelte tilfellet.*

*Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter for vanskeligstilte personer, kan godkjennes som tiltaksarrangør. Vilkårene i annet ledd bokstav b til d gjelder tilsvarende for disse.*

Bestemmelsen i det sistnevnte leddet gir ikke aktører som oppfyller kravene i unntaksbestemmelsen *rett* til å bli godkjent. De kan godkjennes. Godkjenning er betinget av «det er hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet».

Kravene til eierskap innebærer at mange som leverer arbeidsrettede tiltak for Nav ikke kan levere AFT. Det er i hovedsak skjermede virksomheter som tilbyr AFT. Vi kjenner ikke til presise tall for hvor mange av leverandørene som har annet enn kommunalt eierskap.

## 3.2 Mål og målgruppe

Målgruppen for AFT er:

*personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger.*

Tiltaket sikter både mot avklaring av deltakerne og å øke deltagelse i arbeidsmarkedet

§ 13 i tiltaksforskriften omhandler AFT. Det heter blant annet at:

*Målet med AFT er å bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid.*

I rundskrivet til tiltaksforskriften heter det at målet er at 50 prosent av deltakerne skal ha overgang til utdanning eller arbeid. Golombek (2025) viser at i deres materiale var det om lag 1/3 av deltakerne i AFT som gikk til arbeid eller utdanning. Halvparten gikk til uføretrygd. 16 prosent gikk til «annet», herunder andre tiltak. Overgangen til arbeid var dermed betydelig lavere enn målet i rundskrivet – 50 prosent.

I målformuleringen ligger det at tiltaket dels kan være utprøvende, det vil si eksplorerende. Dette innebærer at et mulig utfall kan være at tiltaket leder til avklaring til søknad om uføretrygd og eventuelt varig tilrettelagt arbeid. Men tiltaket kan også lede til en konklusjon om at ordinært arbeid er en mulighet og til at dette realiseres eller at mulighetene styrkes gjennom styrking av arbeidsevnen.

Tiltaket er ment for personer som har «særlig usikre yrkesmessige forutsetninger». Et vellykket resultat kan derfor være både

- avklaring (eventuelt til uføretrygd)
- styrking av arbeidsevnen og overgang til varig arbeidsrettet tiltak eller et annet midlertidig tiltak
- ordinært arbeid

Dette målbildet har implikasjoner for kravspesifikasjonen ved eventuell konkurranseutsetting. «God kvalitet» må sikte mot riktig utfall for hver deltaker. Slik vi vurderer det, innebærer god kvalitet i dette tilfellet:

1. god avklaring
- eller
2. god utvikling av arbeidsevnen for de deltakerne som avklares til ordinært arbeid.

Oslo Economics (2020) karakteriserer typiske deltakerne i AFT på følgende måte:

*Informanter peker på tre hyppig forekommende typer av deltakere. Det er unge som har falt fra i skolealder, som aldri har vært i arbeid, og som i liten grad har opplevd mestring i livet; det er godt voksne personer som har stått utenfor arbeidslivet i mange år, ofte med helseutfordringer som gjør at de ikke kan stå i samme jobb som tidligere; og det er i en del tilfeller innvandrere med dårlige norskkunnskaper og andre tilleggsutfordringer.*

Bekrivelsen passer trolig også godt på deltakerne i de fleste arbeidsrettede tiltak, bortsett fra dem med snevrere målgruppe.

### 3.3 Innhold og varighet

Tiltaksarrangøren skal innen fire uker etter oppstart utarbeide en plan for gjennomføringen for den enkelte deltaker. Planen skal sendes Nav.

AFT kan inneholde:

- a. avklaring og kartlegging av ressurser, karriereveiledning,
- b. utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø,
- c. tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse,
- d. bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv, og
- e. tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv.

Alle deltakere skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden. I rundskrivet heter det at

*Som hovedregel skal alle tiltaksdeltakere ha forsøkt/være i individuell arbeidstrening i ordinært arbeidsliv og/eller i opplæring i løpet av de 4 første månedene etter oppstart i tiltaket.*

Tiltaket kan vare i ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år.

### 3.4 Finansiering og kostnader

#### Finansiering av AFT

AFT finansieres med et tilskudd per deltakermåned. Tilskuddssatsen fastsettes av AID.

Leverandørene kan ikke utbetale utbytte til eier, og tilskuddet kan bare «komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode».

#### Ressursbruk og kostnader

AFT er ressurskrevende sammenlignet de fleste andre tiltak som Nav forvalter (jf. Figur 3-1). I gjennomsnitt for alle deltakere, er den samfunnsøkonomiske kostnaden ved tiltaket mer enn tre ganger så høy som det nest mest ressurskrevende tiltaket (Oslo Economics og Frischsenteret 2024).

Tallene i Figur 3-1 inkluderer ikke avklaringstiltaket, som i noen tilfeller kanskje vil være det mest nærliggende alternativet til bruk av AFT. Videre er heller ikke Jobbmestrende oppfølging spesifisert. Også dette er framhevet av våre informanter som et alternativ til deler av AFT. Også Oppfølging og Utvidet oppfølging i Nav kan være alternativer til AFT, og disse tiltakene inngår i tabellen.

Figur 3-1: Faksimile fra Oslo Economics og Frischsenteret (2024)

| Tiltak                       | Gjennomsnittlig varighet (måneder) | Budsjettkostnad per måned | Total samfunnsøkonomisk kostnad |
|------------------------------|------------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| AFT                          | 10,1                               | 18 700                    | 239 400                         |
| AMO                          | 4,4                                | 10 000                    | 55 300                          |
| Arbeidsrettet rehabilitering | 2,0                                | 17 000                    | 60 800                          |
| Arbeidstrening*              | 5,0                                | 1 000                     | 4 700                           |
| Jobbklubb                    | 2,2                                | 9 600                     | 32 200                          |
| Midlertidig lønnstilskudd    | 6,6                                | 24 300                    | 7 300                           |
| Oppfølging                   | 8,3                                | 7 100                     | 72 900                          |
| Utdanning                    | 15,7                               | 2 100                     | 36 700                          |
| Utvidet oppfølging i NAV     | 7,9                                | 5 900                     | 49 800                          |

I kravspesifikasjon for AFT fra 2016 heter det at «Tiltaksarrangør skal som hovedregel tilby 1 ansatt veileder pr 6 tiltaksplasser i tiltaket». Dette kravet bidrar til at tiltaket har en høy samfunnsøkonomisk kostnad sammenlignet med andre tiltak. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 3.8.

Oslo Economics (2023) er en vurdering av om tilskuddssatsene for AFT og VTA bør endres eller differensieres mellom arrangørene. Basert på studier av regnskapene (også regnskapsrapporter til Nav) og intervjuer med arrangører, konkluderer de med at satsene ikke bør endres og heller ikke differensieres mellom arrangørene. Konklusjonene bygger blant annet på at driftsmarginene for arrangørene er på linje med leverandører av andre typer arbeidsmarkedstiltak.

I vårt intervju med en leverandør av AFT og andre tiltak, framkom det at de økonomiske rammene for drift av AFT ble vurdert som klart bedre enn for andre tiltak. Men ettersom det ikke var adgang til å utbetale overskudd fra drift av AFT eller til å krysssubsidiere til drift av andre tiltak, ble en del av tilskuddet til AFT brukt til kompetanseoppbygging og «faglig utvikling». Finansieringsordningen og de forutsigbare rammene gjorde også at det var mer stabilitet i bemanning, noe som er positivt for deltakerne og kvaliteten.

Informantens synspunkter tilsier at en regnskapsanalyse ikke vil avdekke om AFT er «overfinansiert». Grunnen er at tilskuddsmidlene brukes opp, men på en måte som kan gi lav effektivitet.

## 3.5 Forvaltning

AID fastsetter tilskuddssatsene og forvalter tilskuddsforskriften. Nav har ansvar for den øvrige forvaltningen, herunder dimensjonering (antall plasser og deltakere).

Antall plasser i tiltaket besluttet i avtaler mellom den enkelte fylkesenhet i Nav og arrangørene. Det er Nav fylkene som vurderer hvor mange AFT-plasser det er behov for, ut fra behovene i brukerporteføljen. Oppsigelsestiden for plasser i AFT er på seks måneder. Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak peker på at lang oppsigelsestid på avtalene gir mindre fleksibilitet for Nav (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret 2024).

I Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, del-rapport 1 (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret 2024), heter det:

*Bruken av AFT, som kjøpes inn fra forhåndsgodkjente (ikke-konkurranseutsatte) leverandører, har vært svært stabil i perioden, målt ved antall deltakere per år. Det tyder på at bruken primært bestemmes av antall avtalte plasser hos de*

*forhåndsgodkjente aktørene, og at Nav i liten grad benytter seg av fleksibiliteten til å skalere bruken etter eventuelle variasjoner i behov.*

### Tildeling av tiltak og varighet

Det er Nav som selekterer deltakere til AFT (og andre arbeidsrettede tiltak). God forvaltningen av tiltaket må også innebære god kvalitet i seleksjon til tiltaket. Dette er utfordrende fordi det finnes flere tiltak med overlappende målgruppe, herunder avklaringstiltaket og ulike former for oppfølging og arbeid med støtte. Vi er videre kjent med at Nav-veilederne i en del tilfeller bruker AFT som erstatning for eller i tillegg til avklaringstiltak. Begrunnelsen er blant annet behov for å få en grundigere avklaring enn det avklaringstiltaket kan gi, blant annet knyttet til dokumentasjonskrav ved uføresøknad (OE 2024). Samtidig oppfatter mange Nav-veiledere at AFT er et fleksibelt tiltak når det gjelder å tilpasse innholdet til den enkelte bruker.

Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret 2024) peker også på at veilederne i enkelte tilfeller velger AFT for brukere som har behov for lang varighet:

*Tiltakene har ulik maksimal varighet og spesifisert ulik varighet for ulike grupper, og det er begrensninger i hvilke elementer som kan kombineres i enkelte tiltak. For eksempel kan brukere tildeles AFT fordi de vurderes å ha behov for lang varighet, uten at de nødvendigvis har behov for den intensive oppfølgingen dette tiltaket også innebærer.*

Varigheten skal tilpasses den enkelte deltaker. I tiltaksforskriften heter det at

*For å sikre framdrift i tiltaket, skal Nav-kontoret vurdere status og progresjon for den enkelte deltaker hver tredje måned.*

Dette innebærer at varigheten av deltagelsen for den enkelte også besluttet av Nav, men dette vil i praksis skje i et samspill mellom veileder i Nav, deltakeren og arrangøren. Tilsvarende gjelder for flere av de anbudsutsatte tiltakene.

Regelverket innebærer at leverandørene må oppfylle visse minstekrav for å bli forhåndsgodkjent og andre minstekrav i gjennomføringen. Det er satt mål, blant annet for andel av deltakerne som går over til ordinært arbeid, men manglende oppfylling sanksjoneres ikke og har ikke direkte virkninger for tilstrømning av deltakere til leverandørene. Videre har måloppnåelsen heller ikke konsekvenser for tilskuddenes størrelse. Hvis leverandøren reduserer sin ressursbruk per deltaker, kan dette kun brukes til å investere i virksomheten eller til andre tiltak som kommer deltakerne til gode. Denne insentivstrukturen innebærer at virksomhetens omfang og inntekter ikke påvirkes av om leverandørene «strekker seg».

Selv om reglene for tildeling og finansiering ikke gir noen kobling mellom resultater og tildeling, vil det likevel være en slik sammenheng: Nav-veilederne kan velge andre tiltak hvis de oppfatter at kvaliteten på AFT-leverandøren er svak. Mulighetene for å velge andre tiltak avhenger av om det er ledige plasser på andre, relevante tiltak.

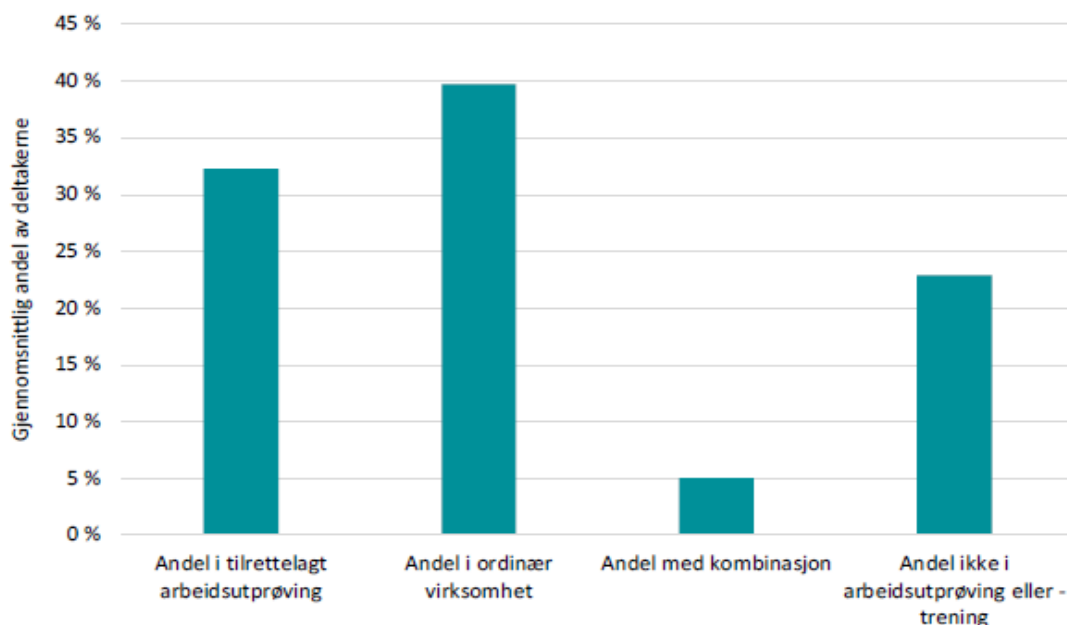
## 3.6 Evalueringer av AFT

Slik målet for tiltaket er definert, sikter det både mot avklaring og overgang til arbeid. Det finnes noe forskning på effektene av AFT. Disse fokuserer primært på virkningene for overgang til arbeid og mindre på god avklaring.

Vi presenterer her først noen deskriptive analyser, før vi presenterer effektanalyser og samfunnsøkonomiske vurderinger.

Golombek (2025) bygger blant annet på en spørreundersøkelse blant arrangører av AFT. I spørreundersøkelsen ble arrangørene spurt om hvor mange deltakere de hadde i ulike former for tilrettelagt arbeidsutprøving og arbeidstrening i ordinær virksomhet da spørreundersøkelsen ble gjennomført. Svarene er gjengitt i figuren nedenfor:

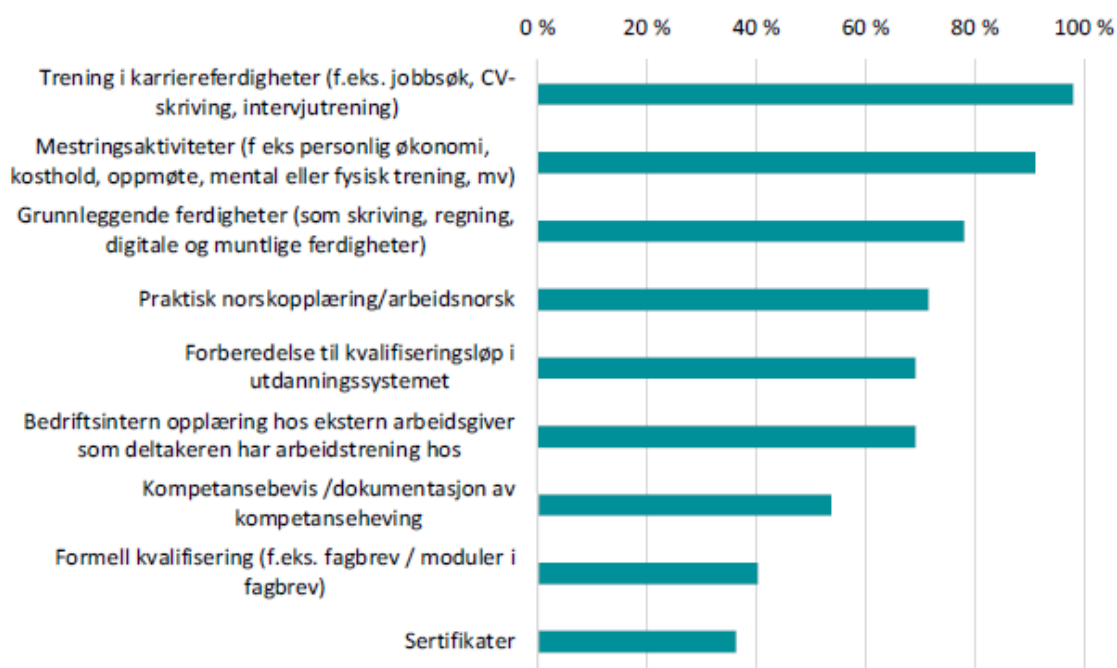
*Figur 3-2: Andel av deltakerne i AFT som til enhver tid deltar arbeidstrening/-utprøving*



Resultatene tyder på at trening i ordinær virksomhet er noe mer brukt enn arbeidsutprøving i skjermet. Videre er 75-80 prosent deltakerne til enhver tid i en form for arbeidsutprøving, ikke nødvendigvis på heltid, men i kombinasjon med andre aktiviteter. I rapporten heter det at resultatene varierer sterkt mellom ulike arrangører.

AFT skal ifølge kravspesifikasjonen tilby tilrettelagt opplæring. Dette kan være basiskompetanseferdigheter, praktisk norskopplæring eller å legge til rette for yrkesfaglige løp. Golombek (2025) har kartlagt hva innholdet i opplæringen er.

Figur 3-3: Andel av arrangørene som tilbyr ulike typer opplæring

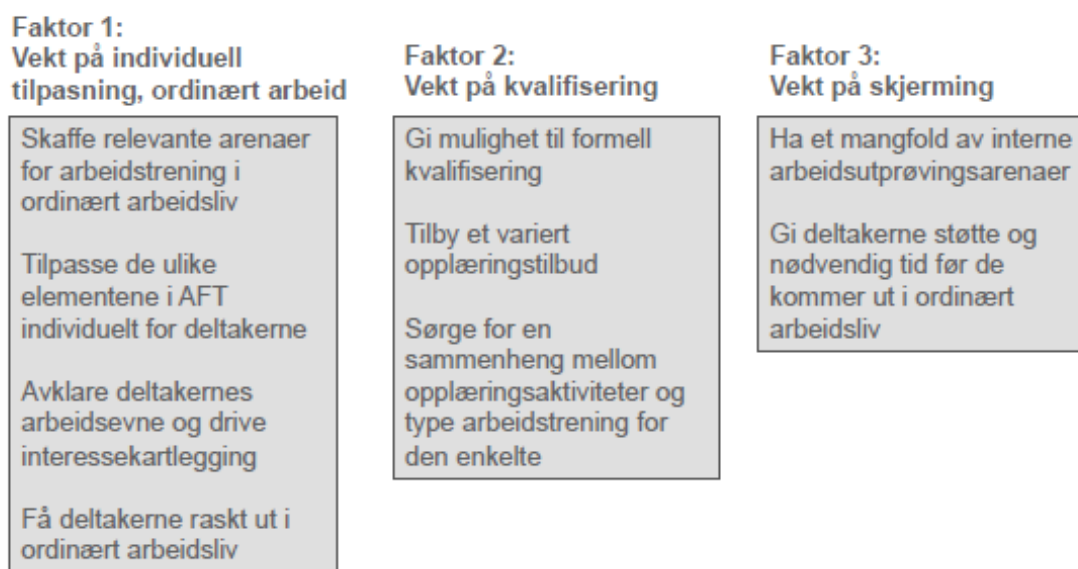


Kilde: Golombek (2025)

70 prosent av virksomhetene oppga at de var godkjent lærebedrift, og 59 prosent at de benyttet eksterne samarbeidspartnere for å dekke kravene om å tilby opplæring i AFT.

I Golombek (2025) gjengis også svar på spørsmål om hva slags aktiviteter virksomhetene vektlegger i sitt tilbud til AFT-deltakerne. Forskerne fant at de kunne dele arrangørene inn i ulike profiler med vektlegging av henholdsvis ordinært arbeid, kvalifisering eller skjerming.

Figur 3-4: Vektlegging av elementer i AFT



Figur 3-4 viser de tre profilene. Rapporten viser at det er en sammenheng mellom virksomhetenes størrelse og profil: De store arrangørene vektla de to første elementene sterkere enn de mindre, mens de små arrangørene vektla skjerming.

Golombek (2025) analyserer også om det er en sammenheng mellom arrangørens størrelse, profil, mv og deltakernes overgang til arbeid eller utdanning. De finner i liten grad statistisk sikre sammenhenger. Det er to unntak:

1. Økt andel VTA i arrangørens virksomhet reduserer sannsynligheten for å få seg jobb blant AFT-deltakerne mens tiltaket pågår
2. Høy vektlegging av grunnleggende og uformell kompetanse i AFT-opplæringen øker sannsynligheten for at AFT-deltakere begynner på en utdanning etter at tiltaket er sluttført.

En mulig forklaring på pkt. 1 kan være at VTA ikke er rettet mot å kvalifisere deltakerne for ordinært arbeid og at overvekt av VTA i virksomheten kan gjøre at det ikke utvikles en kultur for arbeidsretting av virksomheten. Det var imidlertid ingen sikre sammenhenger mellom kjennetegn ved arrangørene og overgang til arbeid etter avslutning av tiltaket.

Oslo Economics (2020) finner betydelig variasjon i hvor godt ulike arrangører bidrar til overgang til arbeid – også når de kontrollerer for kjente forskjeller i deltakergruppene (alder, kjønn, utdanning, ytelse-, tiltak- og sysselsettingshistorikk, mv.). På fylkesnivå varierer andelen med overgang til arbeid fra 18,6 til 31,0 prosent. Undersøkelsen viser også at arrangørene av AFT har ulike forståelser av tiltaket og ulik vektlegging av elementene, herunder utprøving i skjermede omgivelser og utprøving i ordinært arbeid.

Oslo Economics og Frischsenteret (2024) viser at i perioden 2016-2020 var gjennomsnittlig varighet av deltagelse i AFT 9,4 måneder (jf. Figur 3-1). Til sammenligning kan nevnes at varighet av beslektede tiltak var 1,9 måneder for avklaring, 8,2 for Oppfølging og 8,4 for Utvidet oppfølging i Nav (nå: «Arbeid med støtte»). Samme rapport viser at 27 prosent av deltakerne i AFT gikk til et annet tiltaket etterpå. Bare for Utvidet oppfølging var denne andelen høyere. Rapporten viser at det mest vanlige tiltaket etter AFT er Oppfølging. Det er også en del som går fra avklaring til AFT.

Oslo Economics og Frischsenteret (2024) viser at AFT er det tiltaket som har deltakere som i gjennomsnitt er lengst fra arbeidsmarkedet. Dette indikeres ved at andelen i kontrollgruppen (personer med tilsvarende bakgrunn) som ville vært i jobb uten tiltaket er lavere for AFT enn for andre arbeidsrettede tiltak. Varig tilrettelagt arbeid er holdt utenfor analysen.

Oslo Economics og Frischsenteret (2024) finner at AFT har negativ virkning på deltakernes sysselsetting etter avsluttet tiltak. Golombek (2025) finner derimot positiv virkning, men svakere enn de andre tiltakene i studien. Tiltaket bidrar mer enn andre tiltak til overgang til utdanning. Videre øker tiltaket også sannsynligheten for overgang til utdanning uføretrygd, noe som kan gjenspeile at tiltaket virker avklarende.

### 3.7 Mulige modeller for konkurranseutsetting

Vi vil her drøfte mulige alternative modeller for konkurranseutsetting av AFT. De to første innebærer videreføring av dagens finansieringsordning, men den tredje også innebærer priskonkurranse.

#### **Alt. 1: AFT som i dag – minstekrav til kvalitet, fjerning av særlige krav til leverandører**

Ett alternativ kan være å beholde AFT som i dag, men åpne for flere typer leverandører, herunder kommersielle. Man kan gjøre dette ved å fjerne de særlige kravene til leverandører av AFT i tiltaksforskriften § 13-6. Kravene som for alle tiltaksarrangører i § 1-6. vil fortsatt gjelde.

Åpning for flere leverandører vil føre til at flere aktører vil melde seg. Det er mulig at Navs bruk av tiltaket også vil endres, men trolig vil åpning av leverandørmarkedet gi en overkapasitet i form av at leverandørene vil tilby flere plasser enn Nav ønsker å bruke.

Vi mener modellen ikke krever endringer i rollefordelingen mellom Nav fylke og det enkelte Nav-kontor: Nav-kontoret står i realiteten for tildelingen av tiltaket, men Nav fylke har ansvar for at budsjettet for tiltaket overholdes og for å følge opp leverandørene.

Både dagens modell og alt. 1 innebærer at Nav-kontoret velger leverandør ut fra hensynet til brukeren. Forskjellen vil være at de vil ha flere leverandører å velge mellom, noe som tilsier at tilbudet til brukerne vil bli bedre. Forbedringen kan være knyttet til kvaliteten i gjennomføringen, men også til lokalisering og andre forhold.

## **Alt. 2: Konkurransen basert på kvalitet**

I denne modellen ser vi for oss at antall leverandører/plasser begrenses til det Nav anser tilstrekkelig og at Nav inngår avtaler med leverandører basert på konkurranse. Finansieringsmodellen videreføres, og konkurransen baseres på kvalitet i tilbudet.

Slik målene, målgruppen og innholdet for AFT er definert, kan tiltaket ses på som en kombinasjon av et avklaringstiltak og en form for oppfølging. I intervju med en leverandør, ble tiltaket «Jobbmestrende oppfølging» (JMO) framhevet som et tiltak med en deltakergruppe med om lag like omfattende innsatsbehov som deltakerne i AFT.<sup>7</sup> Som utgangspunkt for å se hvordan kvalitetskriteriene kan defineres i alt. 2, har vi sett på konkurransegrunnlag for faktiske konkurranser om Avklaring og JMO.

I konkurransegrunnlaget for anskaffelse av avklaringstiltaket i Oslo heter det at i tildelingen vil pris telle 20 prosent og kvalitet 80 prosent.<sup>8</sup> I tildelingskriteriene knyttet til kvalitet står det følgende vektlegges:

- Oppdragsforståelse; herunder tjenestens innhold, arbeidsmetoder, individuelle tilpasning og organisering
- Strategi for samarbeid med arbeidsgivere i forbindelse med arbeidsutprøving
- Kvalitetssikring av tjenesten og personvern

Ingen av disse kriteriene er direkte knyttet til resultatene – alle er knyttet til «strukturkvalitet», dvs. utførelsen av leveransen. Vi kan ikke se hvordan man skulle kunne måle resultat-kvalitet for avklaringstiltaket basert på data fra fagsystemer eller rapportering og har derfor forståelse for at det er strukturkvalitet som vektlegges, og ikke resultat-kvalitet, som Nav i realiteten sikter mot.

I konkurranse om «Jobbmestrende oppfølging» i Oslo i 2025 (pågående anskaffelse) er tildelingskriteriene for kvalitet omtalt på følgende måte:

- Oppdragsforståelse; herunder tjenestens innhold, arbeidsmetoder, individuelle tilpasning og strategi for markedsarbeid
- Organisering og kvalitetssikring av tiltaket

Også tildelingskriteriene for kvalitet i JMO er knyttet til strukturkvalitet, og ikke resultat-kvalitet, selv om JMO har arbeid som mål:

*(tiltaket) skal gi bistand med sikte på at tiltaksdeltakere skaffer seg og/eller beholder, lønnet arbeid.*

Det er mulig å registrere om deltakerne «skaffer seg eller beholder lønnet arbeid», men det må i så fall gjøres etter avslutning av tiltaket og kan ikke brukes som tildelingskriterium i konkurransen. Nav-veiledere kan imidlertid ha kunnskap om hvilke leverandører som lykkes

---

<sup>7</sup> JMO er for deltakere med psykiske lidelser, og de har derfor behov for andre typer innsats enn deltakerne i AFT, men poenget her er at de har behov for like mye innsats. Som tidligere nevnt, finner Oslo Economics og Frischsenteret (2024) at deltakerne i AFT «står lenger fra arbeidsmarkedet» enn deltakerne i oppfølgingstiltaket.

<sup>8</sup> Konkurransegrunnlaget for Oslo er tilfeldig valgt. En informant har opplyst at tilsvarende gjelder for avklaringstiltaket i hele landet.

med overgang til og fastholdelse av arbeid, noe veilederne kan bruke ved forslag om hvilke leverandører de vil bruke for den enkelte bruker.

Hvis man konkurranseutsetter AFT slik vi har skissert i her, hvilke samfunnsmessige gevinster vil dette gi? Hvis tilskuddsnivået opprettholdes og man viderefører bestemmelsen om at tilskuddet ikke skal kunne anvendes til andre formål, vil konkurranseutsettingen ikke påvirke ressursbruken vesentlig (bortsett fra som følge av endringer i Navs forvaltningskostnader). Mulige gevinster må komme i form av bedre kvalitet. De leverandørene vi har intervjuet, sa at hvis de hadde kunnet velge vektlegging av ulike innsatser i AFT, ville de redusert bruken av utprøving og opplæring i skjermede omgivelser og økt bruken av tilsvarende innsatser i ordinært arbeidsliv. Dette begrunnet de med at dette ville gitt høyere overgang til arbeid. Vi mener at dette synspunktet samsvarer godt med funn i forskning på arbeidsrettede tiltak; Jo mer arbeidstrening ligner på ordinært arbeid, jo bedre fungerer de for overgang til arbeid.<sup>9</sup> Ut fra dette mener vi også at det er sannsynlig at alt. 1 trolig vil bidra til økt overgang til arbeid blant deltakerne. Vi har ikke grunnlag for å anslå hvor sterk virkningen vil kunne bli.

I alt. 3, har vi lagt opp til en deling av AFT i et avklarings- og et oppfølgingstiltak. Alt. 2 kan også gjennomføres etter en slik deling av tiltaket.

### **Alt. 3: Deling av AFT og vektlegging av pris**

I konkurransene om Avklaring, Oppfølging og JMO som vi har sett på, baseres tildeling på en vektning av pris (20 prosent) og kvalitet (80 prosent). Ett alternativ er å introdusere et innslag av priskonkurranse også for leveranse av AFT.

Vi mener det også kan argumenteres for å dele AFT i to: et avklarings- og et oppfølgingstiltak.

Fordelene ved å dele opp AFT før konkurranseutsetting kan være:

- Klargjøring av mål for tiltakene: Styrking av Navs oppfølging
- Styrke Navs rolle i prioritering av innsatsen (avklaring versus arbeidsrettet innsats)
- Muliggjøre utnyttelse av stordriftsfordeler gjennom sammenslåing/samkjøring med lignende, eksisterende tiltak

Det er Nav som tildeler tiltak, og AFT kan ses som to tiltak der det i dag er leverandørene som beslutter hvilke av disse to de ulike brukerne skal få og hvor lenge de skal være i tiltaket (innenfor ett år). Det skal riktignok utarbeides en individuell plan, og Nav skal minst hver tredje måned «vurdere status og progresjon for den enkelte deltaker». AFT tildeles i dag for inntil 1 år. Det ordinære avklaringstiltaket har til sammenligning en ordinær, maksimal varighet på 4 uker, med mulighet for forlengelse med 8 uker. Etter avsluttet AFT er det like mange som går til uførhet som til arbeid. Nav bør få mulighet til å beslutte hva deltakerne skal gå til etter avklaring. For de fleste vil avklaring være avsluttet lenge før det er gått ett år, og en deling av AFT i et avklarings- og et oppfølgingstiltak vil trolig føre til at mange av deltakerne vil ha langt kortere deltagelse enn det som er vanlig for deltakerne i AFT i dag.

Vi vil her peke på at en begrunnelse for etablering av AFT, var å unngå unødige venting mellom tiltak. En deling av tiltaket vil kunne føre til at det oppstår ventetid, noe som vil være en ulempe. I dag kan deltagelse i AFT innebære en sømløs overgang fra en avklaringsperiode til en oppfølgingsperiode. Deler man opp tiltaket, vil trolig mange oppleve et opphold etter avsluttet avklaring.

Uansett om man deler tiltaket eller ikke, kan man tillegge pris en viss vekt i konkurranse om leveransen.

---

<sup>9</sup> En av leverandørene mente også at dagen utforming av tiltaket er lite hensiktsmessig fordi det ikke er lagt opp til oppfølging etter overgang til ordinært arbeid. Men alt.1 åpner ikke for en slik endring i vilkårene.

## 3.8 Drøfting av virkninger av modellene

Vi vil her drøfte hvordan de ulike modellene for anskaffelse av AFT vil påvirke kvalitet og pris/kostnad.

### Virkning for kvalitet

Hvis man åpner for flere leverandører, men bare stiller minstekrav (alt. 1), vil dette kunne gi bedre kvalitet fordi Nav-veilederne vil kunne velge de som er best av dagens leverandører og de nye leverandørene.

Hvis man begrenser antall leverandører som får avtale om å levere AFT gjennom en konkurranse basert på kvalitet (alt. 2), vil dette trolig kunne gi noe høyere kvalitet enn alt. 1 fordi Navs anskaffelsesenheter er bedre enn den enkelte veileder til å vurdere kvalitet. Men dette er ikke opplagt: anskaffelsesenheten må basere seg på leverandørenes framstilling av framtidig kvalitet, mens den enkelte veileder etter hvert kan basere sine valg på faktiske erfaringer med leverandørene.

Hvis man tillegger pris en viss vekt i tildelingen (alt. 3), vil dette trolig innebære at leverandørene reduserer ressursbruken og dermed kvaliteten i tiltaket, sammenlignet med alt. 2. Man kan ikke utelukke at introduksjon av priskonkurranse kan redusere kvaliteten også sammenlignet med dagens situasjon, men Nav vil kunne påvirke dette gjennom endring av kvalitetskravene.

### Virkning for kostnader

Hvis man viderefører dagens finansieringsform, tilskuddssats og øvrige vilkår, vil ikke åpning for flere leverandører påvirke Navs utgifter til AFT eller leverandørenes ressursbruk. En viktig parameter i kostnadene, er varigheten. Hvis AFT er «overfinansiert», vil leverandørene ha et incentiv til å holde deltakerne unødig lenge i tilskuddet. Dette gjelder både i dag og i alt. 1 og 2. Slik vi har skissert modellene, er det bare alt. 3 som vil kunne gi reduserte kostnader.

Vi har sett på mulighetene for å anslå hvor mye kostnadene ved AFT kan reduseres gjennom introduksjon priskonkurranse.

Informanten fra to leverandører indikerte at prisen per deltakermåned på Avklaring er om lag 11 500 kroner per måned. I Oslo Economics og Frischsenteret (2024) anslås kostnaden i Oppfølging til 7 100 kroner per deltakermåned, noe som samsvarer godt med det vår informant oppga for JMO.

Både intervjuet med en av leverandørene og anslagene på kostnadene/utgiftene til AFT viser at tiltaket er kostbart/dyrt sammenlignet med andre arbeidsrettede tiltak. Videre har AFT minst to ulike hovedmål. Dette gjør det med krevende å formulere gode resultatmål, noe som isolert sett tilsier at tiltaket ikke er godt egnet for konkurranseutsetting, slik det er utformet i dag. Ut fra dette, mener vi det kan være grunn til å vurdere en oppdeling av AFT i to tiltak med ulike mål:

- Avklaring
- Overgang til ordinært arbeid

De to delene kan enten etableres som to nye tiltak eller de kan integreres i eksisterende tiltak. I konkurransen kan pris/ressursbruk tillegges en viss vekt, slik det gjøres i de eksisterende tiltakene Avklaring, Oppfølging og JMO.

Som nevnt over, er Navs utgifter per deltakermåned betydelig høyere for AFT enn for andre tiltak (jf. Figur 3-1). I tillegg har AFT lang varighet. Selv om deltakergruppen i AFT trolig er «lengre fra arbeidsmarkedet» enn deltakerne på andre arbeidsrettede tiltak (ikke VTA), kan det være riktig å redusere ressursbruken i tiltaket. Både endring i kravene til gjennomføring og konkurranseutsetting kan bidra til redusert ressursbruk.

I alt. 3 ser vi for oss at alle deltakerne deltar i avklaring først. Som tidligere nevnt, fant vi i områdegjennomgangen av arbeidsrettede tiltak (Oslo Economics, Proba og Frischsenteret, 2024) at en del Nav-veiledere sa at de brukte AFT for avklaring fordi det ordinære avklaringstiltaket hadde for kort varighet for en del brukere. I beregning har vi derfor forutsatt at avklaring for dagens AFT-deltakere vil ha en varighet på fire måneder. Dagens avklaringstiltak varer i to måneder.

Etter avklaringsdelen, går en viss andel over på et tiltak tilsvarende JMO eller det ordinære oppfølgingstiltaket. Vi har ikke data om faktisk varighet av JMO i dag, men vet at tiltaket har maksimal varighet på 6 måneder ved første vedtak, men at det kan forlenges i flere steg inntil en maksimal varighet på tre år. Dette tilsvarer varighet av AFT, og vi forutsetter samme faktiske varighet av JMO-tiltaket i alt. 3 som for AFT. Gjennomsnittlig varighet av deltagelse i Oppfølging er i dag 8,3 måneder (jf. Figur 3-1), men vi mener det er rimelig å anta at hvis man skal følge opp en deltakergruppe med større innsatsbehov, må man også regne med lengre varighet.

I dataene for AFT i Golombek (2025) er det like mange av deltakerne i AFT som går til henholdsvis ordinært arbeid og uføretrygd. Vi legger derfor til grunn at halvparten av deltakerne i avklaring i alt. 3 (dvs. deltakere som med dagens tiltaksstruktur ville fått AFT) går til uføretrygd, mens halvparten går til JMO.

Gjennomsnittskostnaden per deltaker blir da:

1. Avklaring (alle deltakere):  $4 \cdot 11\,500 \text{ kr} = 46\,000 \text{ kr}$
2. JMO (halvparten av deltakerne):  $0,5 \cdot 10 \cdot 9\,000 \text{ kr} = 45\,000 \text{ kr}$ .

I sum blir dette 91 000 kr. I 2022 kostet AFT 239 400 kr. per deltaker.

*Tabell 3-1: Forutsetninger om kostnader ved ulike tiltak*

|            | Deltakere per veileder | Pris/tilskudd per deltakermåned | Varighet, mndr. | Kommentar                                                                  |
|------------|------------------------|---------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------|
| AFT        | 6                      | 20 900                          | 10              | Fra OE (2024)                                                              |
| Oppfølging | 13                     | 7 100                           | 8               | Fra OE (2024)                                                              |
| JMO        | 10                     | 9 000                           | 10              | Prisanslag fra intervju. Forutsetter varighet som AFT                      |
| Avklaring  | 9                      | 11 500                          | 4               | Anslag som JMO, men med 9 deltakere per veileder. Antar maksimal varighet. |

Trolig vil en så sterk reduksjon i ressursbruken som vi har lagt til grunn ha negative konsekvenser for resultatene, men det er også vanskelig å se at deltakergruppen i dagens AFT skiller seg så sterkt fra deltakerne i andre tiltak til at ressursbruken per deltaker bør være såpass mye høyere i AFT som den er i dag. Oppdeling av tiltaket og konkurranseutsetting med en viss vektlegging av pris, vil kunne gi en sterk ressursbesparelse.

### Samlet vurdering

Tabell 3-2 viser hvordan vi rangerer modellene. Vi mener konkurranse med en viss vektlegging av pris vil gi best resultat. Dette er også den anskaffelsesmodellen vanligvis bruker for arbeidsrettede tiltak, bortsett fra for tiltak som er reservert for forhåndsgodkjente leverandører eller som Nav produserer selv.

*Tabell 3-2: Virkning av anskaffelsesmodell – rangering av modellene etter kvalitet og pris.  
1 er best/billigst*

|              | Dagens modell | Alt. 1 | Alt. 2 | Alt. 3                           |
|--------------|---------------|--------|--------|----------------------------------|
| Kvalitet     | 3             | 2      | 1      | Usikkert, men svakere enn Alt. 2 |
| Pris/kostnad | 2             | 2      | 2      | 1                                |
| Samlet       | 4             | 3      | 2      | 1                                |

# Litteratur

Andersson, F., Jordahl, H., & Josephson, J. (2019). Outsourcing public services: Contractibility, cost, and quality. *CESifo Economic Studies*, 65(4), 349-372.

Ayaita, A., Grund, C., & Pütz, L. (2022). Job placement via private vs. public employment agencies: Investigating selection effects and job match quality in Germany. *Schmalenbach Journal of Business Research*, 74(2), 137-162.

Behaghel, L., Crépon, B., & Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American economic journal: applied economics*, 6(4), 142-174.

Crépon, B. (2018). Private providers of labor market services: a review of the evidence<sup>1</sup>. *Redaktører: Andreas Bergström och Lars Calmfors*, 239.

Egebark, J., Laun, L., Liljeberg, L., Rödin, M., Söderström, M., Videnord, E., & Vikström, J. (2024). *En effektutvärdering av arbetsförmedling med fristående leverantörer* (No. 2024: 17). IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Golombek, Rolf, Tao Zhang, Knut Røed, Helene Berg, Audun Gleinsvik (2025): *Effekter av arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. Samfunnsøkonomen, kommende

Krug, G., & Stephan, G. (2016). Private and public placement services for hard-to-place unemployed: Results from a randomized field experiment. *ILR Review*, 69(2), 471-500.

MARTINS, P. (2018). Evaluating Public-Private Partnerships in Employment Services: The Case of the UK Work Programme. *CGR*.

Nav (2023): *Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak*. Upublisert artikkel

Grødesen, G. (2014). *Hvorfor vi ofte gjør feil. En lang og kjedelig forklaring på et enkelt tema*. Proba-rapport 2014-99

Oslo Economics (2020): *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport nummer 2020-73

Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*, Rapport nummer 2024-26

Oslo Economics, Proba og Frischsenteret (2024): *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak - delrapport 2 Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*.

Proba (2017): *Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Rapport 2017 – 01

Proba (2018): *Evaluering av Navs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak*. Rapport 2018–07

Proba (2020): *Resultater av oppfølgingstiltak - delrapport 2*. Rapport 2020-8

Proba (2023): *Evaluering av Refino*. Rapport 2023-15

Rehwald, K., Rosholm, M., & Svarer, M. (2017). Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment. *Labour Economics*, 45, 169-187.

Spjelkavik, Ø., Mamelund, S. E., & Schafft, A. (2016). Inkluderingskompetanse i Nav- Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i Nav.