

Forvaltningsrevisjon 2017/2018

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalget i Kongsvinger
kommune

Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse.

Forvaltningsrevisjon av Promenaden AS



Førord

Denne rapporten består av en forvaltningsrevisjon av Promenaden AS innenfor:

- hvordan selskapet arbeider med etikk og holdningsskapende arbeid
- i hvilken grad selskapet tilbyr arbeidstrening og oppfølging under tiltaksperioden, og
- i hvilken grad selskapet bidrar til at deltakerne står i fast arbeid etter avsluttet tiltak

En forvaltningsrevisjon skal utføres av godkjent revisor etter nasjonal standard. Rapporten er strukturert ut i fra krav til innhold etter RSK001, som er standard for forvaltningsrevisjon.

I rapportens første kapittel, vil leseren kunne lese sammendraget av denne rapporten. Her fremgår vår konklusjon og anbefalinger etter gjennomført forvaltningsrevisjon.

Kapittel 2 omhandler bakgrunnen for prosjektet med gangen i bestillingen, kapittel 3 og 4 omtaler formålet og aktualitet med hensyn til å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av Promenaden AS

Kapittel 5 og 6 omhandler metodikk med hensyn til hva slags avgrensninger som er blitt gjort i prosjektet og hvilke metoder som er benyttet ved innsamling av data.

Kapittel 7 har noe bakgrunnsinformasjon om aksjeselskap og eierstyring. Vi ønsker også å gjøre leseren oppmerksom på kapittel 19, vedlegg B, som har fungert som et kunnskapsgrunnlag for å plassere selskapets virksomhet innenfor et historisk rammeverk.

I kapittel 8, presenterer vi informasjon om Promenaden AS

Kapittel 9 gir en kortfattet oversikt over endinger av utføringstiltakene. Utfyllende informasjon ligger i kapittel 20, vedlegg C.

I kapittel 10 finner leseren øvrige områder som kontrollutvalgene ønsket informasjon om gjennom bestillingen, men som ikke blir dekket i forvaltningsrevisjonen av selskapet.

I kapittel 11, 12 og 13, fremgår selve forvaltningsrevisjonen, med konklusjon og anbefalinger i kapittel 14

I kapittel 15, finner leseren uttalelsene til henholdsvis selskapets ledelse og selskapets eier. Deretter følger referanser i kapittel 17, og vedlegg, som blant annet inkluderer utledningen av benyttede revisjonskriterier, i påfølgende kapitler.

Vi ønsker å takke kontrollutvalget i Kongsvinger kommune for oppdraget, og håper at både selskapets ledelse, kontrollutvalget, kommunestyret, administrasjon og den interesserte leser finner denne rapporten opplysende.

2017/2018

Kongsvinger, den 24. april 2018



Lina Kristin Høgås-Olsen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Mathias Grendahl Sem

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
1. SAMMENDRAG	6
2. BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	7
3. FORMÅL	8
4. AKTUALITET	8
5. AVGRENSNINGER	8
6. METODE FOR REVISJONEN	8
6.1 DOKUMENTSTUDIER	9
6.2 INTERVJUER	9
7. OM AKSJESELSKAP OG EIERSTYRING	9
8. PROMENADEN AS	11
9. ENDRINGER AV ATTFØRINGSTILTAKENE	14
10. ANDRE OMRÅDER KONTROLLUTVALGENE ØNSKET INFORMASJON OM	15
10.1 SAMARBEID MED NAV OG RESULTATER	15
10.2 KOMPETANSE	16
10.3 KRYSS-SUBSIDIERING	16
11. PROBLEMSTILLING 1: ETIKK OG HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID	18
11.1 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	18
11.2 INNHEMTET DATA	18
11.2.1 DOKUMENTANALYSE	18
11.2.2 DATA FRA INTERVJUER	19
11.3 REVISORS VURDERINGER	19
12. PROBLEMSTILLING 2: TILBUD OG OPPFØLGING I TILTAKSPERIODEN	21
12.1 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	21
12.2 INNHEMTET DATA	21
12.2.1 DATA FRA INTERVJUER	21
12.3 REVISORS VURDERING	22

13. PROBLEMSTILLING 3: RESULTATOPPNÅELSE I ARBEIDSINKLUDERINGEN	23
13.1 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	23
13.2 INNHENTET DATA	23
13.2.1 DATA FRA INTERVJUER	23
13.3 REVISORS VURDERING	24
14. KONKLUSJON FOR FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET	25
15. SELSKAPETS HØRINGSUTTALELSE	26
16. KONGSVINGER KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE	27
17. REFERANSER	28
INTERNETTREFERANSER	28
18. VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	29
OM UTLEDNINGEN AV REVISJONSKRITERIER	29
BAKGRUNN	29
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	29
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	30
REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	30
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	31
REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	31
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	32
REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	32
REFERANSER	32
19. VEDLEGG B: KUNNSKAPSGRUNNLAG OM ATTFØRINGSARBEIDET	33
19.1 EN HISTORISK PLASSERING AV ATTFØRINGSBEGREPET	33
19.2 DEFINISJONER OG BEGREPER BENYTTET I LEKTYRE OM ATTFØRING	33
19.3 ATTFØRING I ET SAMFUNNSPERSPEKTIV	34
20. VEDLEGG C: ENDRINGER I ATTFØRINGSTILTAKENE.	36

1. Sammendrag

I denne rapporten har Hedmark Revisjon IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av Promenaden AS sitt tjenestetilbud innen attføringstiltak.

Med hensyn til forvaltningsrevisjonen av Promenaden AS vedrørende etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse, så er vår konklusjon at vi opplever at **Promenaden AS drives i henhold til selskapets formål.**

Vår konklusjon med hensyn til forvaltningsrevisjonen av Promenaden AS er at selskapet har etiske retningslinjer og regler for hvordan ledelse, ansatte og deltakere skal te seg. Vi opplever at det jobbes godt internt med arbeidsmiljø og holdningsskapende arbeid, spesielt rettet mot VTA. Vi ser at varslingsrutinen kunne ha blitt forbedret med hensyn til å ha en ekstern varslingskanal.

Av den informasjonen vi er blitt gitt av både Promenaden AS og av NAV, mener vi at Promenaden AS kan bli bedre på å tilby deltagere i AFT arbeidstrening innenfor tidsfristen, eventuelt gi tilbakemelding til NAV på at de ikke kommer noen vei med deltager.

Ut i fra de resultatene vi er blitt forelagt, er vi av den oppfatning av at Promenaden AS til nå har nå oppnådd resultatkravet fra NAV, men at trenden går feil vei, og at de i fremtiden kan få større utfordringer. Dersom man ønsker å måle langsiktig effekt av tiltakene, må man gjøre kontroll med de samme deltakerne i en periode etter at deltakerne fikk sine tiltak avsluttet. En slik kontroll ligger utenfor Promenaden AS sitt ansvarsområde og må nødvendigvis gjennomføres av NAV-kontorene/NAV Hedmark.

Med bakgrunn i rapportens innhold og revisors vurderinger har vi følgende anbefalinger:

- **Vi vil anbefale at Promenaden AS vurderer å opprette en ekstern varslingskanal.**
- **Vi vil anbefale at Promenaden AS kan vurdere grep som kan føre til en hurtigere avklaring for deltagere i AFT.**

2. Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i kommunen. En selskapskontroll er mindre omfattende enn en forvaltningsrevisjon og det stilles færre krav til både gjennomføring og utfører. Som oftest begrenser en selskapskontroll seg til eierskapet som kommunen utøver som medeier i selskapet.

Promenaden AS er eid 100 % av Kongsvinger kommune. Bedriften leverer tiltak for varig tilrettelagt arbeid (VTA) og arbeidsforberedende trening (AFT). Som en del av dette har de blant annet kjøkkendrift, vedproduksjon og kafedrift.

Kontrollutvalget i Kongsvinger bestilte i møte den 5.september 2017 en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon av Promenaden AS i tråd med plan for selskapskontroll i Kongsvinger kommune for 2016-2019. Ønskede felt var kompetanse, kultur og organisering, likelydende som den tydeligere bestilte selskapskontrollen i Eskoleia AS.

Prosjektplanen ble fremlagt for kontrollutvalget i Kongsvinger i sak 56/17 den 17. oktober 2017 og følgende vedtak ble fattet:

«Kontrollutvalget viser til plan for selskapskontroll for Kongsvinger kommune for 2016-2019 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til Promenaden AS.

- 1. Har de ansatte i Promenaden AS tilstrekkelig kompetanse til å veilede og lede de som trenger arbeidstrening?*
- 2. Hvordan har Promenaden AS organisert sin virksomhet og har selskapet tilstrekkelig bemanning?*
- 3. I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid og hvilke tiltak er iverksatt for å følge opp slikt arbeid?*
- 4. Vurdering av stabiliteten i arbeidsstaben/kontinuitet*
- 5. I hvilken grad har selskapet tilfredsstillende samhandling med NAV, men hensyn til å få brukere ut i jobb?*
- 6. Er det risiko for kryss-subsidiering i selskapet?»*

Revisjonen har i avtale med kontrollutvalgssekretæren fått mandat til å omarbeide problemstillingene dersom dette fremstår som hensiktsmessig for revisjonen, og har rapportert tilbake til sekretær som har tatt dette videre som orienteringssaker i kontrollutvalgsmøtene.

I kontrollutvalgets møte den 28.11.17 (sak 68/17) ble problemstillingene endret til de som har vært gjeldende for arbeidet. Prosjektet har da søkt svar på følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad har ledelsen fokusert internt på etikk og holdningsskapende arbeid?*
- 2. I hvilken grad får brukere tilbud om arbeidstrening/opplæring i hele tiltaksperioden?*
- 3. I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Promenaden AS sin virksomhet?*

3. Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen av Promenaden AS har vært å kartlegge og vurdere om Promenaden AS har etablert gode systemer som sikrer riktige interne verdier

4. Aktualitet

Kongsvingerregionen er en region med mye primærnæring og industri, som nasjonalt og internasjonalt er i tilbakegang. Mye av næringen er i direkte konkurranse med storaktører rett over grensen og i andre land. I tillegg, er mange arbeidstakere i konkurranse med et internasjonalt arbeidssøkerarbeid overfor yrker med lavere krav til formalkompetanse. Regionen er representert negativt på en del levekårsindikatorer samt at regionen har lavest gjennomføringsgrad i videregående skole i fylket, hvor Hedmark er en av de laveste i Norge (men viser også sterkest fremgang i landet). Kongsvingerregionen har også forholdsvis lav sysselsettingsgrad, noe som blant annet kommer frem av lavinntekstsstatistikken.

I tillegg, har strukturene med hensyn til virkemiddelbruken for å få folk i arbeid blitt endret, hvor NAV skal ta en større del av oppfølgingen av de som står nærere arbeidsmarkedet, og hvor noen flere tiltak enn tidligere anbudsettes med strengere krav til gjennomføringsgrad og økonomisk effektivitet. Økt konkurranse med private aktører og et økt krav til andelen deltakere i ordinært arbeid etter avsluttet tiltak avkrever omstillingsevne og resultatorientering. Flere arbeidsinkluderingsbedrifter samt NAV-kontorer har også rapportert om at en økende del av deltakerne i tiltakene har større og mer sammensatte behov enn tidligere, noe som stiller krav til bred kompetanse ut over kun veiledning og tilrettelegging. Noe av dette reflekteres i anbudene fra NAV.

Det fremstår derfor som aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon som kan belyse Promenaden AS sin virksomhet og drift.

5. Avgrensninger

Vi har ikke sett det som nødvendig å foreta noen ytterligere avgrensninger i enn det som naturlig fremkommer av problemstillingene.

6. Metode for revisjonen

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, skal forvaltningsrevisjonsrapporter inneholde et kapittel som forklarer hva slags metoder som er benyttet av revisjonen i innsamlingen av data og vurderingen av dataene i prosjektet. Som hovedregel vil revisjonen benytte seg av både dokumentstudier og av intervjuer. Dokumenter vil som oftest vise til de formale rammene for virksomheten og praksisen i en enhet, mens intervjuer som oftest vil vise til hvordan man forholder seg til disse formale rammene i praksis. Gjennom disse to metodene, går man ut i fra at man får et forholdsvis komplementerende bilde av enhetens praksis.

6.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier omhandler lesing av dokumentasjon, fra nasjonale føringer i stortingsmeldinger, i rundskriv fra departement og direktorater, i lovverk, til kommunale føringer i kommunestyrevedtak, interne rutiner, regler for etikk, delegasjon mv.

I dette prosjektet, har vi gjennomgått lov om arbeidsmarkedstjenester, forskrift om arbeidsmarkedstiltak, Kongsvingerregionens rutiner for eierstyring, eierskapsmeldinger, vedtekter for Promenaden AS, egenerklæring fra styret, samarbeidsavtale med fylkesleddet i NAV Hedmark, revisjon av kvalitetssikringssystem (EQUASS), årsregnskap for 2013, 2014, 2015 og 2016, etiske retningslinjer for Promenaden AS, Verdidokument for Promenaden AS, Egenvurderingsskjema for ansatte hos Promenaden AS, eksempler på kulturanalyse, kravspesifikasjon for tiltaksarrangører, kompetanseprofil for Promenaden AS og referater fra generalforsamling for 2016 og 2017.

6.2 Intervjuer

I prosjektet har vi gjennomført et oppstartsmøte med daglig leder. Vi har også gjennomført intervjuer av en tillitsvalgt i selskapet, verneombud, og avdelingsleder ressursenteret. I tillegg til dette, har vi også gjennomført samtaler med veileder ved NAV Kongsvinger.

7. Om aksjeselskap og eierstyring

Kommunene kan ivareta oppgaver og prioriterte tjenester gjennom opprettelse av selskap i stedet for å la oppgavene og tjenestene bli driftet gjennom kommunens driftsbudsjett. For noen oppgaver er det allerede pålagt hva slags selskapsform som skal benyttes for den aktuelle tjenesten. Det fremgår for eksempel av Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) §§ 13-6 og 14-5 at virksomheter som skal tilby tiltakene arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid skal være organisert som aksjeselskaper «med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet».

KS skriver i sine anbefalinger om eierstyring at kommunen som eier har et ansvar for å sikre at den valgte selskapsformen er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket. De mulige selskapsformene er rangert som følger ut i fra selvstendighet og mulighet til utøvelse av politisk innflytelse:



Modellen indikerer at et aksjeselskap som selskapsform ligger svært nært til å stå selvstendig med hensyn til hvordan selskapet skal styres. Dette følger blant annet av Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), som er lovverket som regulerer aksjeselskap.

Med hensyn til at kommunene har valgt å la selskapet som tilbyr arbeidsinkluderings tjenester være et aksjeselskap, så følger dette av tiltaksforskriftens krav til at virksomheter som skal arrangere

arbeidsforberedende trening «skal være organisert som [...] aksjeselskap med kommunal [...] aksjemajoritet» (§ 13-6).

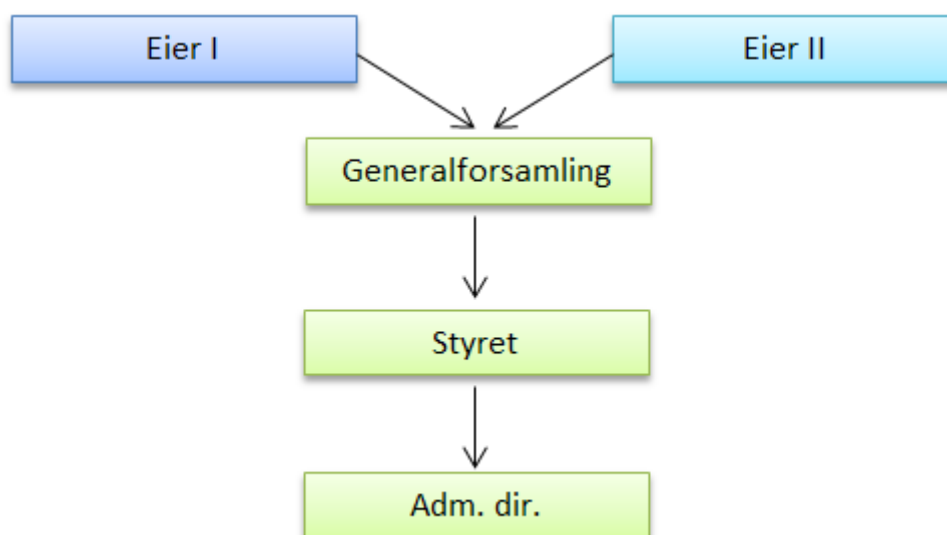
Når en kommune er aksjeeier, er det kommunestyrets ansvar å utnevne en eierrepresentant som representerer kommunestyret i generalforsamling. Som oftest vil dette være ordfører med mindre kommunestyret vedtar noe annet.

I «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» fremgår det at:

«[m]ed mindre annet er bestemt eller andre er valgt, er det ordføreren som representerer kommunens eierinteresse både i interkommunale selskaper og aksjeselskaper gjennom deltakelse i henholdsvis representantskapsmøter og generalforsamling. Alt for ofte ser vi at kommuners eierinteresser representeres av ordføreren uten at ordføreren har et klart mandat gjennom for eksempel en kommunestyrevedtatt eierstrategi. I så fall har ordføreren stor frihet i hvordan kommunens interesser ivaretas uten at det trenger å ligge i dette at ordførere flest ikke ivaretar kommunens interesser på en god måte. Men gjennom en slik lite forankret ordførerrepresentasjon, gis ordføreren en egen beslutningsmyndighet som ordføreren etter kommuneloven ikke har» (side 10, punkt 3.3).

Det er for øvrig nevnt i underpunkt 3 til punkt 4 i «regler for god selskapsstyring» som inngår i dokumentet «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» at «Kommunestyret velger representanter til generalforsamlingen (minst 2) i aksjeselskaper som kommunen er heleier eller deleier i» (side 17).

Eierrepresentantene i generalforsamlingen har en viktig funksjon gjennom at de representerer kommunestyret og kommunestyrets ønske med eierskapet i selskapet gjennom behandling av saker i generalforsamlingen. Følgende er en forenklet fremstilling av styringsorganene i et aksjeselskap:



Vedtak i generalforsamlingen er førende for styret, som på sin side instruerer administrerende direktør/daglig leder. Eierne kan kun fatte vedtak i generalforsamlingen. Eierne kan møte både hverandre og styret i andre uformelle settinger, men kan da ikke fatte vedtak. Representasjonen og føringene for eierrepresentantene før generalforsamlingen er derfor viktig for at eierne skal kunne utøve eierskapet sitt aktivt.

I Kongsvinger kommunes delegeringsreglement av 02.06.15, vedtatt i kommunestyret 15.12.15, fremgår det av punkt 4.3 under ordførers myndighet at «[o]rdfører, eller den han delegerer sin myndighet til, er delegert myndighet til å representere kommunen i alle aksjeselskaper hvor kommunen er eier/deleier. Han/hun skal [...] orientere formannskapet om selskapets status fortløpende etter avholdte generalforsamlinger». Under punkt 3.1 i delegeringsreglementet, fremgår det av underpunkt 8, at formannskapet har til oppgave å behandle «saker vedrørende oppfølging av kommunens eierinteresser og selskaper».

Eierrepresentantene i selskapet, selskapets styre og daglig leder i selskapet, kan ha såkalte *eiermøter* dersom det er et behov for å diskutere strategier seg imellom utenfor generalforsamling. Eiermøtene er uformelle og uforpliktende, de er ikke lovregulert, deltakerne kan ikke fatte vedtak, og KS anbefaler at «det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde». Det er likevel anbefalt å gjennomføre jevnlig eiermøter «for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet».

I nytt revidert selskapsstyringsdokument «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» fremgår det av punkt 3.4.1 informasjon om eiermøter som samsvarer med KS sine anbefalinger. Det presiseres imidlertid at «noen faste regler for eiermøter er at det er selskapene som inviterer til eiermøter», at kommunens representant(er) i generalforsamlingen alltid skal inviteres, og at det ikke skal fattes vedtak på møtene. Det fremgår også at det **kan** avholdes eiermøte i forkant av møter i generalforsamlingen og at det **skal** avholdes eiermøte i forkant av budsjettvedtak i generalforsamlingen.

8. Promenaden AS

Promenaden AS er et offentlig eid aksjeselskap, hvor Kongsvinger kommuner eier 100 % av aksjene og som har til formål å:

«Tilby en trygg, meningsfull og utviklende arena for mennesker som faller utenfor det ordinære arbeidsliv, samt tilby kvalifiserende tjenester i den hensikt å bidra til at alle mennesker blir i stand til å få og beholde lønnet arbeid».

Selskapet ble stiftet i 17.juni 1991, da under navnet Kongsvinger ASVO, og hadde kun tilbud innen VTA og ASVO¹. Fra 1. januar 2000 endret selskapet navn til Aktør og hadde da også arbeid med bistand som oppgave. Høsten 2015 så Aktør at de hadde behov for å få inn nye ideer og tenke nytt. Bransjen var i endring, i Norge og ellers i Europa. Bedriftene må bevege seg fra å være tradisjonelle vekstbedrifter, til å bli tjenesteleverandører med produkter som er etterspurt. I Norge er det blant annet blitt åpnet for at tiltaksplasser kan settes ut på anbud til private aktører. Et samarbeid og utviklingsprosjekt ble startet med Equal Consulting, en kompetansebedrift som hadde arbeidet med kvalitetssikring og fagutvikling innen sosial- og velferdssektoren i Norge og andre europeiske land. Prosjektet førte til en sammenslåing der Equal Consulting ble innlemmet i Aktør AS og det nye selskapet fra 1.juni 2016 tok navnet Promenaden AS.

Sammenslåingen og navnebytte førte med seg en del endringer i hva selskapet drev med. Ressursene ble samlokalisert til dagens lokaler, kantinedriften som de hadde utført ved fire lokaliteter i

¹ ASVO = Arbeidssamvirke i offentlig sektor

kommunen ble nedlagt, og en ny kafe ble startet opp i nærheten av lokalene. Ressurscenteret ble opprettet for å skille organisatorisk ut den delen av virksomheten som drev med veiledning og kursing. Avdelingen består av 2 veiledere innen AFT, en leder som også har ansvaret for kvalitetssikring og kompetanseheving for hele selskapet, og en terapeut. Ressurscenteret leverer tjenester til både deltagerer på tiltak og til bedrifter/privatpersoner som en aktør i et vanlig marked. Eksempler er traumebehandling, par- og familierapi, livsstilsendring, og fagkurs for bedrifter

Omstillingen forgikk ikke uten turbulens, spesielt for de som tidligere hadde hatt arbeidsted i kantine ble overgangens stor. Under intervjuene kom det frem at selv om det der og da ble opplevd som turbulent, så er man i etterkant godt fornøyd med resultatene. I forbindelse med omorganiseringen ble de ansatte involvert i beslutningene. De ble oppfordret til å komme med innspill til hva selskapet skulle drive med fremover, og hvordan veien videre skulle bli. Også deltageren på VTA ble involvert og informert.

Selv om deler av omorganiseringen er ferdigstilt, så blir revisor opplyst om at prosessen ikke er ferdig. Det jobbes nå fra ledelsen med å endre bedriftskulturen, et arbeid som tar tid. Promenaden AS skal bort fra å «bare» være en attføring bedrift. De så behovet for å bli mer innovative og å åpne seg opp for samfunnet. En markedsanalyse har undersøkt holdningene til selskapet blant innbyggere, administrasjon og politikere i Kongsvinger kommune. Resultatet viste at Promenaden AS blir sett på som gode innen VTA, men skepsisens er stor for andre oppgaver. Selskapet jobber dermed både med å endre egen bedriftskultur, men også med å endre lokalsamfunnets holdninger til Promenaden AS.

Tiltak

Promenaden AS tilbyr i dag to typer tiltak: Arbeidsforbedrende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA). De har avtale med NAV med 10 plasser for AFT og 30 for VTA.

Kort definert er AFT tiltaksplasser som skal avklare arbeidsevne, kartlegge kompetanse og iverksette arbeidstrening innen 4 måneder etter oppstarten av tiltaket. Deltagere i AFT blir utplassert for å få arbeidstrening enten i egen virksomhet, eller hos eksterne bedrifter. Man kan bli værende i et AFT tiltak i inntil 2 år.

VTA er varlig arbeid internt i bedriften. Det er preget av lite utskifting av deltagerer, har man først fått plass, blir enn ofte værende ut sin yrkesaktive karriere. Promenaden AS tilbyr VTA plasser innen matproduksjon, servering og kafedrift, vedproduksjon og monteringsoppdrag. En deltager på VTA er ansatt av selskapet. De fleste av VTA deltageren hos Promenaden AS er fagorganisert og forhandler om sin egen lønn. De 30 plassene som Promenaden AS har, er fylt opp, og det var når datamaterialet ble innsamlet, 18 stykker på venteliste.

Om styret

Selskapets vedtekter § 6 omhandler styret. Styret skal ha inntil 6 medlemmer, derav ett med vara skal velges av og fra de ansatte. Det er generalforsamlingen som velger styrets leder og de øvrige medlemmer. Styremedlemmene velges for 1 år, og styret konstituerer seg selv. Per dags dato består styret av følgende 5 medlemmer:

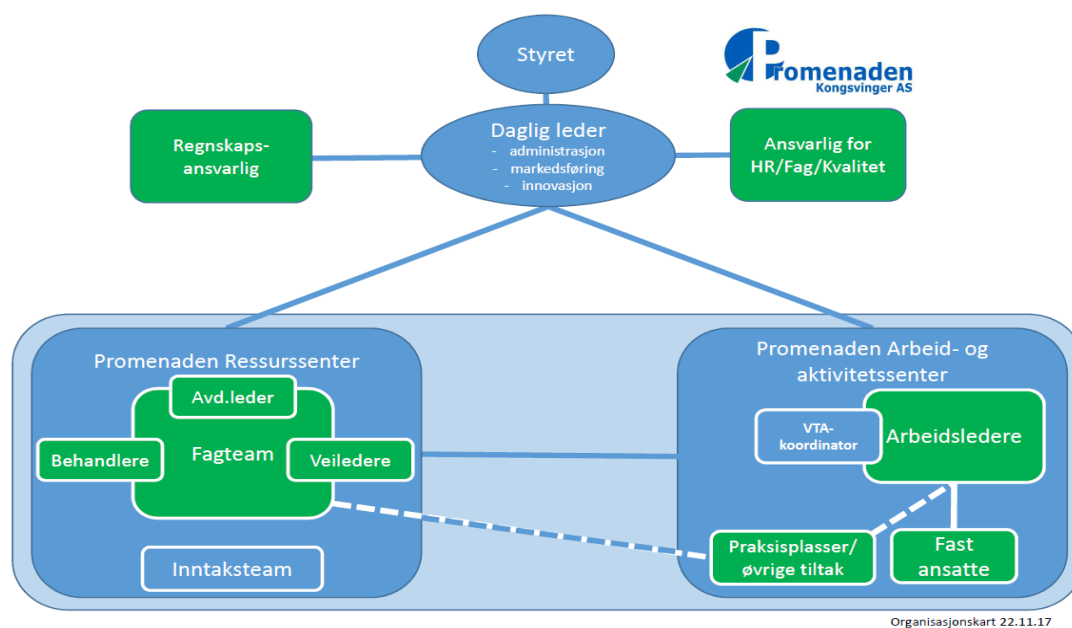
Styrefunksjon	Navn
Styreleder	Rune Løvberg
Styremedlem	Njål S Føsker
Styremedlem	Bodil Krogh
Styremedlem	Anne Wold
Styremedlem (ansattrepresentant)	Trond Johansen

I § 8 slås det fast at styreleder skal lede styrets virksomhet i samsvar med generalforsamlingens vedtak. Styremøter avholdes når viktige saker gjør det nødvendig eller når minst to av styremedlemmene forlanger møte for å behandling av en spesiell sak. Styre er beslutningsdyktig når et flertall av medlemmene deltar i møte. For at en beslutning skal være gyldig må mer enn en tredjedel av samtlige styremedlemmer ha stemt for. Ved stemmelikhet anses forslaget ikke vedtatt.

Det fremgår videre i vedtektenes § 7 at generalforsamling skal avholdes innen utgangen av april måned og skal innkalles med 1 ukes varsel. Styret har myndighet til å innkalle til ekstraordinær generalforsamling, hvis de finner det nødvendig. Den ordinære generalforsamlingen skal behandle følgende punkter:

1. Fastsettelse av resultatregnskap og balanse
2. Anvendelse av overskudd eller dekning av underskudd i henhold til balanse
3. Valg av styre
4. Andre saker som i henhold i lov, hører under generalforsamlingen

Promenaden AS hadde per 22.11.17 følgende organisasjonskart:



9. Endringer av attføringstiltakene

Attføringsbransjen har vært i stor ending, ikke bare i Norge, men i hele Europa. Bedrifter må på generelt basis bevege seg fra å være tradisjonelle vekstbedrifter, med fokus på å tilby en «meningsfull hverdag», til å bli tjenesteleverandører med et produkt som hjelper utsatte personer å ta i bruk og videreutvikle sine ressurser. Fokuset ligger nå i større grad på å oppnå resultater.

For Promenaden AS sin del, innebærer dette at de mistet 40 tiltaksplasser med det som den gang het arbeid med bistand (nå arbeidsforbedrende trening, heretter AFT). Nedgangen i tiltaksplasser medførte i neste rekke en nedbemanning på 4 stillinger.

Det ble åpnet opp for at også private aktører skulle kunne levere attføringstiltak og NAV kunne således velge mellom flere aktører tildeling av tiltaksplasser. Promenaden AS har i liten grad deltatt i anbudskonkurranser, da de mener at anbudskarevene er for strenge, ved at man ikke har mulighet for å fremheve tidligere gode resultater på feltet.

En detaljert gjennomgang av de endingene som er foretatt i Norge kan leses under vedlegg C.

10. Andre områder kontrollutvalgene ønsket informasjon om

10.1 Samarbeid med NAV og resultater

Promenaden AS sitt samarbeid med NAV er regulert av en samarbeidsavtale som fastsetter rammeverket for hva Promenaden AS skal levere av tiltak over statlige virkemidler for attføring. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) regulerer møtefrekvens mellom tiltaksdeltaker, tiltaksarrangør, arbeidsgiver og NAV i §§ 3-4, 3-5 og 13-4. Det skal gjennomføres vurderinger av progresjon og situasjon minst hver tredje måned, og avkrever at partene møtes.

Den siste avtalen mellom NAV² og Promenaden AS er gjeldene fra 20.1.2017 og varer i ett år. Det er planlagt å inngå ny avtale i løpet av juni 2018. Det er avtalesfestet en rekke faste møter mellom NAV og selskapet. Minst en gang årlig skal det avholdes møte mellom NAV fylkesledelse og ledelsen hos Promenaden AS. Dette møte blir gjennomført på Hamar, og temaer er måloppnåelse, dialog om avtale og kravspesifikasjoner og informasjon om mulige endinger i lovverket og eventuelle andre utfordringer for bransjen.

Det skal videre avholdes månedlige møter med det lokale NAV kontoret³. Fra NAV Kongsvinger møter koordinator for attføring og fra Promenaden AS er det i hovedsak veilederne som stiller. Tema her er en gjennomgang av brukerne på AFT med fokus på måloppnåelse og hvordan selskapet ligger an i forhold til de krav som stilles.

Til slutt skal det avholdes brukermøter, med deltagerne på AFT. Disse møtene skal avholdes jevnlig/ved behov og det lokale NAV kontoret skal hver tredje måned vurdere status og progresjon for den enkelte deltager. Dette kan godt gjøres i forbindelse med et brukermøte.

For deltagerne på VTA blir det to ganger i året levert rapporter til det lokale NAV kontoret om status på deltageren. Det er VTA koordinatoren hos Promenaden AS som har ansvaret for å sende inn rapportene. De er enkle i formen og typisk innhold er målsettingene til den enkelte deltaker og hvordan vedkommende ligger an i forhold til å nå de mål som er satt.

Vi har gjennom de utførte intervjuer i Promenaden AS og i NAV Kongsvinger, fått oppgitt at samarbeidet mellom Promenaden AS og NAV oppleves som bra av begge parter. De faste møtene med NAV Kongsvinger oppleves fra begge parter som nyttig og dialogen som jevnt over god.

Når det kommer til resultater så er NAV Kongsvinger veldig godt fornøyd med det arbeidet som Promenaden AS gjør på VTA. Dette mener de er et nesten optimalt tilbud. Når det gjelder AFT så mener de at Promenaden AS må bli flinkere til å «gi opp» deltagere. AFT skal være et avklarende tiltak for å få kartlagt brukeren videre behov og arbeidsevne. NAV opplever at Promenaden AS i for stor grad ikke greier å skaffe tilbud om arbeidstrening og at brukerne da blir gående rundt internt i systemet for lenge. Det er rom for å gi tilbakemelding til Nav på at de ikke kommer noe vei med den aktuelle bruker. NAV sier også at de nok sender de «svakeste» brukerne til Promenaden AS, da de er bedre på denne gruppen enn det f.eks Eskoleia AS er. Dette kan føre med seg større utfordringer med tanke på de resultatmål som stilles. Dette vil rapporten ta nærmere opp under behandlingen av problemstilling nummer 3.

² Avtalen er inngått med NAV Hedmark

³ Kongsvinger

10.2 Kompetanse

Promenaden AS har en kompetansestrategi som definerer hva som er ønsket kompetanse innenfor tre forskjellige moduler, administrativt, tjenesteleveranse og innovasjon og utviklingsarbeid. Innenfor hver modul er det noen temaer som er uthevet og som alle ansatte skal ha kunnskap om, uavhengig av rolle og ansvar og andre temaer som det kun er nødvendig å ha kunnskap om hvis du skal jobbe med dette fagfeltet.

For å kartlegge kompetansen til de ansatte benyttes egenrederingsverktøy. Målsettingen er at den enkelte ansatt skal se verdien i å kunne kartlegge sin egen kompetanse og så i neste ledd motta opplæring på relevante felt der en har skåret lavt. Promenaden AS satser på Empowerment tankegangen, som er et verktøy for å kunne fastslå i hvilken grad en organisasjon opptrer på en måte som myndiggjør mennesker som har utfordringer knyttet til å få eller beholde arbeid. Deltageren på VTA er inkludert i denne tankegangen, der målsettingen på sikt er at selskapet skal bort fra å se på dem som deltagere og over til at de blir kollegaer. Promenaden AS er langt fremme på dette feltet, og delgasjoner fra Litauen og Portugal har meldt inn at de ønsker å komme på befaringsfor å se hvordan det arbeides på dette feltet. Promenaden AS har gode kunnskaper om kvalitetssystemet Equass og har mulighet til å foreta opplæring for andre norske attføringsbedrifter på dette området.

Kartleggingsarbeidet og kompetansehevingen er ikke et ferdigstilt arbeid, og må sees som et ledd i den omstillingen som selskapet er igjennom. En fellesnevner for arbeidet med kompetanse er opprettelsen av ressurscenteret og sammenslåingen med Equal Consulting. Det er Geir Moen som er ansvarlig for arbeidet med kompetansehevingen i selskapet.

I avtalen med NAV Hedmark, er Promenaden AS godkjent som tiltaksarrangør med den kompetansen de besatt på det tidspunkt avtalen ble underskrevet. Det vil si at hvis det forekommer vesentlige endringer i kompetansen med negativt fortegn, så risikerer selskapet å miste godkjenningen.

10.3 Kryss-subsidiering

Kryss-subsidiering kan defineres på følgende måte: En situasjon der inntektene av virksomheten i et marked benyttes til å subsidiere virksomhet i et annet marked. Den typiske situasjonen er at inntekter fra skjermet virksomhet benyttes til å finansiere konkurranseutsatt virksomhet.

I tiltaksforskriften står det i § 1-6 at «Tiltaksplasser skal ikke fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksarrangørs virksomhet, og skal ikke virke konkurransevridende.

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 tiltaksordning,*
- b) *at tiltakene organiserer 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.*

I kommunens eierskapsmelding fra 2014 står det at kommunalt eide selskap kan konkurrere med private aktører om å utføre et oppdrag. I slike tilfelle vil det lett oppstå spørsmål om det foregår kryss-subsidiering mellom egenvirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten.

Selskapet er bevist på de utfordringer som kan oppstå med kryss-subsidiering. De utarbeider regnskap for hver enkelt avdeling for å kunne dokumentere at det ikke forekommer. Denne dokumentasjonen blir videresendt til NAV. Det er ikke mulig å bli godkjent som tiltaksarrangør, hvis ikke dette er på stell. Kontrollen med kryss-subsidiering foregår med dette årlig i og med at avtalene med NAV har ett års varighet.

Hvis det skulle vise seg at Ressurssenteret går økonomisk bra, så må Promenaden AS organisere det som et datterselskap for å unngå å komme i konflikt med regelverket.

11. Problemstilling 1: Etikk og holdningsskapende arbeid

Problemstilling 1:

I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid?

11.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Utleddningen av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg A. Følgende kriterie er gjengitt i kortform:

- Promenaden AS skal ha etiske retningslinjer som samsvarer med kommunenes etiske retningslinjer.

11.2 Innhentet data

11.2.1 Dokumentanalyse

I dokumentet «God eierstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» fremgår det i punkt 3 «Etiske retningslinjer» under regler for god selskapsstyring at «Selskaper som kommunen deltar i, skal drives etter de samme etiske retningslinjer som er fastsatt for kommunens virksomhet. Dette kravet bør tas med i selskapets vedtekter».

I dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» fremgår det ikke annet enn at «det bør [...] forventes at selskaper eid av kommunene i Kongsvingerregionen har egne styringsdokumenter som harmoniserer med kommunenes rammer for eierskap».

I kommunestyret i Kongsvinger kommune ble det fattet vedtak i sak 045/16, hvor det fremgår at Kongsvinger kommunes eierrepresentant i selskap og foretak sørger for å få fattet vedtak om å opprette en varslingsordning etter modell fra Kongsvinger kommune:

- Selskapet/foretaket etablerer avtale med et eksternt varslingsmottak som registrerer og vurderer varslingsaker og bærer selv kostnadene for dette
- Selskapet/foretaket oppretter egne prosedyrer for å sikre forsvarlig undersøkelse av varslingsaker og vern av ansatte mot gjengjeldelse
- Ordningen publiseres på selskapets/foretakets hjemmeside og blir en del av det eksisterende HMS-systemet
- Kongsvinger kommune bidrar med råd og veiledning i opprettelsen av en varslingsordning etter nærmere avtale
- Frist for gjennomføring er 31.12.2016
- Kommunens krav om varslingsinnarbeides i gjeldende Eiermelding

Vi finner ikke henvisning til etiske retningslinjer i selskapets vedtekter. Vi kan heller ikke se at det i generalforsamling⁴ er fattet vedtak om opprettelse av et eksternt varslingsmottak i tråd med kommunestyrets vedtak.

Selv om etiske retningslinjer ikke er tatt inn i selskapets vedtekter, har selskapet etiske retningslinjer og andre relevante dokumenter som vi har fått oversendt:

- Etiske retningslinjer for Promenaden AS
- Rettighetsdokument for tjenestemottaker ved Promenaden AS
- Varslingsplakaten
- Klagebehandling for Promenaden AS

11.2.2 Data fra intervjuer

NAV Kongsvinger har ikke mottatt formelle klager fra deltagerne på tiltak hos Promenaden AS. Vi ble fortalt at det har vært noen meldinger fra deltagerne på VTA, men dette har omhandlet småting, som ofte har godt over dagen etter.

Internt er det fokus på etikk og gode holdninger og dette er nå en del av arbeidet med omgjøringen av bedriftskulturen. På sikt skal de etiske retningslinjene bli en del av medarbeidersamtalene. For deltageren på VTA, så har de vært med på å utarbeide enkle leveregler for hvordan man vil ha det på arbeidsplassen. Eventuelle brudd blir hurtig tatt tak i, både gjennom møter med de aktuelle parter, men også der og da. Arbeidskontrakten som deltagerne skriver under på skisserer opp blant annet plikter, rettigheter og leveregler.

11.3 Revisors vurderinger

Promenaden AS har ikke nedfelt etikk i sine vedtekter slik det fremgår av tidligere selskapsstyringsdokument, men ut i fra nytt selskapsstyringsdokument som nå er vedtatt av eierkommunen, synes Promenaden AS å ha de dokumenter som det er nødvendig å ha.

Promenaden AS har etiske retningslinjer og egne rettighetsskriv til deltakere på tiltak. I de etiske retningslinjene er det tatt opp når det skal varsles om kritikkverdige forhold. De etiske retningslinjene viser til en Varslingsplakat som gir ytterligere informasjon angående varsling.

Varslingsplakaten, som det blir referert til i de etiske retningslinjene er informativ og lettlest. Det er ikke tatt opp konkret hvem man kan varsle til hvis man vil varsle utenfor organisasjonen, en det er tatt med at man kan varsle til offentlige instanser hvis det er relevant. I tillegg til varslingsplakaten er det opprettet et dokument om klaging som ligger på hjemmesidene til proessurs.no. Her ligger en mal som man kan bruke hvis man vil klage på mottatte tjenester. Klagen skal leveres til veileder/nærmeste leder og hvis dette er problematisk, høyere opp i systemet. Det er ikke lagt opp til klagemulighet utenfor organisasjonen

Verken de etiske retningslinjene eller informasjonen om varsling, ligger ute på selskapets nettsider, slik vedtaket i Kongsvinger kommune legger føringer for at eierskapsrepresentantene skal ta opp i

⁴ Har sett på protokoller for 2016 og 1017

generalforsamlingen. Dokumentet om klaging ligger på hjemmesiden til ressurscenteret og kan oppleves som kronglete å få tak i, hvis du søker opp Promenaden AS.

Samlet sett, opplever vi at Promenaden AS har på plass etiske retningslinjer og har et fokus på holdningsskapende arbeid, spesielt rettet mot deltageren på VTA. Formelle retningslinjer for varslingsrutiner/klage er utarbeidet. At varsel går oppover i lederkjeden kan imidlertid ikke sies å kunne være en forsikring mot eventuell gjengjeldelse. Kongsvinger kommune har et vedtak hvor eierskapsrepresentantene har fått føringer for å fremme at selskapene Kongsvinger kommune har interesser i, oppretter ekstern håndteringsordning for varsler. Vi kan ikke se at dette har blitt gjort.

Vedrørende revisjonskriteriet om at Promenaden AS sine etiske retningslinjer skal være like kommunen sin, så er Kongsvinger kommune sine etiske retningslinjer ikke lett tilgjengelige på hjemmesiden. Revisjonen har blitt tilsendt retningslinjene som er fra 2007. Revisor vurderer at Promenaden AS har etiske retningslinjer som samsvarer med Kongsvinger kommune sine.

12. Problemstilling 2: Tilbud og oppfølging i tiltaksperioden

Problemstilling 2

I hvilken grad får deltakere tilbud om arbeidstrening/oppfølging i hele tiltaksperioden?

12.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Utledningen av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg A. Følgende kriterie er gjengitt i kortform:

- Deltakere på tiltak i Promenaden AS skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden.
- Promenaden AS og NAV må ha jevnlig møter om hver enkelt deltaker minst hver tredje måned for å sikre at status og progresjon blir vurdert.

12.2 Innhentet data

Denne problemstillingen vil kun omhandle deltagerne på AFT, da deltagere på VTA ikke på samme måte har en tiltaksperiode. En deltager som har fått en VTA plass beholder gjerne denne ut sin arbeidsaktive periode, og gjennomstrømmingen er således lav.

12.2.1 Data fra intervjuer

Promenaden AS har 10 AFT plasser, i hovedsak fylt opp av deltagere tilknyttet NAV Kongsvinger. Plassene skal brukes til å avklare arbeidsevne, kartlegge kompetanse og iverksette arbeidstrening innen 4 måneder fra oppstart av tiltaket. AFT plassene er stort sett alltid fylt opp, og det kan i perioder være noe overlapp, dvs at det i enkelte perioder er flere enn 10 deltagere og i andre er færre.

Promenaden AS har ingen faste avtaler med noen bedrifter om utplassering av deltagere, men har et stort nettverk på omtrent 160 bedrifter som de kan kontakte. Deltageren kan også få arbeidspraksis internt i selskapet. Promenaden AS har to veiledere som jobber med deltageren på AFT. Terapeuten som er organisert under ressurscenteret blir i noen grad brukt i kartleggingsfasen, men NAV har ingen avtale om å kjøpe mer utfyllende tjenester fra vedkommende.

Som nevnt er ikke NAV Kongsvinger helt fornøyd med det arbeidet som Promenaden AS gjør på dette området. NAV opplever at Promenaden AS bruker for lang tid på den enkelte deltager og ikke alltid greier å holde fremdriften oppe. Omorganisering som selskapet har vært og er igjennom blir sett på som positivt fra NAV Kongsvinger sin side, da det kan bidra til å gjøre selskapet mer interessant for fremtidige deltagere på AFT.

I statistikk som vi har mottatt fra Promenaden AS for perioden 2015 -2017 ligger gjennomsnitt-tiden for deltagere i tiltaket henholdsvis på 12,3 måneder i 2015, 12,7 måneder i 2016 og 12,7 måneder i 2017. Revisor har fått opplyst at dette ikke er unormalt lenge.

12.3 Revisors vurdering

Gjennom de samtalene som vi har gjennomført med NAV og Promenaden AS, så er vår opplevelse at Promenaden AS kan bli flinkere på «gi opp» brukere. De får nok tildelt «tyngre» brukere av NAV, og for å være bedre rustet til å oppfylle de krav som stilles, så må Promenaden AS bli bedre til å ikke bruke for lang tid per bruker.

Frekvensen på møtene med aktuelle NAV-kontor oppfyller revisjonskriteriet.

13. Problemstilling 3: Resultatoppnåelse i arbeidsinkluderingen

Problemstilling 3

I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Promenaden AS sin virksomhet?

13.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Utledningen av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg A. Følgende kriterie er gjengitt i kortform:

- 50 % av deltakerne i AFT skal stå i ordinært arbeid eller utdanning etter avsluttet tiltak i Promenaden AS.

13.2 Innhentet data

Vi har mottatt statistikk over deltagere i AFT (APS) for Promenaden AS for perioden 2015-2017.

År	Antall deltagere som har sluttet i løpet av året	Aktive tiltak	Passive tiltak
2015	11	6	5
2016	9	4	5
2017	10	4	5

Blant de deltagere som har avsluttet tiltaket til posten andre tiltak så har henholdsvis 1 gått til jobb, 2 til utdanning og 3 til andre tiltak i 2015. For 2016 er det formidlet 1 til jobb og 3 til andre tiltak, mens det for 2017 er 2 til jobb og 2 til andre tiltak.

For de deltagere som har avsluttet under posten passive tiltak så var det for 2015 1 til søkt trygt og 4 til posten eget ønske, syk , annet. I 2016 1 til trygt og 4 til eget ønske, syk annet, mens det for 2017 var 4 til trygt og 1 til eget ønske, syk annet.

Oppsummert viser statistikken at Promenaden AS ligger på en formidling til aktive tiltak, herunder arbeid og utdanning på rundt 50 %. Ser vi kun på den andelen som kommer ut i arbeid/utdanning så er tallet lavere.

13.2.1 Data fra intervjuer

I samtale med NAV Kongsvinger ble vi fortalt at resultatmålene skal følges opp av fylkesleddet som er eier av samarbeidsavtalen og kravene som stilles til tiltaksarrangørene. NAV Kongsvinger har ikke oppfølging med deltakere som har avsluttet tiltaket med at de står i ordinært arbeid. Det blir således ikke utført målinger på hvor lenge en deltager er i arbeid og i hvilken stillingsbrøk dette arbeidet er.

I intervjuer med Promenaden AS blir vi opplyst om at de forsøker å se på resultatkravet på 50 % som motiverende. Kravet sier ikke noe om at arbeidet skal være langsiktig eller fast, det holder at tiltaksdeltaker har en form for arbeidskontrakt når tiltaksperioden går ut, for at NAV skal bli fornøyd. De mener at kravet er ambisiøst, og ikke nødvendigvis til det beste for brukeren. I de tilfeller der

kravet ikke blir oppfylt vil Promenaden AS sørge for å ha grundig og utfyllende dokumentasjon for hvorfor de ikke innfridde kravet. Dette vil de legge frem for NAV Hedmark.

13.3 Revisors vurdering

Kun en liten del av Promenaden AS sin virksomhet omhandler tiltak (AFT) der målsettingen er å få deltager ut i arbeid/utdanning.

Slik revisor vurderer det, så har de til nå ligget tett oppunder de krav som stilles fra NAV, men det er usikkert om de vil klare det fremover. Det er viktig å ta med seg at NAV Kongsvinger selv oppgir at de sender de «svakeste» brukerne til Promenaden AS, noe som gjør arbeidet vanskeligere. Om det er langvarig arbeid som problemstillingen etterspør, så er dette ikke mulig å konkludere på. Det foretas ingen målinger på hvor lenge en deltaker står i arbeid.

14. Konklusjon for forvaltningsrevisjonsprosjektet

Vår konklusjon med hensyn til forvaltningsrevisjonen av Promenaden AS er at selskapet har etiske retningslinjer og regler for hvordan ledelse, ansatte og deltakere skal te seg. Vi opplever at det jobbes godt internt med arbeidsmiljø og holdningsskapende arbeid, spesielt rettet mot VTA. Vi ser at varslingsrutinen kunne ha blitt forbedret med hensyn til å ha en ekstern varslingskanal.

Av den informasjonen vi er blitt gitt av både Promenaden AS og av NAV, mener vi at Promenaden AS kan bli bedre på å tilby deltagere i AFT arbeidstrening innenfor tidsfristen, eventuelt gi tilbakemelding til NAV på at de ikke kommer noen vei med deltager.

Ut fra de resultatene vi er blitt forelagt, er vi av den oppfatning av at Promenaden AS til nå, har oppnådd resultatkravet fra NAV, men at trenden går feil vei, og de de i fremtiden kan få større utfordringer. Dersom man ønsker å måle langsiktig effekt av tiltakene, må man gjøre kontroll med de samme deltakerne i en periode etter at deltakerne fikk sine tiltak avsluttet. En slik kontroll ligger utenfor Promenaden AS sitt ansvarsområde og må nødvendigvis gjennomføres av NAV-kontorene/NAV Hedmark.

Vi opplever gjennom forvaltningsrevisjonen av Promenaden AS, at Promenaden AS drives i henhold til selskapets formål, og vi har ikke avdekket avvik i forvaltningsrevisjonen av selskapet.

Basert på de funn som er gjort i rapporten kommer vi med følgende anbefalinger:

- Vi vil anbefale at Promenaden AS vurderer å opprette en ekstern varslingskanal.
- Vi vil anbefale at Promenaden AS kan vurdere grep som kan føre til en hurtigere avklaring for deltagere i AFT.

15. Selskapets høringsuttalelse

Hedmark Revisjon IKS

Kongsvinger 24.04.18

Forvaltningsrevisjon : Promenaden AS – Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse.

Det vises til ovennevnte, og bedriften har blitt invitert til å komme med en høringsuttalelse gjeldende forvaltningsrevisjonen som er gjennomført.

Promenaden mener at rapporten fanger opp et tidsriktig bilde over situasjonen gjeldende etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse ved bedriften.

I rapporten fremkommer det anbefalinger om at Promenaden AS tar grep som kan føre til en hurtigere avklaring for deltagere i AFT, og at bedriften oppretter en ekstern varslingskanal.

Som rapporten viser, får Promenaden AS innsøkt de «svakeste» deltakerne fra NAV, da de oppfatter oss som best på dette området. Dette er en oppfatning vi deler, og vi ser at mange av de som søkes inn hos oss er for langt unna arbeidsmarkedet til at det er praktisk mulig å få til gode løsninger. Vil for ordens skyld påpeke at bedriften aldri omtaler deltakere i tiltak som «svake».

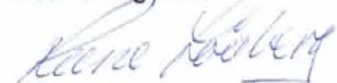
Vi vil, i dialog med NAV, for fremtiden bestrebe oss på å få deltagere i AFT som tilfredstiller kravene for deltagelse i AFT. Vi vil også implementere bruk av Equal-modellen i AFT tiltaket. Dette er et egenutviklet verktøy til bruk i attføring som vi har stor tro på, og som har gitt gode resultater i forsøk. Dette vil brukes i tillegg til de verktøyene vi allerede bruker.

Oss bekjent har det ikke vært vanlig med eksterne varslingskanaler i bransjen, men vi vil gå i dialog med eier for å finne en hensiktsmessig løsning.

Rapporten sier at NAVs oppfatning av bedriftens drift av tiltaket VTA er noe nær optimalt, og det ser vi oss godt fornøyd.

Vi ser også for oss at Ressurscenteret blir utskilt som en selvstendig enhet på sikt.

Med vennlig hilsen



Rune Løvberg
Styreleder
Promenaden AS

16. Kongsvinger kommunes høringsuttalelse

17. Referanser

Kongsvinger kommune. 2015. *Eiermelding 2014*.

Kongsvinger kommune. *Varslingsordning for brukere, leverandører og ansatte*.

Kongsvinger kommune. 2007. *Etiske retningslinjer*.

Kongsvinger kommune. 2014. *Attraktiv arbeidsplass*.

Leikvoll, Johan Martin og Linn Herning. 2017. *Milliarder – ikke mennesker. En historie om velferdsprofitører på attføringsområdet*.

NAV Hedmark. 2016. *Avtale mellom NAV Hedmark og Promenaden AS om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak*.

Regionråd for Glåmdalsregionen. 2009. *God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen*.

Regionråd for Kongsvingerregionen. 2017. *God selskapsstyring i kommunene i Kongsvingerregionen*.

Spjelkavik, Øystein, Svenn-Erik Mamelund og Angelika Schafft. 2016. *Inkluderingskompetanse i NAV, Evaluering av forsøket kjerneoppgaver i NAV (AFI-Rapport 2016:05)*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Internettreferanser

Aksjeloven. 1999. *Lov om aksjeselskaper*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44> (Hentet: 15. desember 2017).

Arbeid & Inkludering. 2013. NAV-forsøk skaper vansker. <http://arbeidoginkludering.no/artikkel/nav-fors%C3%B8k-skaper-vansker?Action=1&M=NewsV2&PID=3275> (Hentet: 13. februar 2018)

Arbeidsmarkedsloven. 2005. *Lov om arbeidsmarkedstjenester*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-12-10-76> (Hentet: 15. desember 2017).

Tiltaksforskriften. 2016. *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598> (Hentet: 15. desember 2017).

18. Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriterier vi anvender i selskapskontrollen av Promenaden AS med hensyn til styring og ledelse.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Ved utledning av revisjonskriterier har revisjonen tatt utgangspunkt i lovverk med forskrift samt nasjonale veiledninger og rundskriv. Kildene omtales ytterligere under de enkelte problemstillinger.

Av hensyn til revisjonens omfang, kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker, og vi vil derfor ikke nødvendigvis foreta vurdering av samtlige av de fremsatte kriterier.

I tillegg kan det bli relevant å endre eller tilføye revisjonskriterier underveis i prosjektet. I så fall, vil vi orientere revidert enhet om aktuelle endringer.

Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 femte ledd skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper. Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune har fattet vedtak om forvaltningsrevisjon i Promenaden AS i saken 56/17 den 17. oktober 2017 og videre med justering av problemstillingene i sak 68/17 den 28. november 2017

1. I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid?
2. I hvilken grad får deltakere tilbud om arbeidstrening/oppfølging i løpet av tiltaksperioden?
3. I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Promenaden AS sin virksomhet?

Revisjonen har i tillegg fått i oppdrag å undersøke om problematikken med kryssubsidiering er relevant for Promenaden AS.

Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)
- Regionrådet for Kongsvingerregionens retningslinjer for god eierstyring
- Avtale mellom Promenaden AS og NAV Hedmark

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid?

Promenaden AS sitt formål er:

- Å tilby en trygg, meningsfull og utviklende arena for mennesker som faller utenfor det ordinære arbeidsliv.
- Tilby kvalifiserte tjenester i den hensikt å bidra til at alle mennesker blir i stand til å få og beholde lønnet arbeid.

Dette skal blant annet nås gjennom tilbud om yrkespraksis innenfor områdene service, montering og vedproduksjon og veiledning av mennesker i forhold til omskolering og fremtidige yrkesvalg.

Med hensyn til organisering, er det relevant å se Promenaden AS sin organisering opp mot de krav som fremgår av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). I tiltaksforskriften, fremgår flere tiltak, hvorpå enkelte av kapitlene inneholder flere krav som stilles overfor tiltaksarrangør og overfor tiltaksbedrift for det enkelte tiltak.

I tiltaksforskriftens § 13-6, fremgår det at en virksomhet som skal arrangere arbeidsforberedende trening «skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet». I tillegg, må virksomheten oppfylle følgende krav:

- a. Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet
- b. Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode
- c. Det skal ikke utbetales utbytte
- d. En tiltaksbedrift kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

I kommunenes eierstyringsdokument, fremgår det at selskapene skal ha en etisk drift som samsvarer med kommunens eget etiske regelverk. Det er kommunen, gjennom påvirkning i eierskapsorganet som er generalforsamlingen, som er ansvarlig for å få gjennomført utarbeidelse av etiske retningslinjer i selskapet.

Revisjonskriterier for problemstilling 1

- Promenaden AS skal ha etiske retningslinjer som samsvarer med kommunenes etiske retningslinjer.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2

I hvilken grad får deltakere tilbud om arbeidstrening/oppfølging i hele tiltaksperioden?

I tiltaksforskriften fremgår det av formålsparagrafen for kapittel 13 at «arbeidsforberedende trening skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid». Arbeidsforberedende trening ble tidligere kalt APS – Arbeidspraksis i skjermet virksomhet. I tiltaket arbeidsforberedende trening, er det blitt mer vanlig å benytte hospiteringsmuligheter ute i andre bedrifter enn å benytte skjermede plasser i egen virksomhet. I tillegg, inneholder Arbeidsforberedende trening en del som omhandler muligheten for å bedrive avklaring i arbeidstreningen.

I forskriftens § 13-2, fremgår det fem punkter for hva tiltaket 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
- e) Tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv

Videre, står det at «det er et krav at alle deltakere skal få tilbud om arbeidstrening og eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden». Ordinært arbeidsliv må her forstås som arbeidstrening i virksomhet som ikke er skjermet. Det vil altså være snakk om tilbud om hospitering.

Det står også at NAV skal vurdere status og progresjon hver tredje måned for å sikre fremdriften i tiltaket.

Revisjonskriterier for problemstilling 2

- Deltaker på tiltak i Promenaden AS skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden.
- Promenaden AS og NAV må ha jevnlig møter (her forstått som minst hver tredje måned) om hver enkelt deltaker for å sikre at status og progresjon blir vurdert.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Promenaden AS sin virksomhet?

NAV stiller krav til avslutningsårsak ved avsluttet tiltak i arbeidsinkluderingsbedrifter. Kravet til arbeidsinkluderingsbedriftens gjennomføringsevne nedfelles i avtaledokumentet mellom NAVs fylkesledd og arbeidsinkluderingsbedriften. Her fremgår det hva arbeidsinkluderingsbedriften forplikter seg til for avtaleperioden. I avtalen mellom Promenaden AS og NAV Hedmark, fremgår det at 50 % av deltakerne på AFT-tiltak (arbeidsforberedende trening) skal være ute i arbeid eller utdanning ved avsluttet tiltak eller være på kombinasjonsløsning.

Etter at tiltak gjennom de statlige virkemidlene er avsluttet, er det NAV som overtar oppfølgingsansvaret for deltakeren med avsluttet tiltak.

Revisjonskriterier for problemstilling 3

- 50 % av deltakerne i AFT skal stå i ordinært arbeid eller utdanning etter avsluttet tiltak i Promenaden AS.

Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet. FOR-2015-12-11-1598. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften).

Regionrådet for Kongsvingerregionen. 2017 God selskapsstyring i Kongsvingerregionen.

NAV Hedmark. 2017. Avtale mellom NAV Hedmark og Promenaden AS om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak.

Kongsvinger kommune, Eiermelding 2014.

19. Vedlegg B: Kunnskapsgrunnlag om attføringsarbeidet

19.1 En historisk plassering av attføringsbegrepet

Attføring er et begrep med en historisk og et arbeids- og sosialpolitisk innhold. I følge Sylfest Lomheim, professor emeritus, filolog og første direktør for Språkrådet, stammer attføringsbegrepet fra etterkrigstidens behov for å aktivere hele befolkningen i lønnsomt arbeid⁵. Det var særlig viktig å inkludere personer som av ulike årsaker hadde falt ut av arbeidsmarkedet, som for eksempel av skader eller av senskader som følge av erfaringer under den annen verdenskrig. Gjennom tilrettelegging og rehabilitering, erfarte man at man kunne gjøre flere i stand til å delta i ordinært arbeid og bidra i landets samlede arbeidsstyrke.

Lomheim fortalte i et språkprogram på NRK P2 at den daværende helsedirektøren Karl Evang og den senere sosialministeren Gudmund Harlem var pådrivere for å etablere et fagmiljø gjennom opprettelse av et institutt som skulle forvalte virkemidler overfor personer som sto utenfor arbeidsmarkedet. I etterkant av andre verdenskrig, hvor krigsoppgjøret fortsatt lå frisk i minnet, ble det oppfattet som uheldig å benytte begrepet «rehabilitering», som var blitt benyttet som et begrep i forbindelse med tilbakeføring av rettigheter til personer som hadde blitt fratatt rettighetene, som følge av deltakelse i krigsforbrytelser eller landssvik. Tiltak for å gi arbeidstrening og opplæring, eller tilpasning etter helsemessige behov med offentlig støtte, var i stor grad ukjent og en forholdsvis ny politisk linje. Assosiasjoner til forslaget «Statens rehabiliteringsinstitutt» kunne derfor få en uheldig effekt med hensyn til å forankre det grunnlaget som man ønsket å legge.

Attføring som begrep kom til, i følge Lomheim, som et resultat av samnorskens posisjon i Det Norske Arbeiderparti. Attføring er en sammendragning av «å føre folk attende (tilbake) til arbeidslivet». Begrepet attføring, eller yrkesrettet attføring, ble over tid en del av statens arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk. Målgruppen ble først kalt «yrkesvalghemmede», deretter «yrkeshemmede», frem til dagens benevnelse «personer med nedsatt arbeidsevne»⁶.

19.2 Definisjoner og begreper benyttet i lektyre om attføring

I lektyren som eksisterer rundt attføring, finnes det en rekke begreper som virker like, men som lett kan oppfattes som om har ulikt innhold. Det er også slik at man har endret hvordan man snakker om personer som ikke deltar i arbeidsmarkedet, særskilt med hensyn til de fysiske og/eller psykiske utfordringer man måtte ha. I språkvitenskap, snakker man gjerne om «språklig parfyme», eller om såkalte *eufemismer*. Eufemismer handler om å benytte synonymer til ord som frembringer positive assosiasjoner i stedet for de negative assosiasjonene som begrepene med tid har tilknyttet seg. Diagnoser har en tendens til å få mange eufemismer med tiden for å unnsnippe de assosiasjonene folk gjør seg til begrepene⁷. Det er med andre ord snakk om at begreper kontinuerlig endres med tiden etter hvordan mennesker benytter begrepene i dagligtalen. Som motreaksjon, etableres det derfor også «korrekte betegnelser» for å forsøke å verne om personers verdighet, både i faglektyre

⁵ Kilde: Leikvoll, Johan Martin og Linn Herning. 2017. *Milliarder – ikke mennesker*. En historie om velferdsprofitører på attføringsområdet.

⁶ Attføring betyr, i følge norsk etymologisk ordbok: «planmessig arbeid for å hjelpe funksjonshemmede til å oppnå en mest mulig normal tilværelse igjen». Kilde: Caprona, Yann de. 2013. *Norsk etymologisk ordbok. Tematisk ordnet*. Side 1179-1180, Oslo: Kagge forlag.

⁷ Et eksempel er «mongo» fra «mongoloid», som nå omtales som *Downs syndrom*.

og i politikk⁸. Slik er det også innenfor attføringslektyren, selv om de språklige endringene like gjerne kan handle om å presisere innholdet i begrepene.

Vi har funnet flere begreper hvor vi har stilt spørsmål ved hva som adskiller de med hensyn til innhold som kan ha praktisk betydning for prosjektet. Dette gjelder for eksempel attføringsbedrift, arbeidsinkluderingsbedrift, markedstiltaksbedrift, arbeidsmarkedsbedrift, vekstbedrift, vernet bedrift og skjermet virksomhet.

Vi har funnet frem til at attføringsbedrift, arbeidsinkluderingsbedrift, markedstiltaksbedrift og arbeidsmarkedsbedrift referer til det samme, nemlig bedrifter som driver med arbeidsmarkedstiltak (tidligere kalt attføringstiltak). En av NHO Service sine bransjeforeninger het tidligere Attføringsbedriftene. Denne bransjeforeningen nedsatte et utvalg med mandat om å komme opp med et navn som var mer dekkende for hva medlemsbedriftene holdt på med, og har nå endret navn til Arbeid & Inkludering. Medlemsbedriftene referer derfor til seg selv som arbeidsinkluderingsbedrifter, selv om det fortsatt finnes en del dokumenter som referer til de som attføringsbedrifter eller markedstiltaksbedrifter.

Mange av de vernede bedriftene og skjermede virksomhetene blir også omtalt med et annet begrep i dag, og det vises nå til vekstbedrifter. Dette kan virke noe forvirrende fordi man i næringsutviklingssammenheng også snakker om vekstbedrifter, men da i sammenheng med gasselbedrifter og bedrifter som har opplevd en voldsom vekst i omsetning over en kort periode. De vekstbedriftene vi snakker om her er ikke de som nevnes i sammenheng med Innovasjon Norge, SIVA og i nasjonal, fylkeskommunal og kommunal næringsutviklingssammenheng med hensyn til virkemidler for økonomisk vekst og utvikling av arbeidsplasser.

Flere av arbeidsinkluderingsbedriftene kan også drive med skjermet virksomhet, men omtales ikke som vekstbedrifter. I følge Arbeidsgiverforeningen for Vekst- og attføringsbedrifter, tilbyr medlemsbedriftene varig tilrettelagt arbeid for personer med uførepensjon, og bistår arbeidssøkere på veien til jobb i andre bedrifter. Tilbudet om varig tilrettelagt arbeid er et av virkemidlene som ligger til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, men er et av tiltakene som Eskoleia AS ikke har arbeidet med.

Vi kommer til å benytte begrepet *attføring* videre om de tiltak som omhandler den virksomheten som er rettet mot å få folk i arbeid og som gjennomføres i Promenaden AS. Dette skyldes at begrepet virker historisk mer solid når det gjelder selve formålet med virksomheten. Vi opplever at begrepet arbeidsinkludering like gjerne kan omhandle HMS, vedtekter om kjønns sammensetning, likestilling, arbeid mot diskriminering o.l., som ikke inngår spesifikt i arbeidet i arbeidsinkluderingsbedrifter, og som også blir noe mindre presist til vårt behov. Vi vil imidlertid omtale bedriftene/virksomhetene som arbeidsinkluderingsbedrifter (som da holder på med attføringstiltak).

19.3 Attføring i et samfunnsperspektiv

Det å få folk i arbeid har et klart og tydelig samfunnsøkonomisk perspektiv. Flere i arbeid vil føre til økt skatteinngang, som vil kunne føre til en styrking av budsjettene i landets velferdstjenester, både på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. En annen dimensjon er at hver enkelt vil kunne

⁸ Med andre ord innenfor autoriteter i samfunnet gjennom både ekspertstatus og forbilledlig fremferd, og utført av personer som kan anses som verdisynforvaltere.

bli uavhengig statlige og kommunale overføringer for opphold, bli økonomisk selvstendige, bidra til kjøpekraftsutvikling, og deretter også skape behov for økt produksjon og antall arbeidsplasser, som igjen danner grunnlag for flere i arbeid. Sånn sett, kan man, litt forenklet, se for seg en oppadgående samfunnsøkonomisk spiral. Eventuelle større konjunkturedringer må tas høyde for i den nasjonale innsatsen for å utvikle næring og næringsforhold, og å skape grunnlag for opprettelse av arbeidsplasser.

Et annet perspektiv gjelder den enkeltes fysiske og psykiske helse. Man går ut i fra at arbeidslivsdeltakelse bidrar til å styrke den enkelte både fysisk og mentalt. Det kan være flere årsaker til dette. Den ene ligger i rent psykologiske perspektiver på at man opplever å være uavhengig og selvstendig, kunne oppleve fremgang, og det å være i aktivitet. Aktivitet har vist seg å ha innvirkning på den enkeltes psyke.

En annen årsak kan ligge i den sosiale dimensjonen. Norge har lang tradisjon for å dyrke den såkalte *arbeidslinjen*. Arbeidslinjen er en sosialpolitikk som «innebærer at velferdsytelsene skal utformes slik at de stimulerer folk til å arbeide framfor å leve på trygd eller sosialhjelp»⁹. Arbeidslinjen har vært en bærebjelke for den norske velferdsstaten og ligger tett opp til norske verdier gjennom sosial inkludering, aktiv deltakelse, verdighet og selvrespekt. Disse verdiene legger til rette for en moralsk linje som er blitt forfektet av blant annet norske fagforeninger¹⁰ gjennom flere tiår. Dugnadsånden er for så vidt et uttrykk for hva slags verdier som er blitt lagt til arbeidet her til lands. Dersom man ikke deltar, vil dette kunne «føles på kroppen» gjennom bruddet med disse verdiene, og kunne tilrettelegge for ytterligere utenforskap.

I blant annet valgkampen høsten 2017, ble det politisk diskusjon rundt forskjellene i Norge og hva disse innebærer. I Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) sin oppvekstrapport for 2017 «Økte forskjeller – gjør det noe?», viser flere forskere til at dårlig økonomi, ofte er kilde til uheldige levekårsforhold som ofte reproduseres i de neste generasjonsleddene dersom spiralen ikke brytes. At for eksempel andelen barn i lavinntektshusholdninger øker, er et uttrykk for at en del av befolkningen i mindre grad enn andre har fått delta i den generelle økonomiske veksten som har funnet sted i Norge siden årtusenskiftet. Dette vil kunne ha innvirkning på kostnadsnivåene for velferdstjenesten. På den andre siden, har vi gjennom skattepolitikken en overføring mellom de ulike samfunnslagene som medfører en utjevning av disse forholdene, både gjennom statlige og kommunale ytelser og gjennom sikring av grunnleggende, offentlige tjenester.

Arbeidslivspolitikken og attføringstiltakene må sees i lys av dette bildet. Det er bred enighet om at Norge må verne om velferdstjenestene og at det må stilles krav som medfører at flere står i arbeidslivet. Dette reflekteres i den omorganiseringen som er gjennomført i NAV-systemet, blant annet gjennom prosjektet Kjerneoppgaver i NAV (KIN) som ble benyttet blant annet til argumentasjonen for omorganisering i NAV i rapporten «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet».

⁹ <https://no.wikipedia.org/wiki/Arbeidslinja>

¹⁰ Internasjonalt, illustrerer mottakelsen av Paul Lafargues «The right to be lazy» (som argumenterer for at latskap og kreativitet er viktige drivkrefter for utvikling) at arbeiderbevegelsen så sin representative styrke gjennom arbeidslivsdeltakelse, i og med at boken, bygget på marxistisk tankegods, ble ignorert av de aller fleste fagforeninger og fordømt av Marx selv.

20. Vedlegg C: Endringer i attføringstiltakene.

I 2012 startet NAV opp et prosjekt kalt «Kjerneoppgaver i NAV». Prosjektet hadde til hensikt å rendyrke veilederstillinger ved fem NAV-kontorer hvor brukere skulle få tett oppfølging opp mot arbeidsgivere for å få deltakerne raskt over i arbeid. Tidligere, ble mye av oppfølgingen lagt ut i tiltakene gjennomført av såkalte forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som påtok seg veilednings- og oppfølgingsansvaret for deltakere som ble oversendt fra NAV. Kravene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene var at de skulle være offentlig eid, som oftest organisert som aksjeselskap, ha som formål å få personer med yrkeshemming ut i arbeid, at man ikke drev såkalt erverv¹¹, at eventuelt overskudd skulle komme deltakerne i tiltakene til gode, og at det ble stilt et utbytteforbud for virksomheten. At bedriftene ikke skal bedrive erverv medfører blant annet at attføringsbedrifter er blitt ansett som unntak med hensyn til skatteplikt, og at inntektene til bedriftene derfor ikke beskattes. Mange av disse bedriftene har egen produksjonsvirksomhet og utnytter produksjonen og eventuell annen tjenesteyting gjennom tilbud av tiltaksplasser i egen virksomhet. I tillegg, driver de også plassering av tiltaksdeltakere i andre bedrifter, kalt *hospitering*, gjennom å ha tilknyttet seg kontakter i eget bedriftsnettverk.

Totalt var det fem NAV-kontorer som deltok i KIN-prosjektet. Disse fem kontorene ble kontrollert opp mot fem andre NAV-kontorer som ikke var med i KIN-prosjektet for å undersøke eventuelle endringer i resultatene. Arbeidsforskningsinstituttet laget avslutningsvis en rapport¹² som oppsummerte erfaringene fra prosjektet og som sammenlignet resultatoppnåelse ved de fem aktuelle kontorene. I tillegg, så Arbeidsforskningsinstituttet på mulige avvik som for eksempel utsiling av deltakere som kunne være lettere å få i arbeid og mulig økning av bruk av statlige ytelser tidlig for personer som sto lenger unna arbeidslivet, slik at resultatene kunne se bedre ut for det enkelte NAV-kontor. Generelt, konkluderte Arbeidsforskningsinstituttet med at NAV-kontorene som deltok i KIN-prosjektet enten hadde like bra eller bedre resultater med å få deltakere ut i arbeid. Noen av kontorene viste imidlertid tegn på siling, blant annet NAV Kongsvinger.

Det ble også gjennomført en endring i finansieringen av tiltakene. Tidligere fikk tiltaksarrangørene overført midler fra NAV for maksimumstaket for tiltaksplasser uavhengig av hvor mange som var inne på tiltak. Man kunne med andre ord ha færre på tiltak enn det man fikk betalt for. For å effektivisere, innførte NAV krav til at man kun fikk betalt for antallet man hadde inne på tiltak til enhver tid, men ikke mer enn antallet plasser man hadde fått tildelt. I og med at det kan gå noe tid mellom et avsluttet tiltak og aktiviseringen av et annet, samt at det kan være færre på tiltak i gitte perioder av året (for eksempel i fellesferien), medfører dette en utfordring med hensyn til belegget til enhver tid. For å få maksimalt ut av tilskuddet, kan det derfor være nødvendig for selskapene å ha et høyere belegg enn man får betalt for. I tillegg, må man ta med i beregningen at antall aktive tiltak beregnes over en gitt periode og derfor at det kan være noe fleksibilitet ved beregning av gjennomsnittsbelegg i perioden.

KIN-prosjektets erfaringer ble tatt med inn i sluttrapporten «Et NAV med muligheter» og viste til at man kunne få like gode, om ikke bedre, resultater ved å ivareta oppfølging av enkelte brukere innad i NAV, samtidig som man anbudsutsatte enkelte av tiltakene som tidligere var lagt til

¹¹ At man ikke driver med overskudd for å utbetale utbytte.

¹² Spjelkavik, Øystein, Svann-Erik Mamelund og Angelika Schafft. 2016. Inkluderingskompetanse i NAV, Evaluering av forsøket kjerneoppgaver i NAV (AFI-Rapport 2016:05). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

forhåndsgodkjente virksomheter. Dette skulle føre til at tiltakstjenestene ble billigere samt at det skulle incentivere at flere kom i arbeid gjennom å stille strengere krav til gjennomføringsandeler med faste heltids- eller deltidsstillinger ved utløp av tiltaksperioden. Arbeids- og sosialdepartementet fremmet i 2014 et lovforslag som trådte i kraft fra og med 1. januar 2015, hvor blant annet fire av seks tiltak som lå til forhåndsgodkjente virksomheter ble omdefinert og enten tatt inn som del av NAVs tjenester og/eller ytelser eller lagt ut på anbud hvor de forhåndsgodkjente virksomhetene må konkurrere på lik linje med private aktører som tilbyr samme tjenester.

En gjennomgang av bransjens utvikling, gjennomført på vegne av Arbeidsgiverforeningen for Vekst- og attføringsbedriftene, pekte på at rundt 70 % av anbudene ble vunnet av private virksomheter mens prisene sank med 30 %. I løpet av et par år, var det blitt færre tilbydere på markedet, mens de som var igjen, var blitt større. Promenaden AS har i liten grad deltatt i anbudsrunder, da de mener at anbudsregelen var for strenge, det var blant annet ikke lov å fremheve gode resultater fra tidligere.

I forbindelse med omstruktureringen av tiltakene med lovendringen den 1. januar 2015, ble kun to tiltak videreført som tiltak for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, mens noe ble tatt inn i NAV-porteføljen og en større del ble satt ut på anbud. Matrisen under gir en oversikt over hvilke tiltak som nå eksisterer.

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører	NAV
<ul style="list-style-type: none"> Arbeidsforberedende praksis (tidl. arbeidspraksis i skjermet virksomhet) Varig tilrettelagt arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> Utdanning Tidsbestemt lønnstilskudd Arbeidspraksis Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd
Anbudsbaserte tiltak	
<ul style="list-style-type: none"> Avklaring i skjermet virksomhet Arbeid med bistand Avklaring Arbeidsrettet rehabilitering Arbeidsmarkedsopplæring Oppfølging 	