

Rapport 2009-064

**Økonomi og  
organisering i  
skjermet sektor**

# **Økonomi og organisering i skjermet sektor**

Utarbeidet for  
Arbeids- og  
inkluderingsdepartementet



## **Innhold:**

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstillinger i oppdraget.....	8
1.3 Virksomhetene .....	9
1.4 Metode .....	10
1.4.1 Regnskapsdata for virksomhetene .....	10
1.4.2 Spørreundersøkelse til virksomhetene .....	11
1.4.3 Aktivitets- og tilskuddsdata fra Arbeids- og velferdsetaten .....	12
1.4.4 Intervjuer.....	12
1.4.5 Annet.....	12
1.5 Tidsperiode for analyse.....	13
1.6 Framstilling av økonomiske størrelser.....	13
1.6.1 Bruk av gjennomsnittsverdier versus median .....	13
1.6.2 Valg av virksomheter som inngår i den økonomiske størrelsen.....	13
1.6.3 Justering for prisvekst.....	14
2 ORGANISATORISKE FORHOLD.....	15
2.1 Virksomhetenes organisasjonsform.....	15
2.1.1 Selskapsformer.....	15
2.1.2 Eierskap i attføringsbedriftene.....	16
2.1.3 Betydningen av selskapsform og eierskap.....	18
2.2 Eierskap i andre virksomheter .....	24
3 VIRKSOMHETENES ØKONOMISKE STILLING OG UTVIKLING .....	29
3.1 Tiltak.....	29
3.1.1 Omfang av tiltak .....	29
3.1.2 Antall ulike tiltakstyper .....	30
3.1.3 Konkurransen om tiltaksplasser.....	31
3.2 Samlede inntekter .....	32
3.2.1 Driftsinntekter .....	32
3.2.2 Salgsinntekter og tilskudd.....	34
3.3 Kostnader .....	44
3.3.1 Driftskostnader.....	44
3.3.2 Årslønn til daglig leder og honorar til styret.....	45
3.4 Driftsresultat og lønnsomhet.....	47
3.4.1 Driftsresultat .....	47
3.4.2 Lønnsomhet .....	49
3.5 Likviditet og soliditet.....	51
3.5.1 Likviditet.....	51
3.5.2 Soliditet.....	52
3.6 Bruk av overskudd i virksomhetene .....	55
3.6.1 Regnskapsmessig overskudd i virksomhetene.....	55
3.6.2 Har virksomhetene mål om overskudd? .....	56
3.6.3 Investeringer .....	57
3.6.4 Formål med investeringene.....	58

4	TILTAKSDELTAGERE OG ORDINÆRT ANSATTE .....	61
4.1	Utvikling i antall ansatte og tiltaksplasser .....	61
4.2	Forholdet mellom ansatte i produksjon, attføring og tiltaksplasser.....	62
4.3	Utviklingen i særskilte grupper av ordinært ansatte .....	63
5	DRØFTING AV BEGREPET PRIMÆRVIRKSOMHET.....	67
5.1	Inntekstmål.....	67
5.2	Aktivitetsmål.....	68
5.3	Formelle mål .....	68
5.4	Kvalitetsmål .....	69
5.5	Operasjonalisering .....	69
6	BETYDNINGEN AV SKATTEFRITAK.....	71
6.1	Årsresultat før skatt.....	71
6.2	Skattegrunnlag .....	73
6.3	Betydningen av skattefritaket .....	74
7	VURDERING AV SUBSIDIERING OG KONKURRANSEVRIDNING .....	75
7.1	Subsidiering mellom aktiviteter.....	75
7.1.1	Vurdering av kravet om ikke-subsidiering .....	75
7.1.2	Er finansieringen av tiltakene samlet tilstrekkelig?.....	76
7.1.3	Er finansiering av enkelttiltak tilstrekkelig?.....	77
7.2	Konkurransesvridning .....	78
7.2.1	Fortrengning av ordinær arbeidskraft .....	78
7.2.2	Konkurransesvridning .....	78

## Sammendrag og konklusjoner

### Resymé

*Skjermet sektor består av virksomheter som leverer arbeidsmarkedstiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Det er Arbeids- og velferdsetaten som kjøper tiltakene på vegne av brukerne. I rapporten evalueres økonomi og organisering av sektoren.*

*Skjermet sektor har i hovedsak hatt en god økonomisk utvikling fra 2000 og fram til 2007. Selv om vi finner virksomheter som har svakere økonomiske resultater, er hovedtrekket i perioden at virksomhetene har økt driftsresultatene og at de har forholdsvis høy egenkapitalandel. Samtidig har en rekke virksomheter utvidet sin tiltaksportefølje. Skjermet sektor er dermed blitt mer robust i perioden i den forstand at virksomhetene har blitt større og har flere bein å stå på. Sektoren er dermed i 2009 ikke like sårbar for endrede rammebetingelser på enkelttiltak, som den var ved inngangen på 2000-tallet.*

*Sektoren reguleres av lov og forskrift som stiller en rekke krav til virksomhetene og de konkrete tiltakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet vedtok i 2008 en utvidet oppfølging som NAV Fylke skal ha implementert i løpet av 2009. Vi fant rundt årsskiftet 2008/2009 betydelig usikkerhet og variasjon i Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av skjermet sektor lokalt, hvilket igjen bidrar til at det er for tidlig å vurdere eventuelle effekter av et nytt regime.*

### Bakgrunn

Skjermet sektor består av bedrifter (*attføringsbedrifter og vekstbedrifter*) som inngår samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten om levering av ulike arbeidsmarkedstiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne (yrkeshemmede). Bedriftene produserer varer og tjenester for salg i ulike markeder og tiltakene drives som integrerte aktiviteter i bedriftenes virksomhet.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv<sup>1</sup> stiller en rekke krav til arrangørene av tiltakene i skjermet sektor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har igangsatt en bred gjennomgang av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene med hensikt å forenkle regelverket og sørge for at oppfølgingen av tiltaksarrangørene er i henhold til reglene. Som et ledd i dette har AID behov for bedre kunnskap om hvordan dagens godkjenningsordning for skjermede virksomheter fungerer. På denne bakgrunn har departementet bedt Econ Pöyry om å evaluere økonomi og organisering i skjermet sektor.

### Problemstilling

*Oppdraget omfatter elleve spørsmål knyttet til utvikling i økonomi og organisering:*

- 1. Økonomisk stilling og utvikling*
- 2. Kostnader og tilskudd*
- 3. Antall ansatte og antall på tiltak*

---

<sup>1</sup> Forskrift nr 1320 av 2008-12-11

4. *Måling av primærvirksomhet*
5. *Selskapsorganisering*
6. *Betydning av skattefritak*
7. *Bruk av overskudd, effektivisering, kostnader og lønnsutvikling*
8. *Overholdelse av kravene om ikke å eie annen forretningsvirksomhet*
9. *Kryssubsidiering mellom tiltak*
10. *Fortrengning av ordinær virksomhet*
11. *Hensiktsmessighet av kravene i lov, forskrift og regelverk for å styre bedrifters levering av attføringstjenester*

Med utgangspunkt i spørsmålene har vi analysert den økonomiske og organisatoriske situasjonen i skjermet sektor og hvordan situasjonen har utviklet seg over tid, hvordan bedriftene oppfyller kravene i tiltaksregelverket og om det er krav som ikke blir oppfylt. Vi har også gjort en samlet vurdering av utviklingen og tilhørende regelverk.

Vi har i forbindelse med arbeidet innhentet nøkkeltall på bedriftsnivå for alle bedrifter i skjermet sektor. I tillegg til økonomiske tall fra Brønnøysundregistrene for perioden 2000 til 2007 har vi fått informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om omfang av tiltak og årlige økonomiske tilskudd for perioden 2003 til 2007. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot virksomhetene samt dybdeintervjuer med Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Fylke, og med utvalgte virksomheter i sektoren.

## **Konklusjoner og tilrådinger**

### *Virksomhetene og tiltakene*

I utgangspunktet er ikke begrepene attføringsbedrift og vekstbedrift klart avgrensede virksomhetsbegreper. Det er imidlertid en generell oppfatning i bransjen om at attføringsbedriftene i hovedsak er organisert i Attføringsbedriftenes landsforening, mens vekstbedriftene er organisert i Arbeidsgiverforening for vekstbedriftene (ASVL).

Med utgangspunkt i Enhetsregistret i Brønnøysund fant vi høsten 2008 i alt 148 bedrifter under næringsbetegnelsen *Arbeidstrening for ordinært arbeidsmarked*. De skal i utgangspunktet ha tiltakene *Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)* og/eller *Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)*. I praksis er dette tilnærmet lik attføringsbedriftene. I tillegg var 234 bedrifter registrert under betegnelsen *Varig vernet arbeid*, som i praksis er lik vekstbedriftene. Disse skal i utgangspunktet ha tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Skillet mellom attførings- og vekstbedriftene har en historisk forklaring. Skillet har imidlertid blitt mindre tydelig fordi stadig flere attføringsbedrifter tilbyr varig tilrettelagt arbeid (VTA), og flere vekstbedrifter tilbyr arbeidsmarkedstiltak som tidligere primært lå hos attføringsbedriftene. Denne utviklingen er både et resultat av organisk vekst i de enkelte virksomhetene og av at attføringsbedrifter og vekstbedrifter har fusjonert. Mye tyder på at denne sammensmeltingen fortsetter, og at en deling i de to virksomhetstypene stadig vil bli mer uhensiktsmessig.

### *Kommunalt eide aksjeselskap*

Attføringsbedrifter og vekstbedrifter skal være organisert som aksjeselskap med kommunal/ fylkeskommunal aksjemajoritet. Så godt som alle vekstbedriftene og nesten alle attføringsbedriftene er p.t. aksjeselskap. Når vi ser eierskapet i attføringsbedriftene under ett, eier kommuner og fylkeskommuner om lag 65 prosent av virksomhetene. I tillegg eies 16 prosent av andre attføringsvirksomheter, som igjen er eid av kommuner. Godt over halvparten av bedriftene med kommunalt eierskap har mellom 6 og 7 kommuner inne på eiersiden.

### *Virksomhetenes økonomiske stilling og utvikling*

Hovedinntrykket av den økonomiske stillingen og utviklingen i skjermet sektor for perioden 2000 til 2007 er at den har vært relativt stabil. I den grad det er en dreining er det i de fleste tilfeller forbedringer.

Om lag 40 prosent av attføringsbedriftene har hatt en økning i **driftsinntekter** på over 50 prosent, mens andelen med tilsvarende økning blant vekstbedriftene er på rundt 60 prosent (alt i 2007-kroner).

Det er stor variasjon mellom virksomhetene når det gjelder inntektskilder. For halvparten av attføringsbedriftene utgjør salgsinntektene over 50 prosent av totale inntekter. Tilsvarende andel for vekstbedriftene er rundt 35 prosent. For attføringsbedriftene har imidlertid både *Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)* og *Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)* fått stadig mindre økonomisk betydning.

Skjermet sektor er dermed blitt mer robust fra 2000 til 2008 i den forstand at virksomhetene har blitt større og har flere bein å stå på. Sektoren er i 2009 ikke like sårbar for endrede rammebetingelser på enkelttiltak, som den var ved inngangen på 2000-tallet.

Om lag to tredjedeler av attføringsbedriftene har hatt økning i **driftsresultatet** fra 2000 til 2007 (målt i 2007-kroner). Blant vekstbedriftene er andelen noe lavere, men også her har mange hatt resultatforbedringer. Lønnsomheten (målt i resultatgrad) til vekstbedriftene ligger imidlertid generelt noe høyere enn attføringsbedriftene, selv om begge har hatt en forbedring fra 2000. Begge bedriftstypene har imidlertid lavere lønnsomhet enn gjennomsnittet for Fastlands-Norge i samme periode.

Det er enkeltvirksomheter, både blant attføringsbedriftene og vekstbedriftene, som har det vanskelig økonomisk. Det er eksempler på avvikling og konkurser, men hovedinntrykket er at sektoren har vært relativt stabil. Andelen virksomheter som har det vanskelig økonomisk er også redusert noe fra 2000 og frem til 2007.

Sektorens evne til å betale løpende forpliktelser (**likviditetsgraden**) har økt noe fra 2000 til 2007. Selv om en del virksomheter har gått med underskudd de siste årene kjenntegnes skjermet sektor av en høy **egenkapitalandel**. Egenkapitalen har for de fleste virksomhetene også økt fra 2000 til 2007 (målt i 2007-kroner). Det er svært få virksomheter som har en egenkapitalandel lavere enn 10 prosent.

### *Overskudd*

Eiere av virksomhetene i skjermet sektor kan ikke ta ut utbytte. Selv om overskuddet skal forbli i virksomheten, budsjetterer de aller fleste virksomhetene med et overskudd



fra driften. Årsaken er at overskuddet blir en økonomisk buffer ved ekstraordinære behov, ettersom virksomhetene ikke forventer kapitaltilførsel fra eierne.

Ifølge retningslinjene skal overskuddet komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode. Virksomhetene rapporterer at overskuddet primært brukes til å styrke egenkapitalen og investere i maskiner og utstyr som brukes i produksjon. Attføringsbedriftene prioriterer imidlertid også en økning i det attføringsfaglige personellet.

#### *Lønn til daglig leder og styrehonorar*

Lønnsnivå til daglig leder og styrehonorar er generelt høyere i attføringsbedriftene enn i vekstbedriftene. Det har imidlertid ikke vært store endringer i lønnsnivået fra 2003 til 2008. Lønnen til daglig leder er heller ikke høyere enn hva man finner i andre virksomheter i det ordinære næringslivet.

#### *Betydningen av skattefritaket*

Ordinære bedrifter betaler 28 prosent skatt av sitt skattepliktige overskudd. Attføringsbedriftene og vekstbedriftene vil imidlertid vanligvis ikke ha erverv til formål og er derfor i hovedsak fritatt fra skatteplikt. Basert på beregninger av akkumulert overskudd i virksomhetene i perioden fra 2000 til 2007 har vi (forenklet) estimert at skattefritaket utgjør om lag 350 millioner kroner for attføringsbedriftene og vekstbedriftene samlet i perioden. Dette er midler som i stedet har blitt benyttet i virksomhetene ettersom eventuelt overskudd i virksomhetene ikke kan tas ut i form av utbytte. Dersom virksomhetene ikke hadde hatt skattefritaket er det imidlertid grunn til å tro at de hadde gjennomført økonomiske disposisjoner som kunne påvirket det akkumulerte overskuddet som vi her har lagt til grunn for å estimere verdien på skattefritaket. Reelt sett er verdien av skattefradraget dermed sannsynligvis lavere.

#### *Måling av primærvirksomhet*

I forskrift om arbeidsrettede tiltak heter det at attføringsvirksomhet skal være attføringsbedriftenes primære virksomhet, og at varig tilrettelagt arbeid skal være vekstbedriftenes primære virksomhet. Reglene presiserer imidlertid ikke hvordan primærvirksomhet skal måles.

Den vanligste måten å vurdere omfanget av primærvirksomhet i forhold til omfanget av andre aktiviteter har vært å sammenligne inntekter fra produksjon og salg av varer og tjenester med inntekter/tilskudd knyttet til tiltaksaktivitet. For over halvparten av attføringsbedriftene utgjør imidlertid salgsinntektene 50 prosent av samlede inntekter.

Å måle inntekter/tilskudd opp mot produksjons-/salgsinntekter har imidlertid en del svakheter. En viktig innvending er at produksjons-/salgsinntektene vil reflektere *verdien* på varene eller tjenesten som omsettes og ikke nødvendigvis *aktiviteten* knyttet til dette i virksomheten. To virksomheter som har samme nivå på produksjons- og salgsaktiviteten kan ha ulik verdi på produksjonen i markedet (inntektene), avhengig av hva som produseres.

Alternativet er å måle primærvirksomhet opp mot for eksempel aktivitet, formelle mål eller kvalitetsmål. Vi tror at man i fremtiden bør lage en kombinasjon av parametre som på ulik måte vurderer eller belyser omfanget av primærvirksomheten i den enkelte virksomheten. Ulike kombinasjoner av parametrene med tilhørende terskelverdier kan bidra til å sortere ut bedrifter som eventuelt krever særskilt vurdering av myndighetene.

### *Vurdering av subsidiering*

Ifølge forskriften om arbeidsrettede tiltak skal subsidiering ikke forekomme på tvers av de enkelte tiltakene eller fra attføringsvirksomheten til annen virksomhet, eksempelvis forretningsdrift. I utgangspunktet skal derfor virksomhetene som mottar tilskudd rapportere kostnader fordelt på ulike tiltak.

For mange bedrifter framstår denne regelen som rigid i forhold til å bruke ressursene mest mulig effektivt internt i en virksomhet. Blant annet har en rekke virksomheter valgt integrerte løsninger der for eksempel ansatte daglig bruker tid innenfor flere ulike tiltak og/eller ved at deltakere skifter mellom ulike tiltak uten at dette nødvendigvis er forankret formelt, verken i organisasjonen eller hos NAV. Slike integrerte løsninger er blant annet valgt for å støtte opp om tiltakskjedning, som har hatt et sterkere fokus blant aktørene innen attføringsfeltet de siste årene – også fra myndighetenes hold.

Integrerte løsninger gir tiltaksarrangør en større fleksibilitet til løpende å justere attføringen etter den enkelte deltakers behov. Selv om virksomhetene har forståelse for at det må være kontroll og rapportering knyttet til bruk av statlige ressurser, ser det ut til at kravet ikke nødvendigvis støtter opp om det attføringsfaglige arbeidet i skjermet sektor.

### *Vurdering av konkurransevidning*

Tiltaksplasser skal ikke fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksarrangørs virksomhet og skal ikke virke konkurransevidende. Typisk fortrenkning kan være tilfeller der arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv stadig tar inn personer på tiltak, men der et fåtall ansettes permanent. I prinsippet vil imidlertid en tiltaksplass som inneholder en eller annen form for produksjon av varer eller tjenester alltid fortrenge annen arbeidskraft med mindre det er full sysselsetting for øvrig. Regelen er dermed lite presis i forhold til hva som er intensjonen med bestemmelsen.

Tilskudd som følger tiltakene er ikke ment som en subsidiering av arbeidskraft, men skal kompensere for at arbeidskraften ikke har forutsetninger for å yte på linje med ordinære arbeidstagere. Slik sett ligger det ikke et konkurransevidende element til grunn i utgangspunktet. For at det skal oppstå konkurransevidende effekter i favør av bedriftene som har tiltaksplasser, må bedriftene være i en konkurranseposisjon og bedriftene må benytte tilskuddene til å prise sine varer og tjenester lavere enn de ville gjort i en vanlig produksjonssituasjon.

De aller fleste virksomhetene har betydelige inntekter fra salg. Tilbakemeldingen fra virksomhetene er at de som hovedregel tar markedspris på sine produkter/tjenester og at de ellers prøver å opptre så profesjonelt som mulig. En årsak til at det rapporteres om forholdsvis få konflikter mellom attførings-/vekstbedrifter og lokalt/regionalt næringsliv er at attførings-/vekstbedriftene ofte finner nisjer i markeder der det er få konkurrenter. I andre tilfeller er det såpass mange konkurrenter at bedriften ikke utgjør noen ”trussel” i den lokale markedssituasjonen.

Det er likevel eksempler på situasjoner som har skapt konflikter, selv om ingen saker har gått til klageorganet som sektoren selv har opprettet. Enkelte steder har attførings- eller vekstbedriftene dominerende markedsposisjoner. For det første kan dette begrense mulighetene for at det kommer nye kommersielle konkurrenter inn. For det andre er det en utfordring siden attføringen skal bidra til at tiltaksdeltakerne får arbeidstrening innenfor felter som etterspørres av det ordinære arbeidsmarkedet. En del tiltaksdeltakere

kan dermed bli ”lukket inne” i virksomheten, siden det ikke er etterspørsel etter vedkommendes kompetanse i det ordinære arbeidsmarkedet.

*Vurdering av hensiktsmessighet av kravene i lov, forskrift og regelverk for å styre bedrifters levering av attføringstjenester*

Vi har ovenfor vurdert en rekke av de hovedkravene som er gitt i lov, forskrift og regelverk for å styre bedrifters levering av attføringstjenester. Utviklingen i sektoren setter enkelte bestemmelser under press, for eksempel omfanget av krysssubsidiering (tiltakskjeding). Andre krav, som for eksempel primærvirksomhet, er i tillegg lite operasjonalisert og fungerer neppe hensiktsmessig som et styringskrav. Kravene i lov m.v. har dermed i ulike grad blitt fulgt opp.

Det er vinteren 2009 stor variasjon i NAVs oppfølging og forvaltning av skjermet sektor. Arbeids- og velferdsetaten er imidlertid for tiden i ferd med å endre oppfølgingsregime av sektoren. Selv om noen NAV Fylke vinteren 2009 formelt har implementert nytt regime har aktørene foreløpig for liten erfaring til å kunne belyse hensiktsmessigheten av dette. Vi har derfor ikke faglig grunnlag for å vurdere mer inngående kravene som er gitt i lov, forskrift og regelverk eller om endringene fanger opp påpekningene fra Riksrevisjonen i 2006. Av den grunn knytter det seg derfor stor usikkerhet til hvilke implikasjoner som det utvidede og nye oppfølgingsregimet vil få i fremtiden.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Skjermet sektor omfatter *attføringsbedrifter* og *vekstbedrifter*. Dette er bedrifter som har inngått samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten om levering av tiltakene *Avklaring*, *Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)*, *Arbeid med bistand (AB)*, *Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)*, *Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)* og *Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*.<sup>2</sup>

Innenfor alle disse tiltakene, med unntak av AB, bestiller Arbeids- og velferdsetaten et gitt antall tiltaksplasser. Innenfor AB bestilles isteden et gitt antall tilretteleggingsstillinger, som er de ansatte som følger opp tiltaksdeltakere innenfor AB. Alle tiltakene benyttes overfor personer med nedsatt arbeidsevne (yrkeshemmede).

*Attføringsbedriftenes* hovedtiltak er avklaring og utprøving av arbeidsevne, kvalifisering, arbeidstrening og formidling til jobb, samt tiltaksplasser for tidsubestemt tilrettelagt arbeid. Tiltak i attføringsbedrifter er i hovedsak forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne og skal gi disse høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Målet er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning. Attføringsbedriftene kan imidlertid også ha VTA.

*Vekstbedriftenes* hovedtiltak er VTA. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet, der arbeidsoppgavene er tilpasset den enkeltes yteevne. Målgruppen er personer som har, eller i nær fremtid forventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. De siste årene har imidlertid en stadig større andel vekstbedrifter også tiltak som APS, AB og Avklaring.

Både attførings- og vekstbedriftene driver produksjon av varer og tjenester for salg i ulike markeder. Det er imidlertid en stor variasjon i hvor viktig salgsinntektene er for den enkelte virksomhet.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv<sup>3</sup> setter krav til arrangørene av tiltakene innen skjermet sektor. For å bli godkjent som tiltaksarrangør kreves følgende (§ 10-3 og § 11-4):

- Tiltaksarrangøren skal organiseres som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet.
- Attføring (for attføringsbedriftene) og varig tilrettelagt arbeid (for vekstbedrifter) skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet.
- Det skal ikke utbetales utbytte.

---

<sup>2</sup> I forskriften benyttes begrepet arbeidsmarkedsbedrift om virksomheter som tilbyr KIA og TIA. Vi benytter begrepet attføringsbedrifter om virksomhetene som har (minst) ett av disse tiltakene.

<sup>3</sup> Forskrift nr 1320 av 2008-12-11

- Overskuddet skal bli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.
- Virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.
- For attføringsbedrifter gjelder i tillegg at tiltaksplasser innenfor kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift minst skal utgjøre 50 prosent av samlet antall plasser innenfor kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Arbeids- og velferdsetaten kan gi dispensasjon fra dette kravet dersom det i en avgrenset periode ikke er mulig å oppfylle det.

Som en del av oppfølgingen av Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) satt i gang en bred gjennomgang av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene. Siktemålet er å forenkle dagens regelverk for å gjøre det mer fleksibelt og sikre effektive tiltak, tilpasset den enkelte brukers behov. Inkludert i denne gjennomgangen er tiltak for personer under yrkesrettet attføring. Gjennomføring av slike tiltak skjer i stor grad innenfor rammen av ulike skjermede virksomheter.

Riksrevisjonen påpekt i 2006 mangler ved oppfølgingen og forvaltningen av skjermet sektor. Det ble stilt spørsmål ved om Arbeids- og velferdsetaten innhenter tilfredsstillende opplysninger fra tiltaksarrangørene til å følge opp at subsidiering på tvers av de ulike tiltakene eller fra attføringsvirksomhet til annen virksomhet ikke forekommer, og til å følge opp at krav som stilles til godkjente tiltaksarrangører overholdes.

Som en konsekvens av blant annet Riksrevisjonens påpekninger, innførte Arbeids- og velferdsetaten i 2008 en utvidet rapportering knyttet til kravene i godkjenningsordningen for tiltaksarrangører innen skjermet sektor. NAV Fylke startet opp implementering av ordningen høsten 2008 og den forventes å være gjennomført med alle tiltaksarrangørene i løpet av 2009.

## **1.2 Problemstillinger i oppdraget**

Som et ledd i forenklingen av regelverket for arbeidsmarkedstiltak og for å følge opp Riksrevisjonens anmerkninger har AID behov for bedre kunnskap om hvordan dagens godkjenningsordning for skjermede virksomheter fungerer. På denne bakgrunn har departementet bedt Econ Pöyry om å evaluere økonomi og organisering i skjermet sektor.

Det er ti problemstillinger i oppdraget knyttet til økonomi og organisering. Basert på en gjennomgang av disse ti problemstillingene har vi vurdert om kravene gitt i lov, forskrift og regelverk er hensiktsmessige for å styre bedriftenes levering av attførings-tjenester. På et overordnet nivå handler de elleve problemstillingene om:

1. Økonomisk stilling og utvikling
2. Kostnader og tilskudd
3. Antall ansatte og antall på tiltak
4. Måling av primærvirksomhet
5. Selskapsorganisering (attføringsbedriftene)

6. Betydning av skattefritak
7. Bruk av overskudd, effektivisering, kostnader og lønnsutvikling
8. Overholdelse av kravene om ikke å eie annen forretningsvirksomhet
9. Kryssubsidiering mellom tiltak
10. Fortrengning av ordinær virksomhet.
11. Hensiktsmessighet av kravene i lov, forskrift og regelverk for å styre bedrifters levering av attføringstjenester.

Med utgangspunkt i spørsmålene har vi analysert den økonomiske og organisatoriske situasjonen i virksomhetene og hvordan situasjonen har utviklet seg over tid, hvordan virksomhetene oppfyller kravene i tiltaksregelverket og om det er krav som ikke blir oppfylt.

I kapitlene som beskriver og analyserer utviklingen gjør vi nærmere rede for de ulike problemstillingene under hver hovedoverskrift.

### 1.3 Virksomhetene

I utgangspunktet er ikke begrepene attføringsbedrift og vekstbedrift klart etablerte eller avgrensede virksomhetsbegreper. Det er en generell oppfatning i bransjen at attføringsbedriftene i hovedsak er organisert i Attføringsbedriftenes landsforening, mens vekstbedriftene er organisert i Arbeidsgiverforening for vekstbedriftene (ASVL). Noen virksomheter er imidlertid organisert i både Attføringsbedriftenes landsforening og ASVL. I tillegg er det virksomheter som er organisert andre steder, for eksempel i HSH<sup>4</sup>.

Vårt utgangspunkt i oppdraget har vært å inkludere *så mange som mulig* av de aktuelle virksomhetene i analysene. Vi har derfor tatt utgangspunkt i virksomhetene som er registrert i Enhetsregistret i Brønnøysund. I dette registret registreres virksomhetene med bransjekoder. Bransjekodene er basert på Standard for næringskoder (NACE). NACE er en av de viktigste standardene i økonomisk statistikk og gjør det mulig å sammenlikne og analysere statistiske opplysninger både nasjonalt/internasjonalt og over tid.

Det er i hovedsak to aktuelle næringskoder (NACE-koder) som definerer virksomheter i dette oppdraget:

- Næringskode 85334: *Arbeidstrening for ordinært arbeidsmarked*. I praksis er dette tilnærmet lik attføringsbedriftene. I vårt uttrekk basert på Enhetsregistret var det 148 registrerte organisasjonsnummer på denne koden per 2007. Til sammenligning var antall medlemmer i Attføringsbedriftene 107 per oktober 2008 (kilde: [www.attforingsbedriftene.no](http://www.attforingsbedriftene.no)).
- Næringskode 85335: *Varig vernet arbeid*. I praksis er dette tilnærmet lik vekstbedriftene. I vårt uttrekk basert på Enhetsregistret var det 234 registrerte organisasjonsnummer på denne koden per 2007. Til sammenligning var antall medlemmer i ASVL 230 per oktober 2008 (kilde: [www.asvl.no](http://www.asvl.no)).

---

<sup>4</sup> HSH er nærings- og arbeidsgiverorganisasjon innen privat tjenesteytende sektor.

I tillegg finnes det en næringskode 85338: Sysselsetting/arbeidstrening under helse- og sosialetaten i kommunene. Vi ser bort i fra disse i dette oppdraget.

I forbindelse med arbeidet med oppdraget har det imidlertid vist seg at kategoriseringen i attførings- og vekstbedrifter er svært utfordrende.

Selv om det historisk har vært et klart skille mellom attførings- og vekstbedriftene ser det ut til at denne forskjellen etter hvert har blitt visket ut – i hvert fall for en del av bedriftene innen skjermet sektor. Årsaken ligger både i at stadig flere attføringsbedrifter tilbyr varig tilrettelagt arbeid (VTA) og at en rekke vekstbedrifter tilbyr flere ulike arbeidsmarkedstiltak. Denne utviklingen har både være vært gjennom organisk vekst og gjennom fusjoner/oppkjøp. Blant annet er det flere eksempler på at én attføringsbedrift og en vekstbedrift har fusjonert.

## 1.4 Metode

I dette prosjektet har vi benyttet fire hovedinformasjonskilder:

- Regnskapsdata for virksomhetene (fra Brønnøysund)
- Spørreundersøkelse til virksomhetene
- Data om aktivitet i ulike tiltak hos virksomheter og omfang av tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten
- Intervjuer med Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Fylke samt virksomhetene

### 1.4.1 Regnskapsdata for virksomhetene

En rekke av spørsmålene i oppdraget omhandler framstilling av rene økonomiske data (jf. omtale av problemstilling over). Virksomhetene som mottar tilskudd til attførings-tiltak rapporterer (blant annet) ulike økonomiske størrelser til Arbeids- og velferdsetaten.<sup>5</sup> Historisk er rapporteringen dels mangelfull og uansett er informasjon som er rapportert ikke systematisert hos Arbeids- og velferdsetaten utover oppfølging av den enkelte avtalen på det enkelte lokalkontor. Med andre ord har vi ikke hatt tilgang på samlede økonomiske data om virksomhetene fra Arbeids- og velferdsetaten.

Vi har derfor så langt det har vært mulig innhentet regnskapsdata for virksomhetene fra registre basert på data rapportert til Brønnøysundregistrene. Dette gjelder i hovedsak informasjon om inntekter, kostnader, resultater og egenkapitalsituasjon i tillegg til informasjon om selskapsform, eierforhold og eierskap i underliggende enheter. Basert på dette har vi beregnet resultatstørrelser som uttrykker lønnsomhet, soliditet og likviditet. Ved uthenting av regnskapene var siste tilgjengelige regnskapsår 2007. I hovedsak framstilles utviklingen for størrelser basert på regnskapsdata derfor for årene fra 2000 til og med 2007.

Ikke alle virksomheter har plikt til å levere regnskapsdata til Brønnøysund. Dataene er innhentet for alle virksomhetene som er *aksjeselskap* og som er registrert i de to aktuelle næringskodene, jf. avsnitt 1.3.

---

<sup>5</sup> *Avtale om gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak* som er utarbeidet av NAV og som inngås med den enkelte tiltaksarrangør.

## 1.4.2 Spørreundersøkelse til virksomhetene

Data basert på Brønnøysundregistrene gir ikke tilstrekkelig informasjon i forhold til alle økonomiske spørsmål som reises i problemstillingene i oppdraget. Vi har derfor valgt å supplere disse dataene med informasjon innhentet fra virksomhetene direkte gjennom en spørreundersøkelse. Muligheten for å innhente informasjon om utviklingen i økonomiske forhold direkte fra virksomhetene i stedet for registre, er begrenset fordi det er tidkrevende for virksomheten å lete opp data for flere år. Vi har derfor begrenset informasjonsinnhenting knyttet til økonomiske størrelser til to år, henholdsvis 2003 og 2008.

Vi benytter dermed status i disse to årene til å si noe om utvikling over tid for de økonomiske størrelsene vi har innhentet fra virksomhetene. Dette er en noe kortere tidsperioden enn det som er benyttet for regnskapsdata, jf. over. Økonomisk informasjon som er innhentet fra virksomhetene er primært knyttet til virksomhetens inntektskilder (ulike salgsinntekter og ulike tilskudd), lønnskostnader, disponering av overskudd og investeringer samt antall ansatte og antall tiltaksdeltagere. Informasjonen supplerer dels informasjon innhentet fra Arbeids- og velferdsetaten, jf. omtale i avsnitt 1.4.3.

Vi har i tillegg benyttet spørreundersøkelsen til å innhente informasjon om strukturendringer og markedsforhold, samt virksomhetenes vurderinger av ulike sider ved regelverket og kravene knyttet til å drive attføringstiltak.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut i februar via det internettbaserte verktøyet QuestBack til daglig leder eller virksomhetens E-postadresse. E-postadressene ble identifisert gjennom hjemmesidene til bransjeforeningene, samt søk på internett. Det var mulig å svare på undersøkelsen ut mars måned.

Undersøkelsen ble sendt til 333 virksomheter, henholdsvis 102 attføringsbedrifter og 231 vekstbedrifter<sup>6</sup>. Vi purret tre ganger for å øke andelen svar. I vår undersøkelse inngår svar fra 163 virksomheter. 63 virksomheter har definert seg som attføringsbedrifter, mens 100 har definert seg som vekstbedrifter.

En svarandel på rundt 50 prosent er akseptabel. Vi mener dermed at det er faglig forsvarlig å bruke resultatet i vår analyse, selv om frafallet gjør at resultatet må tolkes med varsomhet. Vi har også grunn til å tro at svarandel er noe høyere, i og med at vi vet at det innen skjermet sektor har vært enkelte endringer de siste årene. Både enkelte nedleggelse og konserndannelser kan ha medført at antall reelle virksomheter i 2008/2009 var noe lavere.

Noen av spørsmålene i oppdraget omhandler utviklingen i kostnader og inntekter per tiltak i virksomhetene. I utgangspunktet skulle virksomhetene ha rapportert dette til Arbeids- og velferdsetaten, men som Riksrevisjonen påpekte i 2006 er ikke dette systematisk fulgt opp av etaten. NAV Fylke er for tiden i ferd med å implementere den utvidede rapporteringsordningen, og innhenting av slik informasjon i tidsperioden for gjennomføring av dette oppdraget ville ikke være mulig uten en betydelig ressursinnsats. Det har derfor ikke vært aktuelt å innhente slike data i oppdraget.

---

<sup>6</sup> Som drøftet i avsnitt 2.1.1 er det for enkelte virksomheter uklart om de skal defineres som en attføringsbedrift eller vekstbedrift.



### 1.4.3 Aktivitets- og tilskuddsdata fra Arbeids- og velferdsetaten

I Arbeids- og velferdsetaten registreres data knyttet til tiltak, tiltaksdeltakere og tilskudd til virksomhetene. Vi har fått levert data over aktivitetsnivå fra Arena (etatens saksbehandlingssystem) og oversikt over omfang av statlig tilskudd til de aktuelle tiltakene for virksomhetene i vårt utvalg for perioden 2003 til og med 2007.

- Aktivitetsnivå er angitt i unike månedsverk per måned per virksomhet innenfor de seks ulike tiltakene som tilbys i skjermet sektor.
- Statlig tilskudd er oppgitt i kroner per tiltak per år per virksomhet.

Som beskrevet i avsnitt 1.4.2 over har vi supplert informasjonen om aktivitet og tilskudd med informasjon innhentet direkte fra virksomhetene.

### 1.4.4 Intervjuer

Vi har totalt gjennomført 21 intervjuer i prosjektet. Formålet med intervjuene har vært å få belyst problemstillingene i oppdraget mer i dybden. Antallet intervjuer er imidlertid relativt begrenset i forhold til antallet virksomheter totalt sett. Resultater fra intervjuene kan dermed ikke benyttes til å generalisere forhold for hele bransjen. Vi benytter imidlertid informasjon fra intervjuene løpende i teksten for å vise eksempler fra hvordan forhold som drøftes oppfattes.

I tillegg til intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Attføringsbedriftene og ASVL intervjuet vi representanter fra syv NAV Fylke. Utover disse har vi intervjuet elleve virksomheter. Fire av disse har vært vekstbedrifter, mens syv har vært attføringsbedrifter. Virksomhetene ligger i syv ulike fylker. Noen er blant de største virksomhetene i skjermet sektor, mens andre var blant de minste. Gjennom valg av informanter har vi prøvd å favne flest mulig dimensjoner innen skjermet sektor.

### 1.4.5 Annet

#### Referansegruppemøter

I tillegg til overnevnte aktiviteter har vi i prosjektet hatt syv møter med referansegruppen for oppdraget. I tillegg til diverse representanter for involverte departementer har følgende deltatt; Jan Greger Olsen og Elisabet Røhme Sivertsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Toril Gogstad (Fønix as), Per Jonny Hanssen (Eskoleia as) og Helge Nilsen (Masvo as) fra skjermet sektor. I referansegruppemøtene har også Geir Møller fra Telemarkforskning deltatt, i og med at han er prosjektleder for evaluering av *Arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter* som har løpt parallelt med Econ Pöyrys oppdrag.

#### Seminarer

Vi har også deltatt på to seminarer i prosjektperioden. Den 21. november ble foreløpige resultater presentert i et seminar der henholdsvis Attføringsbedriftene, ASVL, Forum for arbeid med bistand, Landsrådet for arbeid til yrkeshemmede og Forum for arbeidstrening kunne stille med inntil to representanter hver. I tillegg ble foreløpige resultater presentert den 26. november på et seminar arrangert av Attføringsbedriftene med rundt 130 representanter fra skjermet sektor.

## 1.5 Tidsperiode for analyse

Flere av spørsmålene i oppdraget handler om utvikling i ulike nøkkelstørrelser over tid. For noen opplysninger går vi tilbake til år 2000, mens vi for andre går tilbake til 2002 eller 2003. Valg av tidshorisont har sammenheng med hvilken tilgjengelighet vi har hatt til de ulike dataene som inngår i oppdraget. Det samme gjelder framstilling i ny tid. For noen av datakildene er siste tilgjengelige år 2007, for andre er det 2008.

## 1.6 Framstilling av økonomiske størrelser

Oppdraget går ut på å vise utviklingen i en rekke økonomiske nøkkeltall over tid. Ulike måter å vise utvikling på gir ulike resultater. Vi har gjort følgende avveinger eller valg knyttet til framstillingsmåter.

### 1.6.1 Bruk av gjennomsnittsverdier versus median

Utviklingen i økonomiske nøkkeltall for en bransje kan framstilles med bruk av *gjennomsnittsverdier* eller bruk av *medianverdier*.

- Gjennomsnittsverdier sier noe om gjennomsnittlig status for det aktuelle økonomiske nøkkeltallet i de virksomhetene som analyseres. For absolutte verdier (for eksempel inntektsnivå), som er problematisk å vekte, vil ekstremverdier (for eksempel store virksomheter) kunne påvirke gjennomsnittet. For relative verdier (for eksempel resultatgrad) kan gjennomsnittet være bedre egnet. Verdien kan eventuelt vektas.
- Medianverdier er den midterste verdien i en tallrekke. For vårt oppdrag sier medianverdien dermed noe om hvordan den ”midterste” virksomheten i utvalget scorer på det aktuelle nøkkeltallet. For eksempel vil medianverdien av tallrekken 3, 4 og 8 være 4. Gjennomsnittet er i eksempelet 5. Medianverdien av en tallrekke med partall er gjennomsnittet av de to midterste. En medianverdi vil ikke påvirkes av ekstremverdier i tallrekken og er mer egnet når antallet virksomheter er forholdsvis lavt og det er stor spredning mellom virksomhetene langs en rekke dimensjoner.
- Både gjennomsnittsverdier og medianverdier kan suppleres med informasjon om ulike *percentiler*. 25 percentil viser for eksempel øverste nivå for de 25 prosent av observasjonene som har laveste verdien i en tallrekke, mens 75 percentil viser det laveste nivået for de 25 prosent av observasjonene som har høyets verdi i en tallrekke. Percentilene sier dermed også noe om hvilken spredning observasjonene i tallrekken har.

Vi har i hovedsak valgt å benytte medianverdien for våre analyser for å unngå problemet med ekstremverdier. Vi benytter i tillegg 25 og 75 percentil, og i noen tilfeller også 5 og 95 percentil for å si noe om nivå og spredning på verdiene for de aktuelle økonomiske størrelsene.

### 1.6.2 Valg av virksomheter som inngår i den økonomiske størrelsen

Når man skal vise utvikling i økonomiske nøkkeltall (eller annet) med utgangspunkt i et utvalg av virksomheter, vil det være slik at sammensetning av virksomheter i utvalget varierer over årene. Ikke alle virksomheter som er i utvalget i startåret for utviklings-

rekken er der i sluttåret, eller motsatt. Og det kan ha vært endringer i forholdet mellom virksomhetene, for eksempel oppkjøp eller lignende.

I utgangspunktet kan vi velge å se bort i fra variasjoner i utvalget over tid. Det vil si at vi viser eller beregner det økonomiske nøkkeltallet på basis av de virksomhetene som til en hver tid befinner seg i utvalget. Dette er godt egnet til å vise utviklingen i en bransje over tid.

Det er også mulig å måle utvikling i virksomheter som er med i utvalget både ved startåret og sluttåret for utviklingsperioden. Tallet vil da vise hvordan utviklingen har vært i de bestemte virksomhetene over den angitte perioden.

Den ene måten er ikke mer eller mindre korrekt enn den andre, men valget av metode avhenger av hva som skal framstilles. I våre analyser har vi benyttet begge tilnærningene.

### **1.6.3 Justering for prisvekst**

Priser og kostnader endrer seg over tid. Dataene som innhentes for hvert enkelt år er relatert til kroneverdien det aktuelle året. Med prisstigning vil en kroner i 2008 være mindre verdt enn 1 krone i 2001. Sammenligning av tall over år krever dermed en justering av tallene til samme nivå (her år). Der vi framstiller absolutte tallstørrelser (primært ulike inntekter og tilskudd) har vi derfor prisjustert tallene slik at de uttrykkes i 2007-kroner eller 2008-kroner. Vi har benyttet konsumprisindeksen fra Statistisk sentralbyrå som uttrykk for prisstigningen som har skjedd i perioden.

## 2 Organisatoriske forhold

### 2.1 Virksomhetenes organisasjonsform

Bedrifter som er arrangører av tiltak skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3. Arbeids- og velferdsetaten kan imidlertid godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet.

#### 2.1.1 Selskapsformer

Vårt opprinnelige utvalg av virksomheter teller totalt 384 virksomheter. Dette er alle virksomheter som er registrert med de to aktuelle bransjekodene i Enhetsregistret. Noen av disse er ikke relevante å ha med ettersom. Utvalget av virksomheter er dermed redusert til 371. Disse virksomhetene fordeler seg på følgende selskapsformer:

Tabell 2.1      *Antall virksomheter etter selskapsform*

	Attføringsbedrifter	Vekstbedrifter
<i>Aksjeselskap: Selskap hvor ingen av deltakerne (en eller flere) har personlig ansvar utover innskutt aksjekapital</i>	122	228
<i>Kommunalt foretak: Kommunalt foretak er en del av kommunen som juridisk enhet</i>	5	1*
<i>Enkeltpersonforetak: Eier har hele det økonomiske ansvaret for virksomhetens forpliktelser. Det skilles ikke mellom eiers private og selskapsrettslige ansvar</i>	6	-
<i>Stiftelse: Stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Tilsynsmyndighet for stiftelser er Fylkesmannen. Stiftelser skal ha et styre som har ansvaret og representerer stiftelsen utad</i>	3	-
<i>DA/BA: Selskapsform hvor deltakerne har delt/begrenset ansvar relatert til den andelen de har kjøpt i laget. Selskapsformen er i første rekke aktuell for dem som starter selskap, interesseorganisasjon eller andelslag sammen med andre, og er kjennetegnet ved at den tar sikte på å dekke deltakernes nytte</i>	1	2
<i>Forening, lag, frivillig organisasjon, organisasjonsledd: Det finnes selskapsformer som ikke er regulert av egne lover, men allikevel underlagt spesielle vilkår. Eksempel på slike selskapsformer kan være lag, foreninger og frivillige organisasjoner</i>	2	1
<b>Totalt</b>	<b>139</b>	<b>232</b>

Note: \* = Interkommunalt selskap (IKS)

Kilde: Brønnøysundregistrene

Som vi ser er de aller fleste virksomhetene (94 prosent) registrert som aksjeselskaper. Av attføringsbedriftene er 87 prosent aksjeselskap, mens for vekstbedriftene er så godt

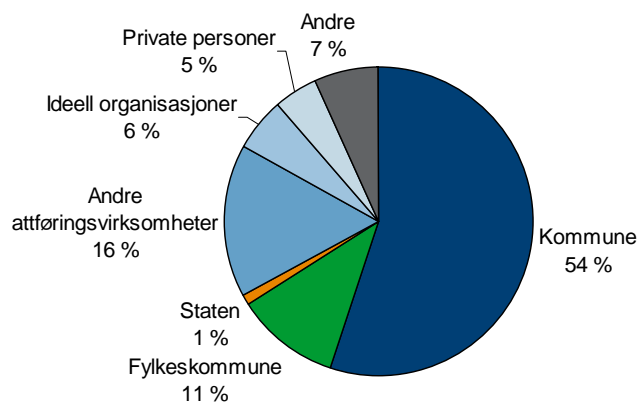
som alle organisert som aksjeselskap. Når det gjelder attføringsbedriftene er enkelt-personforetak, kommunalt foretak og stiftelse benyttet for henholdsvis seks, fem og tre virksomheter. Enkeltpersonforetak kan blant annet være gårdbrukere som tilbyr ”Grønt arbeid”.

## 2.1.2 Eierskap i attføringsbedriftene

Et spørsmål i oppdraget er hvor stor andel av *attføringsbedriftene* som er organisert som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet.

I Figur 2.1 viser vi det samlede eierskapet i attføringsbedriftene som er organisert som aksjeselskap (119). Som vi ser av figuren eier offentlige myndigheter til sammen 66 prosent av aksjene i virksomhetene sett under ett. Av dette er kommunene den største eieren, med i overkant av halvparten av aksjene i virksomhetene sett under ett. Om lag 16 prosent av aksjene eies av andre attføringsbedrifter, mens ideelle organisasjoner og privatpersoner eier henholdsvis seks og fem prosent hver. Blant *Andre* finner vi et bredt spekter av eiere, inkludert kommunal/fylkeskommunalt eierskap. Siden kommuner og fylkeskommuner også eier flere av attføringsbedriftene som eier andre attføringsbedrifter har de indirekte en større eierandel enn andelene som framgår av figuren.

Figur 2.1 Samlet eierstruktur i attføringsbedrifter som er aksjeselskap. 2007  
(N=119)

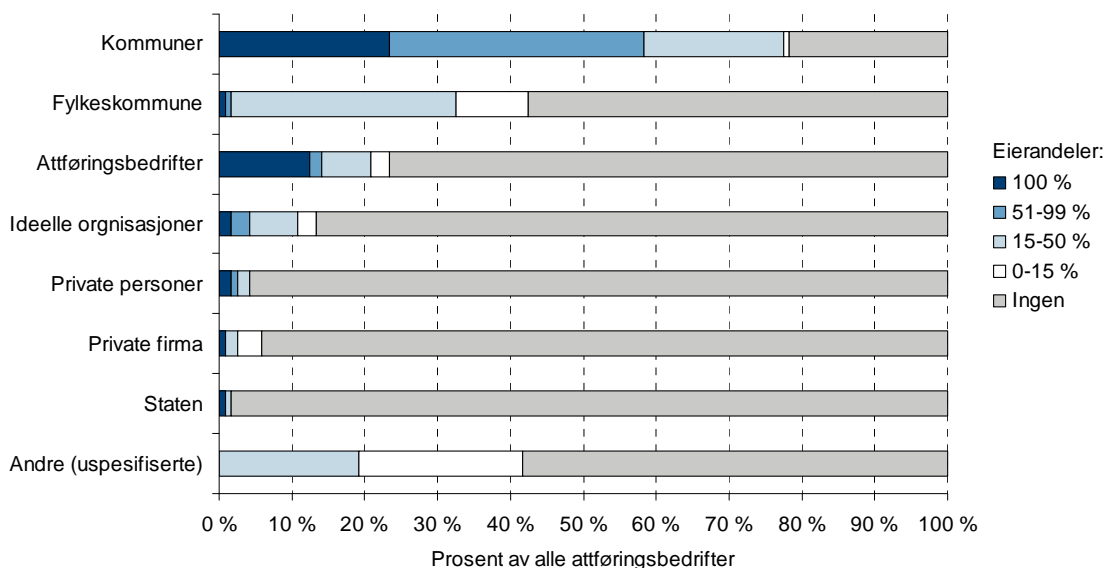


Note: I dataene fra Foretaksregistret er mindre eiere oppgitt i samleposten ”andre”

Kilde: Brønnøysundregistrene

I Figur 2.2 viser vi størrelsen på eierandelene etter eiere av attføringsbedriftene. Kommunene er eiere i nesten 80 prosent av attføringsbedriftene. I de aller fleste av disse er de majoritetseiere, med mer enn 51 prosent av aksjene. Fylkeskommunene er eiere i om lag 40 prosent. De har i stor grad små eierandeler.

**Figur 2.2** Størrelsen på eierandeler etter eiere. Attføringsbedriftene 2007  
(N=119)

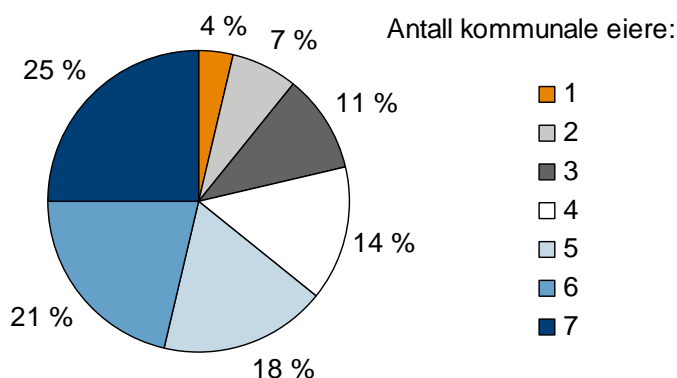


Kilde: Brønnøysundregistrene

Figuren viser at attføringsbedriftene selv står som eiere i om lag ¼ av virksomhetene. Sett under ett er de majoritetseiere i om lag 15 prosent av attføringsbedriftene. I mange tilfeller er disse bedriftene igjen eid av kommuner. Ideelle organisasjoner har også noe eierskap i attføringsbedriftene.

Det er vanlig at flere kommuner eier attføringsbedriftene sammen. I Figur 2.3 viser vi hvor mange kommuner som er inne på eiersiden i de bedriftene som har kommunale eiere. I nesten halvparten av virksomhetene er det seks eller sju kommuner inne på eiersiden. I ytterligere 20 prosent er det fem kommuner inne. I kun fire prosent av virksomhetene med kommunale eiere er kun én kommune inne.

**Figur 2.3** Attføringsbedrifter med kommunale eiere.  
Andel av bedriftene etter antall kommunale eiere. 2007



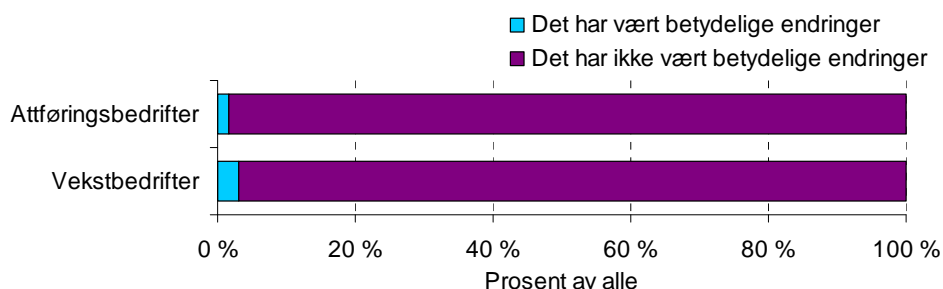
Kilde: Brønnøysundregistrene

I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om det har vært betydelig endringer i eierskapet i virksomheten de siste fem årene, jf. Figur 2.4. Det har i svært liten grad vært slike endringer i perioden. Under 2 prosent av attføringsbedriftene og i

underkant av 5 prosent av vekstbedriftene svarer at det har vært betydelige endringer i eierskapet.

Selv om overnevnte tyder på at eierskapet er relativt stabilt er det grunn til å tro at endringene er større enn figuren gir uttrykk for, siden vi av naturlige grunner kun har fått svar fra de virksomheter som fortsatt eksisterer vinteren 2009. Hadde vi inkludert virksomheter som er lagt ned eller kjøpt opp de siste årene ville vi sett et noe annet bilde. De samlede endringene har imidlertid ikke vært så store at det ville endret inntrykket av at eierskapet i skjermet sektor har vært relativt stabil de siste fem årene, med unntak av enkelte større konserndannelser.

Figur 2.4 Virksomhetenes vurdering av eventuelle endringer i eierskap i perioden 2003 til 2008



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

### 2.1.3 Betydningen av selskapsform og eierskap

Oppdragsgiver ønsker å belyse betydningen av selskapsform (og eierskap) for ulike forhold som virksomhetenes økonomiske situasjon, kvalitet på attføringstjenestene som virksomhetene leverer og Arbeids- og velferdsetatens muligheter for oppfølging av virksomhetene.

Utgangspunktet er at attføringsbedrifter som er arrangører av tiltak skal være organisert som et *aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet*, men at annen organisering kan godtas dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet. Oppdragsgiver er særlig interessert i forskjellen mellom aksjeselskap og kommunalt foretak. Nedenfor beskriver vi kort de formelle forskjellene på disse to selskapsformene med utgangspunkt i deres juridiske hjemler, og fordeling av myndighet og ansvar og lignende. Vi beskriver også kort stiftelsesformen. Deretter drøfter vi nærmere hva slags betydning selskapsform og eierskap kan ha for virksomhetenes økonomiske situasjon og kvaliteten på attføringstjenestene.

#### Ulike selskapsformer

##### *Aksjeselskap*

Kommunen eller fylkeskommunen kan alene eller sammen med andre eie aksjer i selskaper. Da vil aksjeloven<sup>7</sup> gjelde for selskapets virksomhet.

<sup>7</sup> LOV 1997-06-13 nr 44: Lov om aksjeselskaper.

Aksjeselskap er selvstendige rettssubjekt. Et aksjeselskap skal ha en aksjekapital på minst 100 000 norske kroner. De økonomiske rammene for selskapet fastlegges av eieren som også bestemmer det økonomiske engasjementet i form av egenkapitalens form og avkastning. I aksjeselskapsmodellen fastsetter virksomheten selv sitt budsjett og står selv ansvarlig for eventuelt overskudd og underskudd, men eieren (kommunen/fylkeskommunen) vil gjennom sitt eierskap ha innflytelse på disponeringen av overskuddet. Går et aksjeselskap konkurs, taper eierne bare aksjekapitalen.

Virksomheten skal ha eget styre. Et kommunalt eller fylkeskommunalt aksjeselskap eies av kommunen eller fylkeskommunen (helt eller delvis) gjennom generalforsamlingen. Generalforsamlingen er overordnet selskapets styre, som igjen har myndighet over selskapets leder. Styringen av selskapet skjer gjennom selskapets formålsparagraf, vedtekter og vedtak i bedriftsforsamling og generalforsamling.

De ansatte har rett på plasser i styret etter de reglene som gjelder for aksjeselskap generelt. Dersom det er under 30 ansatte i bedriften, har ikke de ansatte krav på styre-representasjon, men vedtektene kan fastsette at de ansatte skal ha styremedlemmer.

Aksjeloven har ikke bestemmelser om at ansattes representanter fratrer ved behandlingen av visse saker utenom i saker der de er inhabile etter aksjelovens bestemmelser. De ansatte i selskapet har selskapet som arbeidsgiver.

#### *Kommunalt foretak*

Kommunalt foretak reguleres av kommunelovens kapittel 11.<sup>8</sup> Foretaket er ikke et selvstendig rettssubjekt, men inngår som en del av kommunen eller fylkeskommunen. Tilknytningsformen forutsetter at det ikke er andre offentlige eller private eiere i tillegg til den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunalt foretak får sitt budsjett gjennom kommunestyrevedtak, og adgangen til å beholde et overskudd og ansvaret for et underskudd blir i prinsippet regulert av kommuneloven. Det vil si at dette avgjøres av kommunestyret. I praksis blir det likevel regnet med at et foretak vil bli gitt noe større mulighet for å beholde sitt overskudd, samt få et noe klarere ansvar for sitt eventuelle underskudd, enn hva som gjelder en seksjon i forvaltningsmodellen. For et kommunalt foretak står dermed kommunen ansvarlig for selskapets gjeld.

Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter vedtekter og velger styre for foretaket. Styret har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, også myndighet til å opprette og nedlegge stillinger. Styret skal påse at foretaket drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og fastsatte vedtak eller retningslinjer.

Styret ansetter daglig leder for foretaket. Daglig leder er direkte underlagt foretakets styre og skal følge de retningslinjene som styret gir. Ansatte i foretaket er, i likhet med ansatte i forvaltningsenheter, ansatt i kommunen. I kommunalt foretak kan ansatte ha inntil 1/5 av medlemmene i styret. De ansattes representanter kan ikke delta i behandling av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelser til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter og lignende. Når styret i foretaket eventuelt behandler saker

---

<sup>8</sup> LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner. Endret: Lov av 29. januar 1999 nr. 5 – kap. 11 ble innført.



som gjelder offentlig myndighetsutøvelse i forvaltningslovens forstand, må de ansattes styremedlemmer også fratre.

### *Stiftelse*

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven.<sup>9</sup> Stiftelser er selvstendige rettssubjekt. En stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Som stiftelser regnes også selvstendige legater, institusjoner og fond som private har opprettet. En stiftelse kan være en alminnelig stiftelse eller en næringsdrivende stiftelse.

Stiftelser skal ved opprettelsen ha en grunnkapital på minst 100 000 kroner. For næringsdrivende stiftelser, som ikke er holdingstiftelser, er kravet til minste grunnkapital satt til 200 000 kroner. I disse stiftelsene kan det bare foretas utdeling av kapital i den utstrekning stiftelsens egenkapital etter den senest fastsatte balansen overstiger grunnkapitalens størrelse, slik denne er fastsatt i vedtektene. I vedtektene kan det fastsettes at også annen kapital skal være bundet. Hvis det må antas at egenkapitalen er lavere enn forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i stiftelsen, skal styret straks behandle saken.

Enhver stiftelse skal ha et styre. Styret representerer stiftelsen utad og har ansvaret for at stiftelsen og det som vedkommer den blir forvaltet tilfredsstillende. I vedtektene kan det bestemmes at stiftelsen også skal ha andre organer. Stiftelser har plikt til å ha revisor.

### **Hvordan kan selskapsform og eierskap bety noe?**

Som beskrivelsene over antyder vil selskapsform isolert sett bety noe for *formelle* forhold knyttet til blant annet økonomiske forpliktelser og handlingsrom, styringsmuligheter for eier eller forholdet til andre aktører (juridisk enhet, konkurranseforhold o.l.). De reelle forskjellene på selskapsformene kan imidlertid være mindre enn de formelle forholdene tilsier. Dette fordi selskapsform alene ikke avgjør de samlede rammene som en virksomhet opererer innenfor.

En virksomhets rammebetingelser bestemmes av flere faktorer, for eksempel innholdet i virksomhetens vedtekter samt aktuelle lover og regler. For virksomhetene i vår undersøkelse gjelder for eksempel reglene i lov og forskrift om arbeidsrettede tiltak selv om virksomheten har fått godkjent en annen selskapsform enn aksjeselskap. Isolert sett er det derfor ikke nødvendigvis avgjørende hva slags selskapsform en virksomhet har, men de totale rammebetingelsene.

På samme måte kan eierskapet ha betydning for hvordan virksomheten opererer. Men, betydningen av eierskap er heller ikke nødvendigvis først og fremst knyttet til hvem som eier, men *hvordan eieren opptrer*. Normalt kan for eksempel eiere være *aktive* eiere i den forstand at de aktivt tar del i og påvirker utviklingen av virksomheten. De kalles ofte industrielle eiere. Ofte vil en slik posisjon (med innflytelse) kreve at eieren har en betydelig andel av aksjene. En eier kan imidlertid også være *passiv*, i betydningen at eieren i hovedsak anser aksjeposten som en finansiell investering. En og samme eier i to forskjellige virksomheter kan opptre veldig forskjellig. Hvem som eier i seg selv er derfor ikke nødvendigvis avgjørende.

---

<sup>9</sup> LOV 2001-06-15 nr 59: Lov om stiftelser (stiftelsesloven).

Under drøfter vi den formelle betydningen av aksjeselskapsformen i forhold til andre selskapsformer (primært kommunalt foretak), samt vurdere betydningen av eierskap. Vi har drøftet spørsmålet om organisasjonsform i intervjuene med virksomhetene og vil også benytte informasjon om dette i framstillingen.

### **Betydning for virksomhetens økonomisk situasjon**

Hva betyr selskapsform, eksempelvis aksjeselskap versus kommunalt foretak, for bedriftenes økonomiske situasjon?

Med økonomiske situasjon legger vi her til grunn virksomhetens økonomiske resultater og økonomiske posisjon (soliditet m.m.). Som beskrivelsene over har vist er virksomhetene i vårt utvalg i hovedsak organisert som aksjeselskap. Datamaterialet (antallet virksomheter med andre selskapsformer) er ikke tilstrekkelig til at vi kan gjøre økonomisk robuste analyser (for eksempel regresjoner) av sammenhenger mellom ulike økonomiske resultater og selskapsform eller eierskap.

I utgangspunktet er det få eller ingen formelle forskjeller på aksjeselskapsformen og den kommunale foretaksformen, som direkte kan tenkes å virke inn på de økonomiske resultatene. Vi påpeker følgende forskjeller.

Det må skytes inn aksjekapital i et aksjeselskap (og grunnkapital i en stiftelse), men dette er ikke et krav i kommunale foretak. Slik sett er det et økonomisk mistekrav knyttet til noen av selskapsformene og ikke til andre. Imidlertid er dette beløpet relativt begrenset, minimum 100 000 kroner for aksjeselskap og 100 000/200 000 kroner for stiftelser. Dette påvirker neppe virksomhetenes løpende økonomiske situasjon.

I aksjeselskap er det vanligvis mulig å ta ut utbytte. For attføringsbedriftene (som er organisert som aksjeselskap) er det imidlertid ikke muligheten for å ta ut utbytte. I et kommunalt foretak eksisterer ikke utbytte som begrep. Kommunene har i utgangspunktet full råderett over overskuddet. Formelt sett vil dermed en organisering av attføringsvirksomhet i kommunale foretak være mer utsatt for at midlene tas ut av virksomheten. Imidlertid legger vi til grunn at forskriften om arbeidsmarkedstiltak vil hindre dette, i tilfeller der det eventuelt gis aksept for andre organisasjonsformer enn aksjeselskap, ettersom intensjonen i forskriften er at midlene skal benyttes i virksomheten.

I intervjuene med virksomhetene har vi drøftet regelen om utbyttebegrensning. Det er vårt inntrykk at eierne av attføringsbedrifter (kommunene) i flere tilfeller har ønsket å hente ut midler fra disse virksomhetene der de økonomiske resultatene gir rom for. Det virker som at regelen om begrensninger av uttak fra virksomheten dermed utgjør en effektiv begrensning.

Normalt vil eierne av aksjer stille krav til avkastning på kapitalen. Dette gjelder prinsipielt sett uavhengig av om kapitalen tas ut av virksomheten. Kommunene bør dermed i utgangspunktet sette et avkastningskrav på den kapitalen de har skutt inn i attføringsbedriftene. Økonomisk sett bør kommunene imidlertid også stille krav om at kapital som anvendes i kommunale foretak forrenter seg på en tilfredsstillende måte. Slik sett er det ingen formell forskjell på selskapsformene.

Generelt har kommuner lite tradisjon for å tenke avkastning på kapital bundet i ulike deler av kommunale sektor, med unntak av for eiendeler i selskaper som er rent kommersielle (for eksempel innen kraftnæringen). På grunn av attføringsvirksomhetens

karakter, og på grunn av at det er begrensninger på eiernes muligheter for å hente ut kapital av virksomhetene, er det liten grunn til å tro at kommunene som eiere stiller økonomiske krav til avkastning på kapitalen som virker i utføringsbedriftene de eier. Slik sett er det neppe noen forskjeller på krav som stilles til aksjeselskap i forhold til kommunale foretak innenfor dette området.

Aksjeselskap er selvstendige rettssubjekt og kan gå konkurs. Selskapets ansvar er i slike situasjoner begrenset til aksjekapitalen i selskapet. Med andre ord kan aksjeselskapets kreditorer i vanskelige situasjoner risikere å tape penger. Et kommunalt foretak er ikke et selvstendig rettssubjekt, men en del av den kommunale forvaltningen. Kommunen er ansvarlig for forpliktelsene som foretaket pådrar seg. I forhold til virksomhetens økonomiske situasjon kan det derfor være enklere for kommunene å bistå et kommunalt foretak i problemer sammenlignet med et aksjeselskap (dersom kommunen ønsker dette). Imidlertid kan kommunen som eier også skyte inn mer egenkapital i et aksjeselskap.

Vi har drøftet betydningen av selskapsform med virksomhetene i intervjuer. Virksomhetene gir uttrykk for at selskapsform ikke er av betydning for de økonomiske resultatene virksomheten leverer.

### **Betydning for kvalitet på tjenestene**

Det er viktig at bedriftene har en organisering som bidrar til høyest mulig kvalitet på utføringstjenestene. Hva betyr selskapsform og eierforhold for kvaliteten på utføringen?

På samme måte som i vurderingene av selskapsform og økonomiske resultater er ikke datamaterialet (antallet virksomheter med andre selskapsformer) i prosjektet tilstrekkelig til at vi kan gjøre robuste analyser av sammenhenger mellom selskapsform eller eierskap og kvalitet på utføringstjenestene. Det finnes heller ikke data på sentralt nivå som gir gode indikasjoner på kvaliteten på utføringstjenestene samlet sett, og det har ikke vært en del av oppdraget å kartlegge kvalitet i tjenestene nærmere. I seg selv krever spørsmålet at det er omforente begreper for hva som er kvalitet i utføring. Hva som er god kvalitet vil variere fra tiltak til tiltak, og sannsynligvis også fra person til person som deltar på tiltaket. Normalt reguleres krav til tjenesteleveransene og kvalitet i tiltakene i avtalene som inngås mellom det enkelte NAV-kontor og virksomhetene. Det er nå også igangsatt en sertifiseringsprosess (EQUASS) som vil virke positivt i forhold til å etablere standarder som tjenesteleverandørene må oppfylle for å være tiltaksarrangører, samt en bedre oppfølgingsrutine knyttet til kompetanseutvikling hos personell i virksomheten.

Spørsmålet er dermed ikke egnet for kvantitativ analyse basert på det datamaterialet som foreligger, og vi vil derfor under drøfte spørsmålet prinsipielt sett. Vi har også drøftet spørsmålet i intervjuer med NAV Fylke samt stilt spørsmål om dette til virksomhetene gjennom spørreundersøkelsen. Vi trekker inn resultater fra dette i drøftingene under.

Prinsipielt sett ser vi ingen grunn til at kvaliteten på tjenesteleveransene skal varierer direkte med selskapsform. Imidlertid kan det være en *indirekte* sammenheng mellom selskapsform og øvrige reguleringer og kvaliteten på utføringstjenestene. Utføringsvirksomheten skal foregå i et aksjeselskap hvor det ikke er mulighet for å ta ut utbytte. Slik sett forblir alle midlene som tilføres selskapet i form av tilskudd til utførings-tjenester værende i selskapet, som er en selvstendig juridisk enhet.

Et kommunalt foretak er derimot en del av kommunen. I prinsippet er det et mindre tydelig skille mellom midler som tilføres foretaket for attføringstjenestene og kommunens øvrige økonomi. Slik sett kan det formelle grunnlaget for å sikre at midlene brukes i henhold til intensjonen være tydeligere i et aksjeselskap enn i et kommunalt foretak. Vi understreker at vi ikke har data som belyser dette. Det er også verdt å merke seg at det ikke er noen automatikk i at midlene forblir i virksomheten og at virksomheten leverer god kvalitet på attføringstjenestene. God kvalitet krever at ressursene brukes riktig. Selskapsform er ikke er garanti for det.

Når det gjelder eierskap kan dette også i prinsippet påvirke kvaliteten på attføringstjenestene i form av at eierne tilfører virksomheten nyttig *kompetanse* (eller kapital for den del). Prinsipielt sett burde da eierne av attføringsvirksomhetene være de som har best kompetanse til å utvikle riktige og gode attføringstjenester. I utgangspunktet er kommunene ikke nødvendigvis bedre til dette enn andre aktører. Aksjeselskapsformen åpner for at andre eiere, både kommunale og andre interesser kan trekkes inn. Dette kan bidra til å styrke kompetansen som tilføres virksomheten.

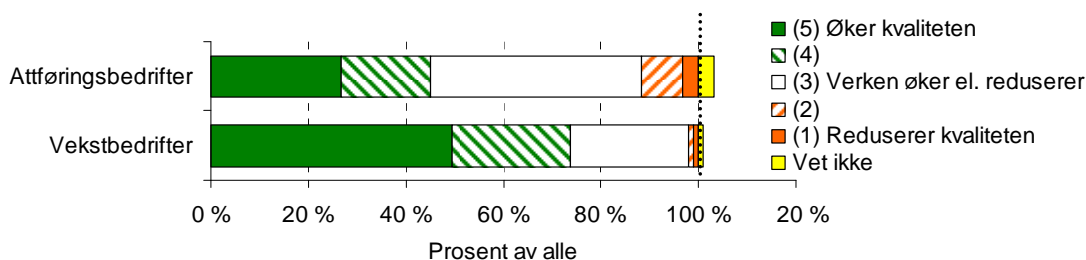
For et kommunalt foretak har kommunen en mer direkte styringsmulighet enn de har gjennom et aksjeselskap. Dersom kommunen aktivt ønsker å påvirke driften av attføringsvirksomheten er dermed kommunalt foretak prinsipielt sett en enklere selskapsform for å oppnå dette. Imidlertid vil kommunene som majoritetseiere av et aksjeselskap også ha betydelig innflytelse hvis de ønsker det. I kommunale foretak er det kun den enkelte kommunen som bestemmer. Slik sett er muligheten for å trekke på flere ressurser mer begrenset i et kommunalt foretak sammenlignet med et aksjeselskap.

Betydningen av kommunalt eierskap for kvaliteten på tjenesteleveransene vil avhenge av i hvilken grad kommunene bidrar aktivt som eiere. Tilbakemeldinger fra intervjuene tilsier at kommunene ikke opptrer som aktive eiere utover de naturlige oppgavene som er pålagt eierne gjennom styret og generalforsamlingen. Dette kan tolkes som et uttrykk for at kommunene ikke ønsker å legge seg opp i den løpende driften av virksomheten.

Ulike eiere kan også representere ulike grader av *stabilitet* for virksomheten og for attføringstjenestene. At eierne er kommunale kan innebære at virksomhetens drift i større grad oppfattes som tryggere enn med private, kommersielle eiere. Dette fordi kommunen som sådan har en interesse i at kommunens innbyggere har et tilbud om attføringstjenester i sitt nærrområde. Private, kommersielle interessert (eller andre) tar i prinsippet ikke nødvendigvis slike hensyn i sin vurdering av driften. Kommunale eiere kan dermed indirekte bidra til god kvaliteten på tilbudet om attføringstjenester gjennom sitt formelle eierskap. Et kommunalt foretak vil kanskje oppfattes å gi ytterligere stabilitet for attføringstilbudet sammenlignet med et aksjeselskap fordi det i sterkere grad kan oppfattes som en del av kommunens tjenestetilbud.

I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om hvordan de mener at selskapsform og eierskap påvirker virksomhetenes mulighet for å levere kvalitet i attføringstjenestene. Spørsmålet tar utgangspunkt i regelen i forskriften om arbeidsrettede tiltak som sier at virksomheten som hovedregel skal være organisert som et aksjeselskap med kommunale eller fylkeskommunal aksjemajoritet. I Figur 2.5 viser vi svarene.

Figur 2.5 Virksomhetenes vurdering av hvordan regelen om selskaps- og eierform påvirker kvaliteten på attføringstjenestene



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

Spørsmålet omhandler både selskapsform og eierskap. Som vi ser er virksomheten tydelige på at regelen om at virksomhetene skal være aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal bidrar til å øke kvaliteten på attføringstjenestene. Det er en noe større andel av vekstbedriftene enn attføringsbedriftene som mener dette. En større andel av attføringsbedriftene mener at dette ikke spiller noen rolle, sammenlignet med vekstbedriftene. Det er også en liten andel attføringsbedrifter som mener at regelen om selskaps- og eierform reduserer muligheten for å levere god kvalitet på attføringstjenestene.

### Betydning for Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av attføringsbedriftene

Arbeids- og velferdsetaten skal følge opp tiltaksarrangørene slik at de leverer tjenester i henhold til avtaler og regler, og at tjenestene har en kvalitet som gir ønsket resultat. Påvirker selskaps- og eierform etatens mulighet for å drive god oppfølging?

Prinsipielt sett er et aksjeselskap en tydeligere enhet å forhold seg til enn et kommunalt foretak fordi aksjeselskapet er en selvstendig juridisk enhet. Formelt sett er avtaleparten dermed selskapet sammenlignet med kommunen for et kommunalt foretak. Kommunene er imidlertid like forpliktet av sine avtaler som et aksjeselskap.

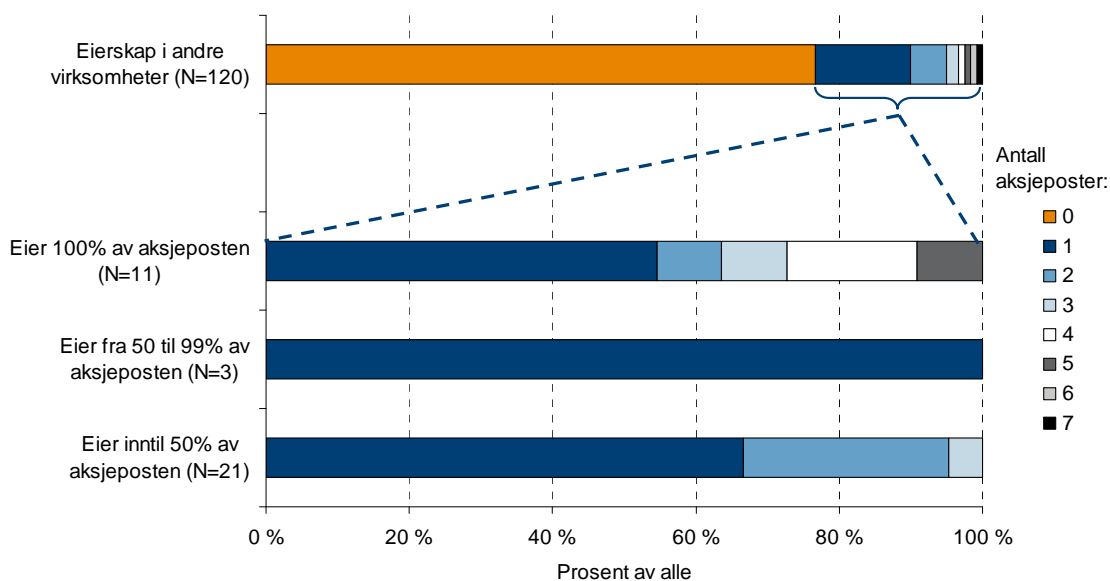
Det viktige for Arbeids- og velferdsetaten må være å følge opp at de midlene som gis via tilskuddene benyttes i henhold til intensjonen og at tiltaksarrangørene tilfredsstiller de kravene de er pålagt. Som tilskuddsforvalter har etaten mulighet til å stille de kravene de vil knyttet til tildelingen av tilskuddene, og krever at tilskuddmottaker rapporterer i henhold til dette, uavhengig av selskapsform. Slik sett påvirker ikke selskapsform etatens mulighet for å følge opp bruken og resultatene av de tilskuddene de bevilger.

## 2.2 Eierskap i andre virksomheter

En bedrift innen skjermet sektor kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter eller eierskap av andre bedrifter innen skjermet sektor, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3, 4. ledd. Intensjonen bak kravet er at skjermede virksomheter skal ha hovedfokus på attføringsarbeidet.

Attføringsbedriftenes eierskap i andre virksomheter framkommer av regnskapsdataene vi har innhentet for attføringsbedriftene som er organisert som aksjeselskap (120). I Figur 2.6 viser vi hvor mange av disse attføringsbedriftene som har registrerte eierposter i andre virksomheter.

Figur 2.6 Attføringsbedriftenes eierskap i andre virksomheter 2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Den øverste delen av figuren viser at det er om lag 75 prosent av attføringsbedriftene (aksjeselskapene) som ikke har noe eierskap i andre virksomheter, mens resterende bedrifter eier minst én aksjepost (eierandel) i andre virksomheter.

Med eie eller kontrollerer annen forretningsvirksomhet tolker vi her at attføringsbedriften har *aksjemajoriteten* i andre virksomheter. Den nederste delen av figuren utdyper omfanget av aksjepostene nærmere.

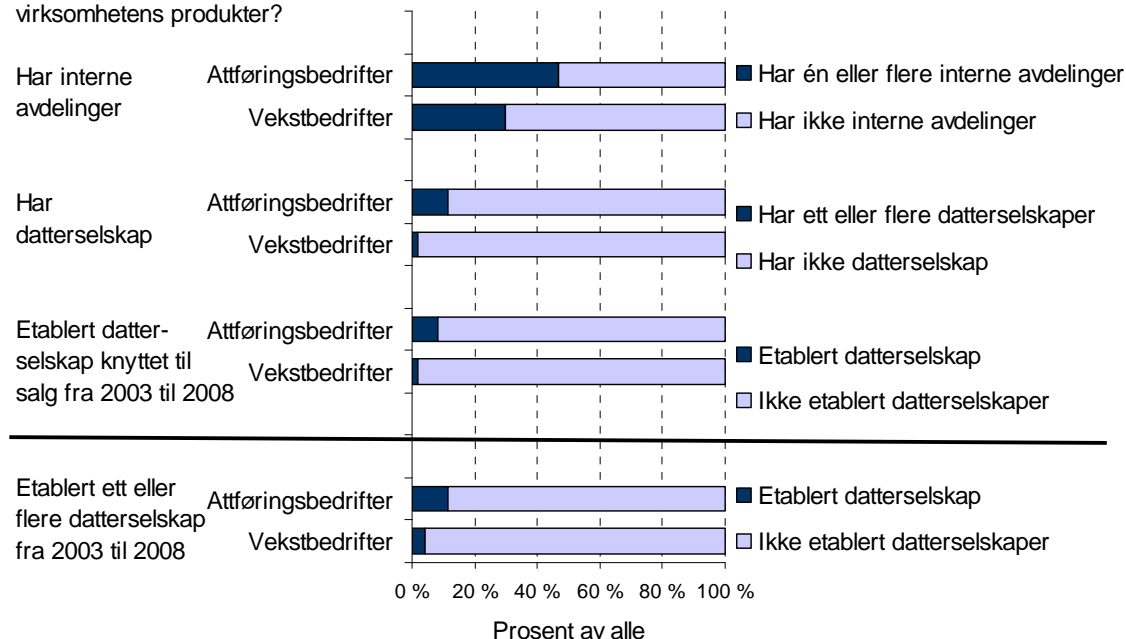
- 11 attføringsbedrifter eier mellom én og fem andre virksomheter 100 prosent. Seks av disse eier én annen virksomhet. Én eier to, en eier tre og to eier fire. Én eier fem andre virksomheter 100 prosent. Til sammen har de dermed eierskap i 24 andre virksomheter.
- 3 attføringsbedrifter har hver én virksomhet de eier mellom 50 og 99 prosent av. Én av disse tre er også blant de 11 nevnt i punktet over.
- 21 attføringsbedrifter eier mindre enn 50 prosent av én til tre andre virksomheter.

Til sammen 13 (11 + 2) virksomheter eller 11 prosent av attføringsbedriftene har dermed aksjeposter som innebærer at de kontrollerer minst 50 prosent av aksjene. Til sammen er dette 27 (24 + 3) aksjeposter.

Vi skal nå se nærmere på hva slags virksomheter attføringsbedriftene har eierskap i. Virksomhetene kan eie eller kontrollere annen virksomhet dersom dette er virksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter. I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål knyttet til hvordan virksomhetene har organisert eventuell salgsvirksomhet og i hvilken grad det er etablert nye datterselskap med dette formålet de siste fem årene. Dersom det er etablert datterselskap vil dette fremkomme som aksjeposter eid av virksomheten. I Figur 2.7 viser vi svarene fra virksomhetene.

Figur 2.7 Etablering og drift av salgsvirksomhet

Avdelinger/datterselskap med formål å drive salgsvirksomhet for å fremme omsetning av virksomhetens produkter?



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=99)

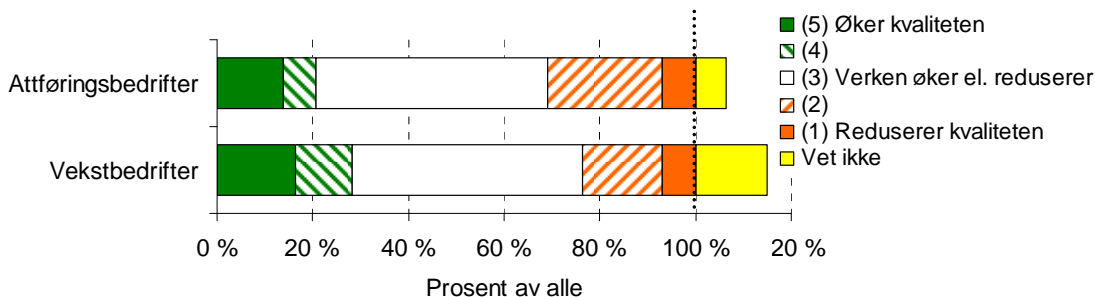
Som vi ser er det få attføringsbedrifter (om lag 10 prosent) og enda færre vekstbedrifter som har organisert eventuell salgsvirksomhet i datterselskaper. Som vi så i Figur 2.6 har om lag 11 prosent av attføringsbedriftene aksjeposter som er større enn 50 prosent i andre virksomheter. Det er grunn til å anta at disse aksjepostene dermed i stor grad er i datterselskaper som driver salgsfremmende virksomhet.

Det er også svært få av virksomhetene, både blant attføringsbedriftene og vekstbedriftene, som har etablert datterselskap knyttet til salgsvirksomhet i perioden fra 2003 til 2008. Det er dermed ikke en generell utvikling i retning av utskilling av slik virksomhet i egen datterselskap.

Det er mer vanlig for begge virksomhetstypene at salgsvirksomhet er organisert som en intern del av virksomheten. Om lag 40 prosent av attføringsbedriftene og 25 prosent av vekstbedriftene har svart at de har interne avdelinger med formål å fremme omsetning av de produktene virksomheten produserer.

I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om hvordan regelen om at virksomhetene ikke kan eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet påvirker virksomhetenes mulighet for å levere kvalitet i attføringstjenestene. I Figur 2.8 viser vi svarene.

Figur 2.8 Virksomhetenes vurdering av hvordan regelen om eierskap i annen forrentingsvirksomhet påvirker mulighet for å levere kvalitet i utføringstjenestene

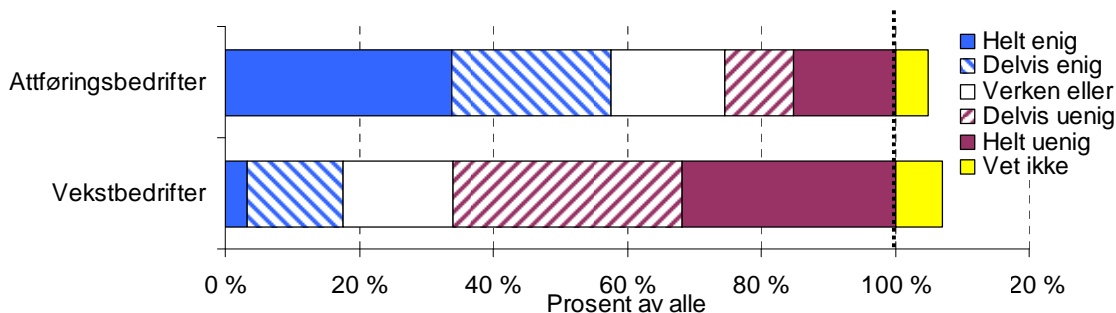


Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Utføringstjenestebedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

Om lag halvparten av virksomhetene, både utføringstjenestebedriftene og vekstbedriftene, mener at regelen ikke påvirker deres mulighet for å levere kvalitativt gode utføringstjenester. Det er imidlertid omtrent 30 prosent som mener at regelen begrenser deres mulighet for å levere gode tjenester. Dette kan være en indikasjon på at regelen til en viss grad hindrer det som anses som den mest effektive organiseringen av utføringstjenestearbeidet i en virksomhet.

For å belyse dette ytterligere har vi også spurt virksomhetene om hvordan de vurderer størrelsen på virksomhetene og konserndannelse i bransjen i forhold til muligheten for å levere gode tiltak, jf. Figur 2.9.

Figur 2.9 Virksomhetenes vurdering av utsagnet: Konserndannelser og større virksomheter bidrar til å heve kvaliteten på tiltakene



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Utføringstjenestebedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

Over halvparten av utføringstjenestebedriftene mener at konserndannelser og større virksomheter vil bedre muligheten for å levere kvalitativt gode tiltak. Vi har blant annet gjennom intervjuene med utføringstjenestebedriftene fått inntrykk av at flere utføringstjenestebedrifter ønsker å slå seg sammen med vekstbedriftene lokalt og regionalt. Utføringstjenestebedriftene mener at dette samlet gir et bedre tilbud av tjenester gjennom mere komplette tiltaksskjeder. Det er likevel over 30 prosent av utføringstjenestebedriftene i spørreundersøkelsen som mener at det ikke bidrar positivt. Virksomhetene er dermed relativt delt i synet på hva dette betyr. Vekstbedriftene er mer negative til større virksomheter og konserndannelser. Nesten 70 prosent mener dette ikke bidrar til bedre kvalitet i tiltakene.



Både fra intervjuene med virksomhetene og med NAV Fylke har vi imidlertid fått signaler om at det for tiden jobbes for å øke samarbeidet lokalt i flere av fylkene. Noen NAV fylkeskontor støtter aktivt opp om slike initiativ, mens andre er mer tilbakeholdne.

En del samarbeidsinitiativ har allerede endt i konserndannelser, men det er også eksempler på samarbeid som er mer avgrenset. Samarbeidet kan for eksempel være rent utførelsesfaglig, overføring av tiltaksdeltakere og/eller knyttet til å levere tilbud på offentlig anbud innen AMO kurs og lignende.

### 3 Virksomhetenes økonomiske stilling og utvikling

Oppdragets spørsmål angående virksomhetenes økonomiske stilling omfatter utvikling i inntekter, herunder tilskudd, og kostnader, resultat, likviditet og soliditet (jf. problemstilling 1 og 2 i avsnitt 1.2). Nedenfor analyserer vi dette nærmere.

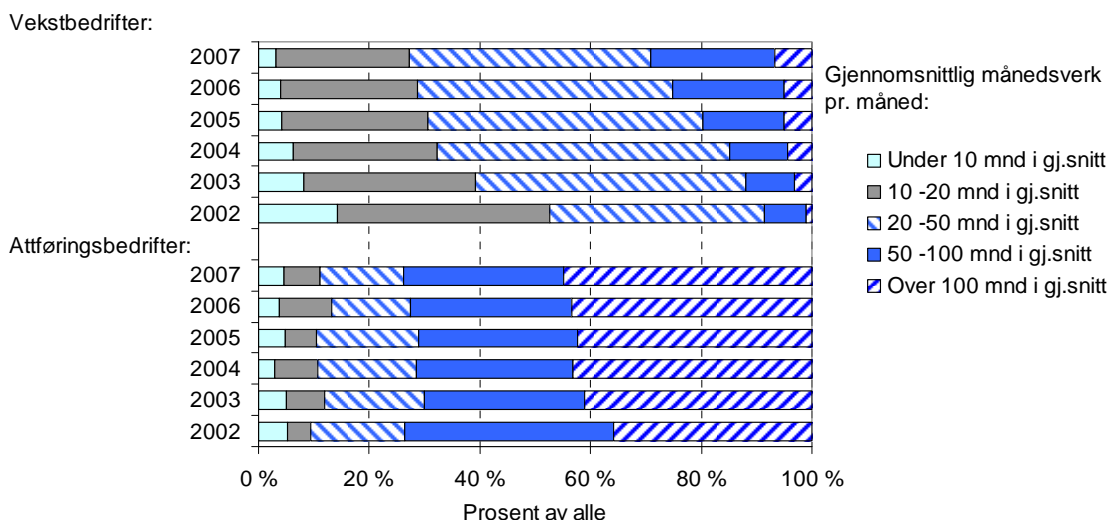
#### 3.1 Tiltak

Virksomhetene kan ha følgende seks tiltak i skjermet sektor; Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), Arbeid med bistand (AB), Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA). De to siste tiltakene er i utgangspunktet forbehold attføringsbedriftene.

##### 3.1.1 Omfang av tiltak

I Figur 3.1 viser vi utviklingen i omfanget av tiltakene for attføringsbedriftene og vekstbedriftene i perioden 2002 til 2007. Omfang er her målt som gjennomsnittlig gjennomførte månedsverk per måned.

Figur 3.1 Gjennomsnittlig gjennomførte månedsverk tiltak. 2002 til 2007



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Attføringsbedriftene har generelt høyere aktivitet enn vekstbedriftene. Om lag 75 prosent av attføringsbedriftene leverte i gjennomsnitt over 50 månedsverk tiltak hver måned i 2007. Andelen er om lag uendret fra 2002. Imidlertid er det en høyere andel av disse som leverer over 100 månedsverk tiltak hver måned enn i 2002 (45 prosent mot 35 prosent). Dette betyr at de store attføringsbedriftene i denne perioden har blitt større. Relativt få attføringsbedrifter (5 prosent) leverte færre enn 10 månedsverk i snitt per måned i 2007. Denne andelen har vært om lag uendret fra 2002 til 2007.

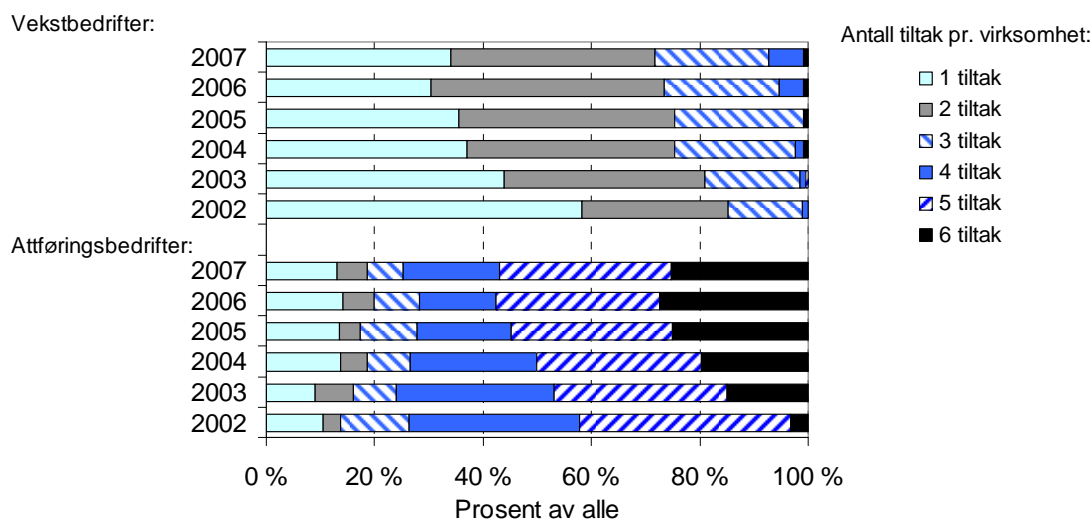
Blant vekstbedriftene er det en lavere andel (30 prosent) som i gjennomsnitt leverte over 50 månedsverk tiltak hver måned i 2007. Andelen har imidlertid vært økende i hele perioden fra 2002. Av disse øker også andelen som leverer over 100 månedsverk tiltak i

gjennomsnitt hver måned. Hoveddelen av vekstbedriftene (om lag 40 prosent) leverer gjennomsnittlig mellom 20 og 50 månedersverk tiltak. Denne andelen har vært relativt stabil siden 2002. Andelen vekstbedrifter som leverer under 20 månedersverk tiltak i snitt har generelt blitt lavere over perioden (fra 50 prosent til under 30 prosent). Vekstbedriftene har dermed også gjennomgående blitt større i den aktuelle perioden målt etter leverte månedersverk tiltak.

### 3.1.2 Antall ulike tiltakstyper

I Figur 3.2 viser vi utviklingen i antall tiltakstyper virksomhetene har fra 2002 til 2007.

Figur 3.2 Antall tiltakstyper per virksomhet 2002 til 2007



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Attføringsbedriftene har generelt en bredere tiltaksportefølje enn vekstbedriftene. For begge bedriftstypene har det imidlertid vært en utvikling i retning av at det er flere virksomheter som leverer flere tiltak. For attføringsbedriftenes del er det nesten 60 prosent av virksomhetene som hadde 5 eller 6 tiltak i 2007 mot i overkant av 40 prosent i 2002. Det er først og fremst andelen bedrifter med 4 tiltak (og dels også 3) som er redusert i perioden. Med andre ord blir det flere virksomheter som har nesten alle tiltakene, mens det blir færre av virksomhetene som har 3 til 4 tiltak. Andelen med 1 til 2 tiltak er samlet nesten den samme over perioden.

For vekstbedriftene er bildet annerledes. Det er svært få vekstbedrifter som har alle tiltakene, noe som skyldes at Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA), Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) i utgangspunkt er forbeholdt attføringsbedriftene. Det er imidlertid enkelte få vekstbedrifter som også har disse tiltakene.

De aller fleste vekstbedriftene har ett eller to tiltak (70 prosent i 2007). Dette er en noe lavere andel enn i 2002 (85 prosent). Vekstbedriftene har dermed også blitt større over perioden, men de er generelt mer avhengig av ett eller to tiltak enn det attføringsbedriftene er.

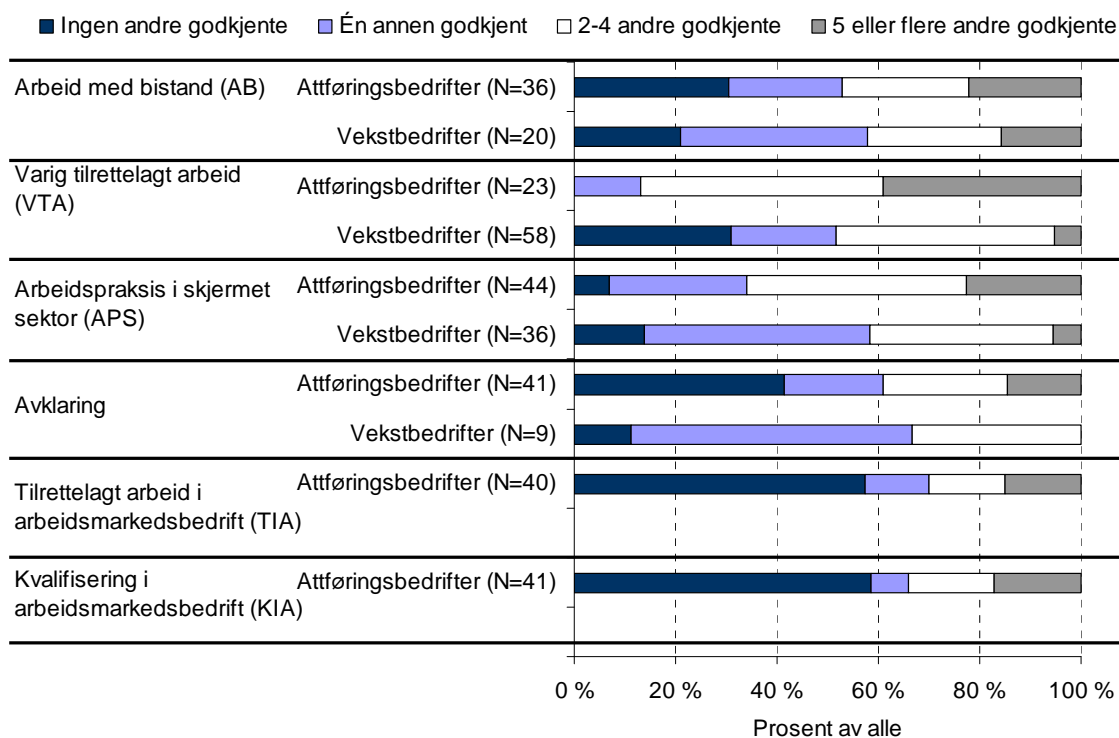
### 3.1.3 Konkurransen om tiltaksplasser

I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om det er andre tilbydere av tiltak i virksomhetenes naturlige geografiske nedslagsfelt generelt, og i så fall for hvilke av virksomhetenes tiltak det er flere tiltaksarrangører.

Om lag 20 prosent av attføringsbedriftene har ikke flere godkjente tiltaksarrangører i sitt område. 10 prosent har én godkjent tiltaksarrangør i tillegg til dem selv, mens hele 70 prosent har flere godkjente tiltaksarrangører i sitt område. For vekstbedriftene er bildet litt annerledes. De tilsvarende tallene er henholdsvis 40 prosent, 20 prosent og 40 prosent.

De aller fleste, både attføringsbedriftene og vekstbedriftene, har dermed en form for konkurranse om å arrangere tiltak fra andre leverandører i nærområdet. I Figur 3.3 viser vi antall arrangører av ulike tiltak i virksomhetenes geografiske nedslagsfelt fordelt etter tiltak.

*Figur 3.3 Konkurransen om tiltaksplasser. Antall arrangører av ulike tiltak i virksomhetenes geografiske nedslagsfelt*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Attføringsbedriftene som arrangerer tiltakene TIA og KIA er i stor grad de eneste tiltaksarrangørene med disse tiltakene i sitt geografiske nedslagsfelt. Over halvparten av bedriftene som har disse tiltakene møter dermed ikke konkurranse fra andre arrangører. Også over 40 prosent av attføringsbedriftene som har tiltaket avklaring, er de eneste med dette tiltaket i sitt område. Når det gjelder vekstbedriftene har de generelt sett flere arrangører av sine tiltak i nærområdet. Det er flest andre arrangører av tiltaket VTA. Dette gjelder også for attføringsbedriftene.

## 3.2 Samlede inntekter

Virksomhetene har normalt tre hovedinntektskilder:

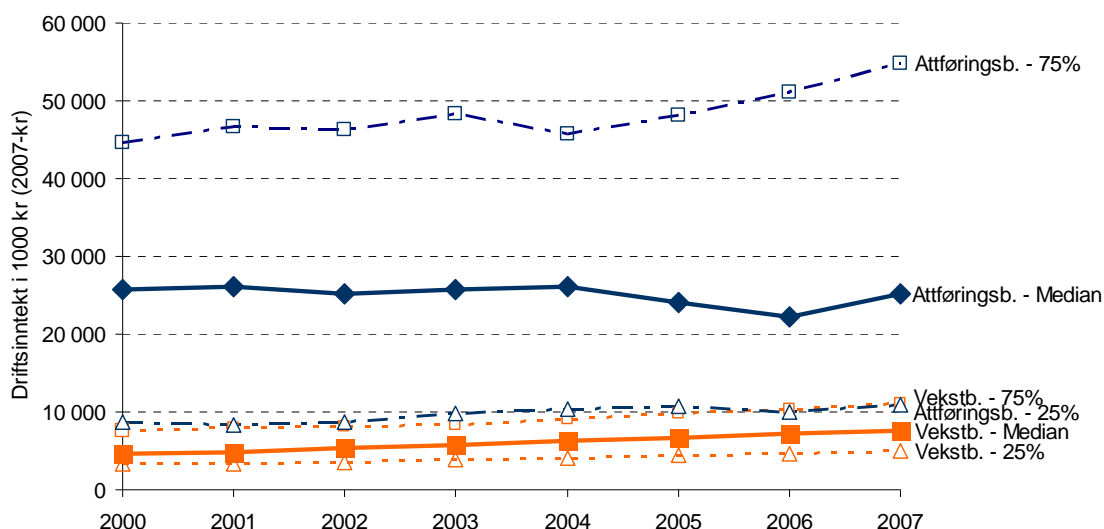
- Inntekter fra produksjons- og salgsvirksomhet i markedet
- Offentlig tilskudd til attføringstiltak:
  - statlig tilskudd til tiltak
  - andre offentlige tilskudd for eksempel fra kommuner eller fylkeskommuner
- Betaling for statlig kjøp av tjenester etter konkurranse

I tillegg kan virksomhetene ha andre inntekter, for eksempel ulike finansinntekter (renteinntekter o.l).<sup>10</sup>

### 3.2.1 Driftsinntekter

Summen av virksomhetens inntekter (før finansinntekter) kalles driftsinntekter, og framkommer av virksomhetenes regnskap. I Figur 3.4 viser vi utviklingen i virksomhetenes driftsinntekter fra 2000 til og med 2007. Figuren viser medianverdien, det vil si driftsinntekten til den midterste virksomheten i vårt utvalg. Figuren viser videre 25 og 75 percentil (se omtale av metode i avsnitt 1.6.1).

Figur 3.4 Utvikling i driftsinntekter målt i 2007-kroner



Kilde: Brønnøysundregistrene

Figuren viser:

- Generelt er attføringsbedriftene betydelig større enn vekstbedriftene målt etter driftsinntekter. Medianverdien for attføringsbedriftene er i 2007 om lag 25 millioner kroner, mens medianverdien for vekstbedriftene er om lag 7,5 millioner.
- De 25 prosent største attføringsbedriftene har i dag over 50 millioner kroner i driftsinntekter, mens de 25 prosent minste har under 10 millioner kroner i drifts-

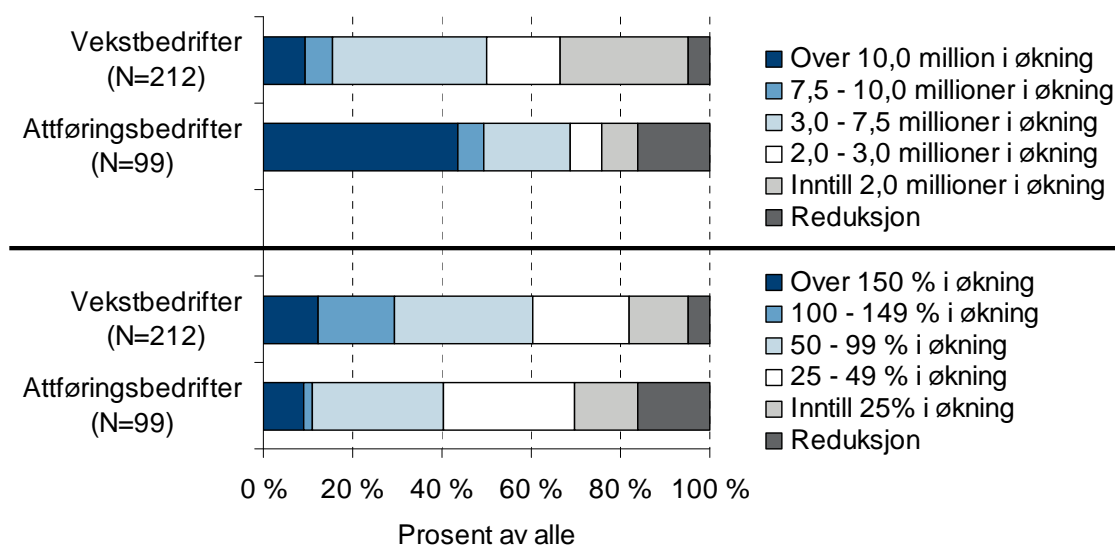
<sup>10</sup> Vi ser her bort i fra finansinntekter eller andre ekstraordinære kapitalinntekter.

inntekter. Det innebærer at spredningen i størrelsen på disse bedriftene er relativt stor. For vekstbedriftene er spredningen mindre. De 25 prosent største bedriftene har mer enn 10 millioner kroner i driftsinntekter, mens de 25 prosent minste har under 5 millioner kroner i driftsinntekter.

- Nivået på driftsinntektene har for begge virksomhetstypene vært relativt stabilt i den perioden vi ser på.
  - Det har generelt vært en svak økning i medianverdien til vekstbedriftene
  - Det har generelt vært en svak nedgang i medianverdien til attføringsbedriftene. Dette skyldes primært at det har kommet til flere virksomheter i perioden. Ettersom de nye virksomhetene i hovedsak er små virksomheter, bidrar dette til å trekke medianverdien nedover.
  - Det har også vært en tendens til at de største attføringsbedriftene har blitt større de siste 3-4 årene. Dette ser vi ved at linjen for 75-percentil har en relativt tydelig økning fra 2004.

Figur 3.4 gir et inntrykk av den generelle utviklingen i bransjen og et bilde på hvordan situasjonen har vært og er i dag gitt de virksomhetene som til en hver tid eksisterer. For å se nærmere på utviklingen i enkeltbedriftene mer spesifikt, viser vi i Figur 3.5 endringen i driftsinntekter for de virksomhetene som eksisterte både i 2000 og i 2007. Dette er henholdsvis 99 attføringsbedrifter og 212 vekstbedrifter.

Figur 3.5 Endring i driftsinntekter fra 2000 til 2007. Målt i 2007-kroner



Kilde: Brønnøysundregistrene

Den øverste delen av figuren viser endring i disse bedriftenes driftsinntekter fra 2000 til 2007 målt i 2007-kroner. Målt i 2007-kroner har attføringsbedriftene en høyere vekst i inntektene enn vekstbedriftene.

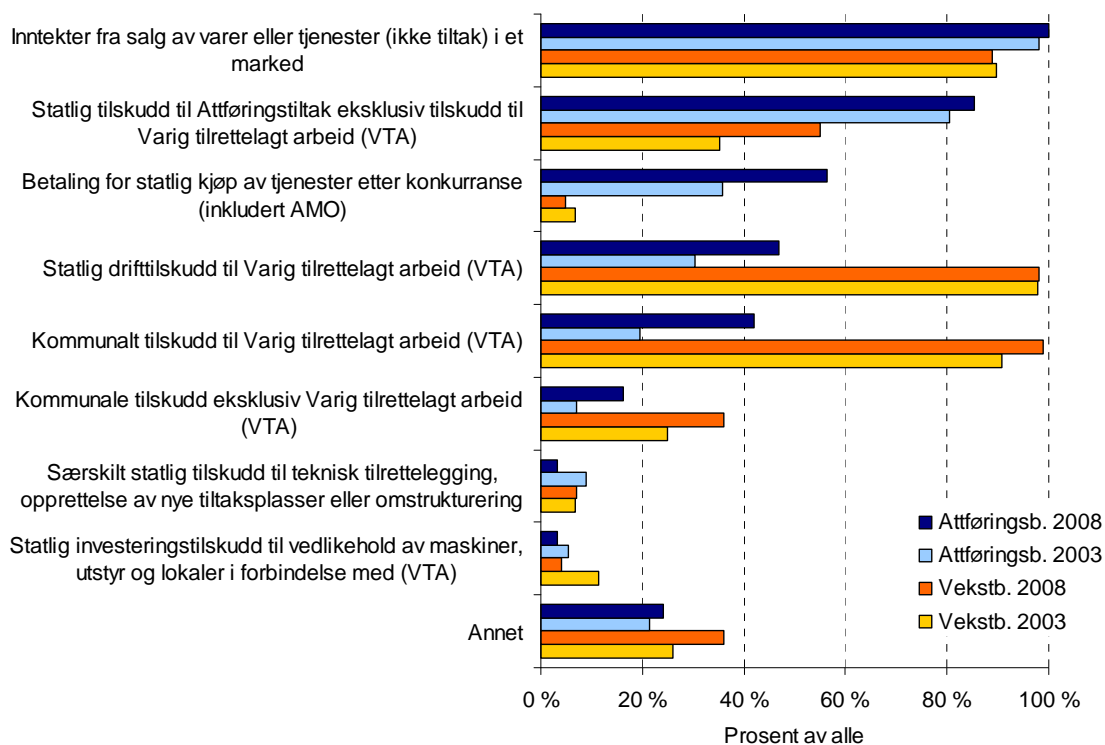
Den nederste delen av figuren måler den prosentvise endringen i virksomhetenes driftsinntekter i perioden. Dette gir et mer riktig uttrykk for den reelle endringen i inntektene. Som vi ser har inntektene i vekstbedriftene relativt sett vokst mer enn inntektene i attføringsbedriftene. Om lag 30 prosent av vekstbedriftene har mer enn doblet sine driftsinntekter. Det tilsvarende tallet for attføringsbedriftene er 12 prosent. Nesten 20 prosent

av attføringsbedriftene har hatt reduksjon i driftsinntektene, mens det er under 10 prosent av vekstbedriftene som har hatt slik reduksjon.

### 3.2.2 Salgsinntekter og tilskudd

Vi skal nå se nærmere på sammensetningen av virksomhetenes inntekter i forhold til hva som er salgsinntekter og hva som er tilskudd til ulike arbeidsmarkeds tiltak. I Figur 3.6 viser vi en oversikt over virksomhetenes inntektskilder slik de har svart i spørreundersøkelsen. Vi viser situasjonen i 2003 og 2008 for henholdsvis attførings- og vekstbedriftene.

Figur 3.6 *Inntektskilder i 2003 og 2008*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

Figuren viser at alle attføringsbedriftene i 2008 har inntekter fra salg av varer og tjenester (ikke tiltak) i et marked, mens andelen blant vekstbedriftene er rundt 90 prosent. Ikke overraskende får de fleste attføringsbedriftene også statlig tilskudd til attføringstilskudd (eksklusivt VTA). Som vi kan se får nesten alle vekstbedriftene tilskudd til VTA, både fra staten og kommune.

Vi skal nå se nærmere på de ulike inntektskildene. Figurene som følger er enten basert på tall fra Arbeids- og velferdsetatens rapportering eller Econ Pöyrys spørreundersøkelse. Det er grunn til å poengtere at etatens tall favner alle virksomheter i skjermet sektor, og gir dermed et helt objektivt bilde av virkeligheten, mens tallene fra vår spørreundersøkelsen er basert på de som har svart. I tillegg til utfordringer ved frafallet var det også en del feil i de opplysningene som enkelte av virksomhetene har rapportert. Tall fra en del virksomheter er dermed blitt fjernet før beregningene ble gjort.

## Salgsinntekter

Om lag alle attføringsbedriftene svarer at de har inntekter fra salg av varer og/eller tjenester (ikke tiltak) i et eksternt marked. Dette gjelder for både 2003 og 2008. Over 80 prosent mottar tilskudd til ulike tiltak (eksklusive tilskudd til tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)). Andelen er nesten underet fra 2003. Om lag halvparten av attføringsbedriftene mottar også statlig driftstilskudd til VTA. Dette er 20 prosent flere enn i 2003. Dette kan både gjenspeile at flere attføringsbedrifter i perioden har begynt med dette tiltaket, men også at vekstbedrifter er kjøpt opp av attføringsbedrifter.

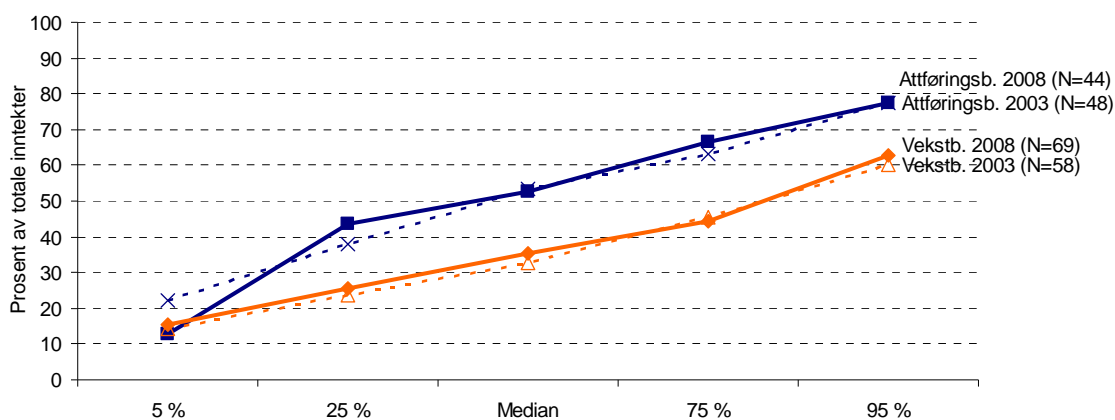
Ifølge Arbeids- og velferdsetatens føringer skal kommunen ved VTA-plasser også gi tilskudd til disse plassene. Tilskuddet skal være minst 25 prosent av den til en hver tid gjeldende statlige faste støttesatsen. Om lag 40 prosent av attføringsbedriftene svarer at de også har kommunale tilskudd til VTA i 2008. Det er en noe lavere andel enn de som svarer de har statlig driftstilskudd til dette tiltaket. Den lavere andelen kan blant annet skyldes overgangsordninger der toppfinansieringen også skjer fra Arbeids- og velferdsetaten.

Mange av attføringsbedriftene er også aktive i anbudsmarkedet for andre arbeidsmarkedstiltak. I 2008 hadde nærmere 60 prosent av disse bedriftene inntekter fra statlig kjøp av tjenester etter konkurranse. Dette er 20 prosent flere enn i 2003.

Om lag 90 prosent av vekstbedriftene svarer at de har inntekter fra salg av varer og/eller tjenester (ikke tiltak) i et eksternt marked. Som figuren viser mottar også så godt som alle vekstbedriftene både statlig og kommunalt tilskudd til VTA. Bare halvparten av vekstbedriftene har statlige tilskudd til andre tiltak enn VTA, og bare 30 prosent har slike kommunale tilskudd til tiltak utover VTA. Det er få av vekstbedriftene som har inntekter fra statlig kjøp av tjenester etter konkurranse.

I Figur 3.7 viser vi betydningen av salgsinntektene i forhold til virksomhetens samlede inntekter for attføringsbedriftene og vekstbedriftene i 2003 og 2008. Andelen er beregnet med utgangspunkt i de bedriftene som har salgsinntekter i henholdsvis 2003 og 2008. Vi har vist medianverdien samt 05, 25, 75 og 95 percentil.

Figur 3.7 Salgsinntekter som andel av samlede inntekter. 2003 og 2008.<sup>11</sup>



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

<sup>11</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.



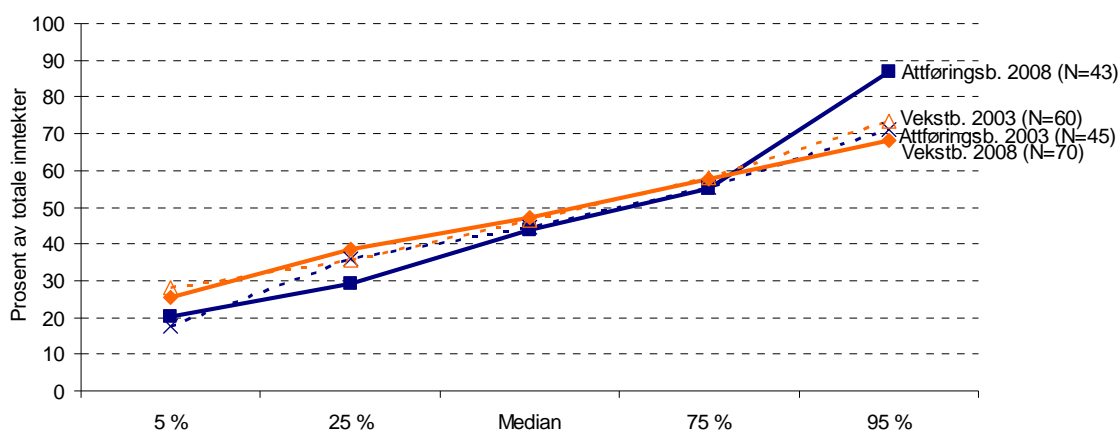
Figuren viser at salgsinntektens andel av virksomhetenes totale inntekter har endret seg lite fra 2003 til 2008 både for attføringsbedriftene og vekstbedriftene. For attføringsbedriftene utgjør salgsinntektene i overkant av halvparten av samlede inntekter i 2008, noe som er på linje med 2003 (målt i medianverdi). For vekstbedriftene er andelen om lag 35 prosent i 2008, også denne er så godt som på samme nivå som i 2003.

Dette betyr at offentlige tilskudd (både statlige og kommunale), samt statlig kjøp av tjenester etter konkurranse utgjør i underkant av halvparten av attføringsbedriftenes inntekter og om lag 65 prosent av vekstbedriftenes inntekter (for virksomheter som har salgsinntekter). Disse forholdene er om lag uendret fra 2003 til 2008.

### Statlig tilskudd (fra Arbeids- og velferdsetaten)

Virksomhetene har tilskudd til ulike tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten. I Figur 3.8 viser vi tilskuddenes betydning i forhold til virksomhetens samlede inntekter.

Figur 3.8 Statlig tilskudd (fra Arbeids- og velferdsetaten) som andel av totale inntekter. 2003 og 2008.<sup>12</sup>



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

På samme måte som for salgsinntektene har tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten som andel av virksomhetenes totale inntekter endret seg lite fra 2003 til 2008 både for attføringsbedriftene og vekstbedriftene. For attføringsbedriftene utgjør tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten i overkant av 45 prosent av samlede inntekter i 2008, noe som er omtrent det samme som i 2003 (målt i medianverdi). For vekstbedriftene er andelen nesten 50 prosent i 2008. Det er så godt som på samme nivå som i 2003. I den grad det har vært endringer ser vi at

- andelen tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten har vært relativt stabil for både vekst- og attføringsbedriftene fra 2003 til 2008. Vi ser imidlertid at noen attføringsbedrifter er svært avhengig av det statlige tilskudd og at dette har forsterket seg fra 2003 til 2008.

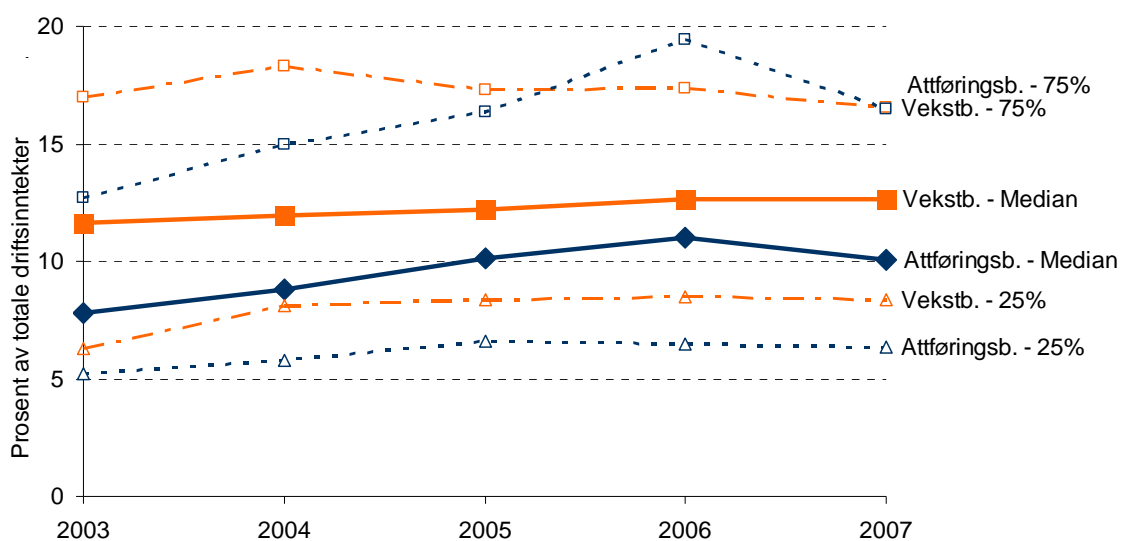
<sup>12</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.

### Statlig tilskudd til ulike tiltak

Som vi har sett har forholdet mellom tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten og virksomhetenes samlede inntekter ikke endret seg vesentlig fra 2003 til 2008. Vi skal se nærmere på tilskudd til noen av tiltakene. I figurene under viser vi hvor stor andel tilskuddene til de ulike tiltakene utgjør av virksomhetens samlede inntekter for de virksomhetene som har de aktuelle tiltakene. Datamaterialet er basert på rapporteringen fra Arbeids- og velferdsetaten og inkluderer dermed alle tildelinger innen sektoren.

I hovedsak har betydningen av tilskuddene til Avklaring og APS holdt seg stabile eller økt for de bedriftene som tilbyr disse tiltakene, jf. Figur 3.10 og Figur 3.9.

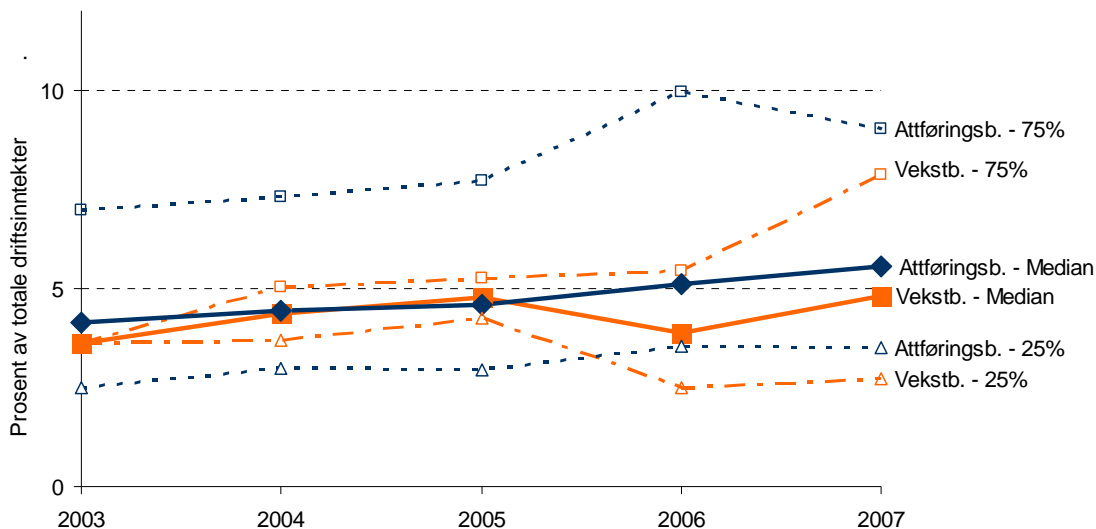
Figur 3.9 Statlig tilskudd til APS som andel av totale inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Av disse to tilskudd betyr tilskudd til APS mest for de bedriftene som har dette tiltaket. Tilskuddet utgjør henholdsvis 10 prosent av samlede inntekter for attføringsbedriftene og 13 prosent for vekstbedriftene i 2007 (medianverdier). For attføringsbedriftene er dette en økning på om lag 4 prosentpoeng siden 2003, mens det for vekstbedriftene er stabilt.

*Figur 3.10 Statlig tilskudd til Avklaring som andel av totale inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007*

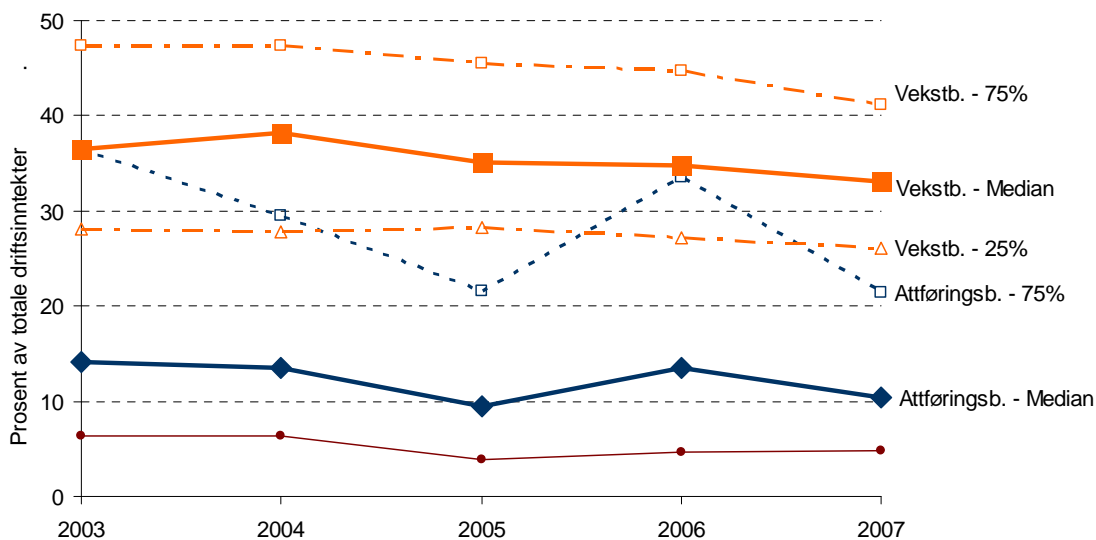


Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Tilskudd til Avklaring utgjør i 2007 mellom 5 og 6 prosent av samlede inntekter for både vekstbedriftene og attføringsbedriftene (medianverdier). Dette er en økning fra om lag fire prosent i 2003. Betydningen har vokst jevnt for attføringsbedriftene, mens betydningen for vekstbedriftene fikk en nedgang i 2006 for så å ta seg opp igjen i 2007.

Når det gjelder VTA er utviklingen litt forskjellig avhengig av om vi ser på attføringsbedriftene eller vekstbedriftene, jf. Figur 3.11.

*Figur 3.11 Statlig tilskudd til VTA som andel av totale inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007*



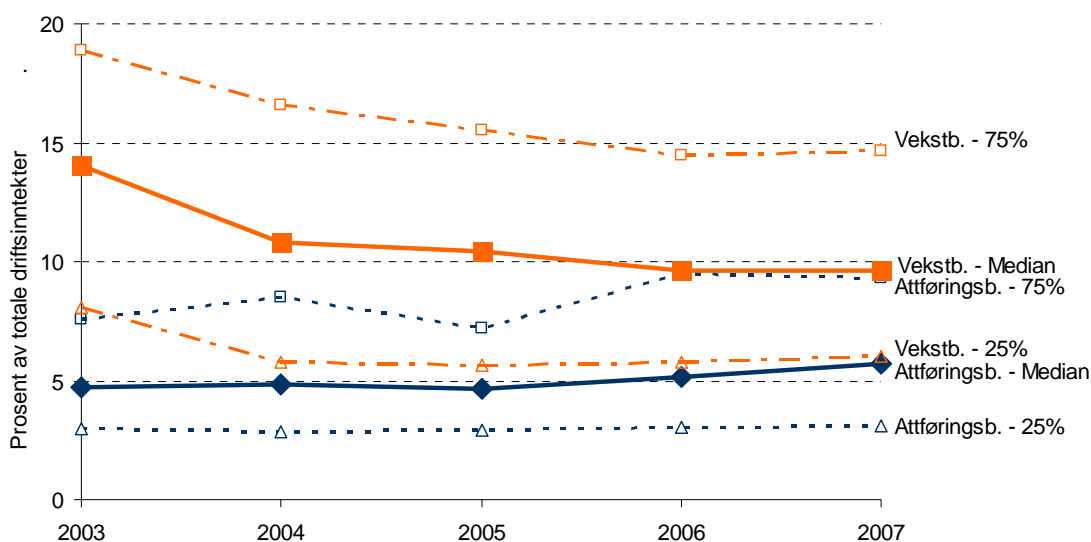
Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

VTA betyr mer for vekstbedriftene enn attføringsbedriftene målt etter tilskuddets andel av virksomhetenes samlede inntekter. For attføringsbedriftene utgjorde tilskudd til VTA om lag 10 prosent av samlede inntekter i 2007, sammenlignet med om lag 15 prosent i

2003 (medianverdi). Dersom det er slik at attføringsbedrifter til en viss grad har kjøpt vekstbedrifter kan dette forklare deler av den synkende andelen ettersom attføringsbedriftene generelt er større virksomheter enn vekstbedriftene.

For vekstbedriftene utgjorde tilskudd til VTA om lag 34 prosent av samlede inntekter i 2007 (medianverdi). Dette er noe lavere enn nivået i 2003 (om lag 36 prosent).

Figur 3.12 Statlig tilskudd til AB som andel av totale inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007



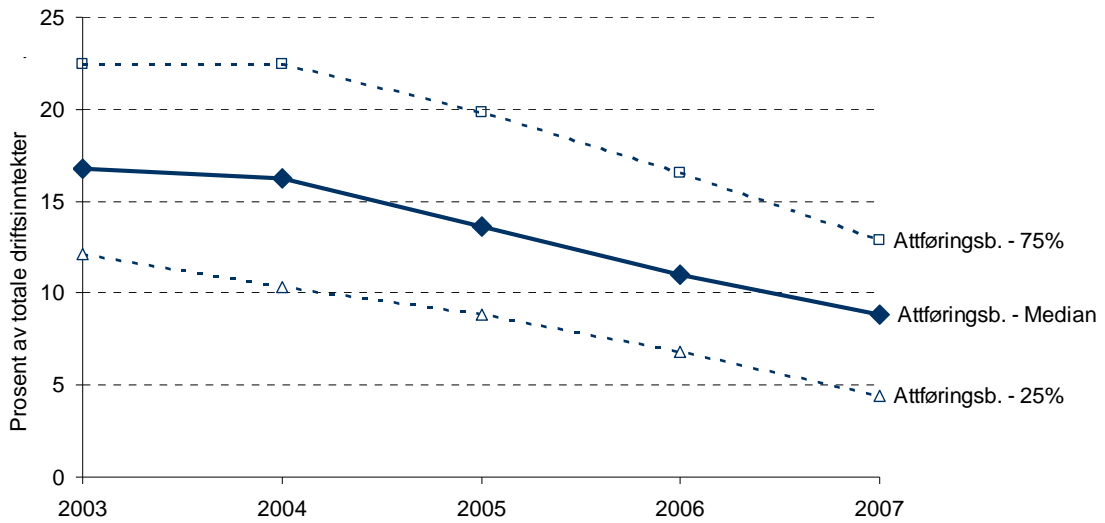
Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Når det gjelder statlig tilskudd til AB ser vi i Figur 3.12 en reduksjon blant vekstbedriftene i fra 2003 til 2007, mens utviklingen har vært relativt stabil for attføringsbedriftene. Det er svært få virksomheter der AB har en stor betydning for inntektene.

KIA og TIA arrangeres i utgangspunktet kun av attføringsbedriftene. Som vi kan se av de to påfølgende figurene har tilskuddene til både KIA og TIA i hovedsak mindre betydning i dag enn i 2003 når vi ser på virksomhetenes samlede inntekter (i de virksomhetene som tilbyr disse tiltakene).

I 2003 utgjorde tilskudd til KIA om lag 17 prosent av inntektene i virksomheter som hadde dette tiltaket (medianverdi), jf. Figur 3.13. For de 25 prosent av virksomhetene hvor tilskudd til KIA utgjorde en høy andel av inntektene (75 percentil) var andelen fra 23 prosent og oppover. For de 25 prosent av virksomhetene hvor tilskudd til KIA utgjorde en lavest andel av inntektene (25 percentil) var andelen fra 12 prosent og nedover. Den økonomisk betydningen av tilskuddet til KIA er dermed redusert som andel av virksomhetenes samlede inntekter. I 2007 var andelen under 10 prosent (medianverdi).

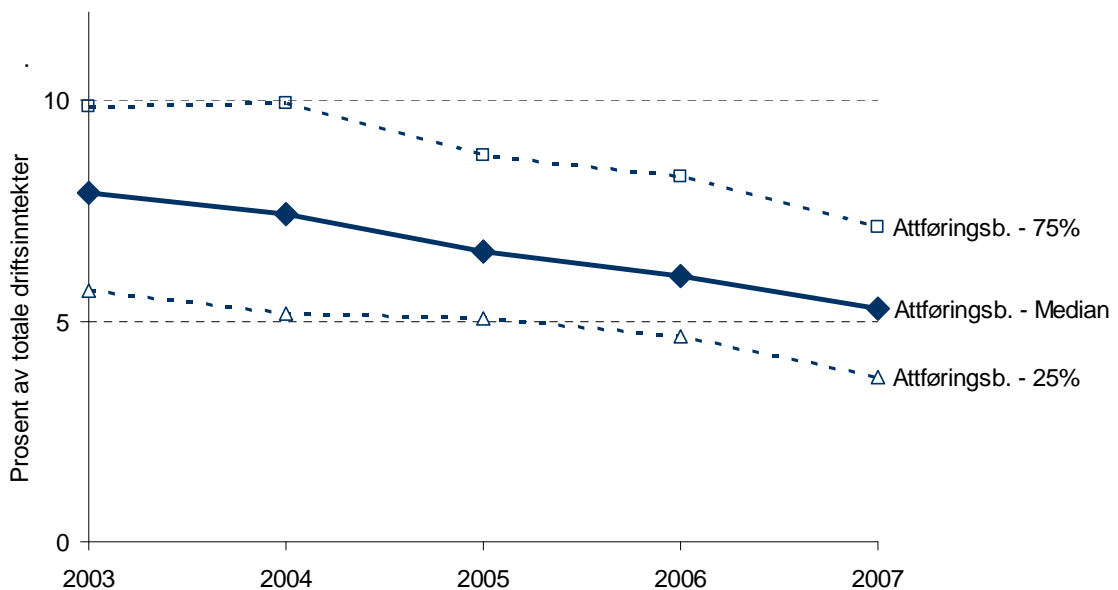
Figur 3.13 Statlig tilskudd til KIA som andel av totale inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Den samme utviklingen ser vi for tilskuddet til TIA (jf. Figur 3.14). I 2003 utgjorde tilskudd til TIA om lag 8 prosent av inntektene i virksomheter som hadde dette tiltaket (medianverdi). For de 25 prosent av virksomhetene hvor tilskudd til TIA utgjorde en høyets andel av inntektene (75 percentil) i 2003 var andelen fra 10 prosent og oppover. For de 25 prosent av virksomhetene hvor tilskudd til TIA utgjorde en lavest andel av inntektene (25 percentil) var andelen fra 6 prosent og nedover. I 2007 var andelen under 6 prosent (medianverdi).

Figur 3.14 Statlig tilskudd til TIA som andel av totale inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007

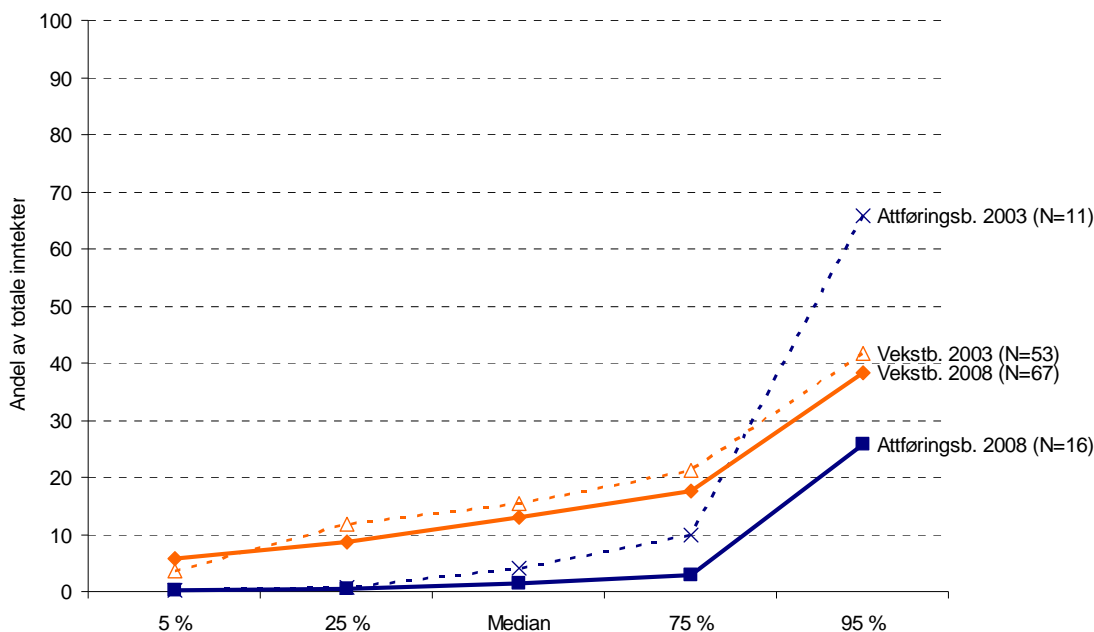


Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

## Tilskudd fra kommuner

Både attføringsbedriftene og vekstbedriftene mottar noe tilskudd fra kommuner. Dette er spesielt knyttet til tiltaket VTA hvor kommunene i utgangspunktet skal bidra med et tilskudd som utgjør 25 prosent av det statlige tilskuddet. I Figur 3.15 har vi vist betydningen av kommunale tilskudd for de virksomhetene som har slike tilskudd. Tilskuddet er målt som andel av virksomhetens samlede inntekter i henholdsvis 2003 og 2008.

Figur 3.15 Kommunal tilskudd som andel av totale inntekter. Virksomheter som har kommunalt tilskudd. 2003 og 2008<sup>13</sup>



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

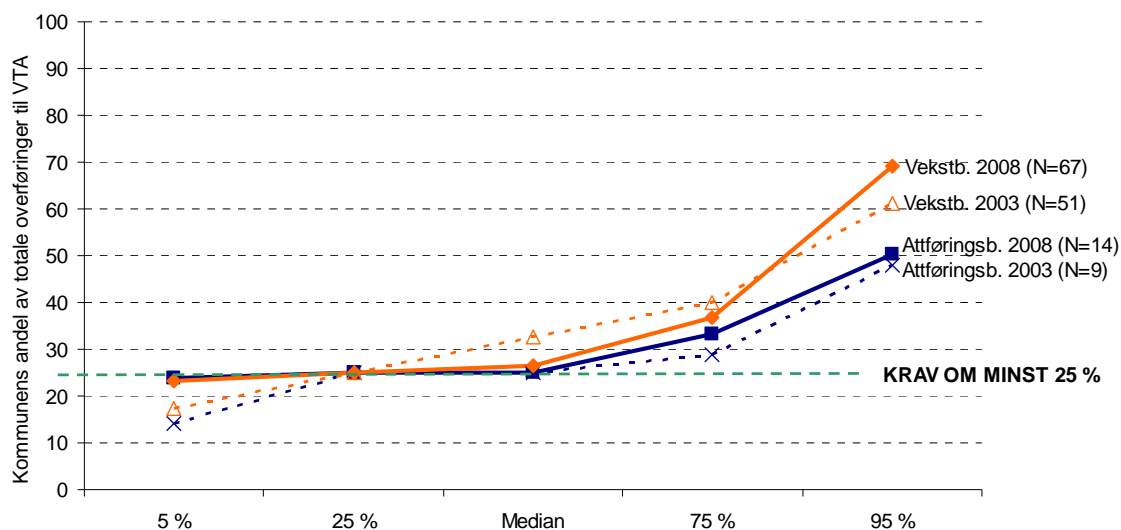
Som vi ser betyr kommunale tilskudd langt mer for vekstbedriftene enn for attføringsbedriftene. Dette har selvfølgelig sammenheng med at VTA utgjør en større andel av aktivitetene i vekstbedriftene, og der krever staten at kommunen skal medfinansiere.

For vekstbedrifter som mottar tilskudd utgjør kommunale tilskudd om lag 12 prosent av samlede inntekter (medianverdien). Enkelte virksomheter har imidlertid store årlige overføringer fra kommunene. Som vi kan se er situasjonen uendret fra 2003 til 2008 for vekstbedriftene.

I Figur 3.16 har vi vist kommunale tilskudd som andel av statlige tilskudd til VTA for henholdsvis attføringsbedriftene og vekstbedriftene i 2003 og 2008.

<sup>13</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.

Figur 3.16 Kommunele tilskudd som andel av samlet tilskudd til VTA. Virksomheter som har mottatt kommunalt tilskudd. til VTA 2003 og 2008<sup>14</sup>.



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

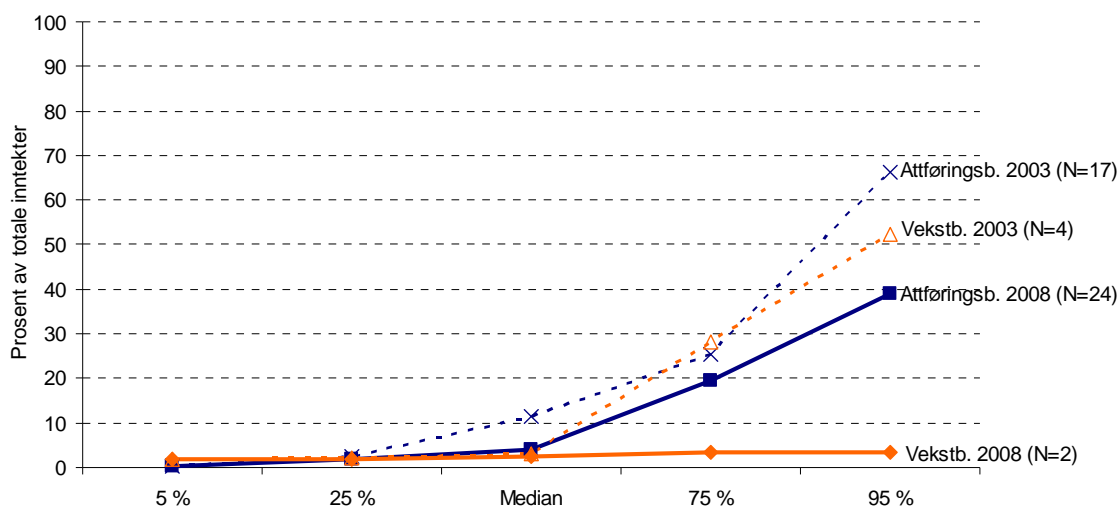
Både for hoveddelen av attføringsbedriftene og vekstbedriftene utgjør de kommunale tilskuddene som andel av statlige tilskudd til VTA mellom 25 og 35 prosent (mellom 25 og 75 percentil). For noen av vekstbedriftene er den kommunale andelen lavere, men for flere er den høyere enn dette. For de 25 prosent av både attføringsbedriftene og vekstbedriftene med høy andel kommunale tilskudd utgjør kommunale tilskudd mellom 35 og 70 prosent av statlige tilskudd til VTA. Det betyr at kommunene generelt bidrar med mer midler til virksomhetene enn det som er regulert gjennom kravet til minst 25 prosent av statlige tilskudd til VTA. Gjennom intervjuene har vi fått belyst at dette for eksempel er kommunale tilskudd til ekstra stillinger og lignende.

### Inntekter fra kjøp etter anbudskonkurranse

Virksomhetene leverer også tjenester etter anbudskonkurranser. I Figur 3.17 har vi vist betydningen av inntekter fra kjøp etter anbudskonkurranser som andel av samlede inntekter for de virksomhetene som har slike inntekter.

<sup>14</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.

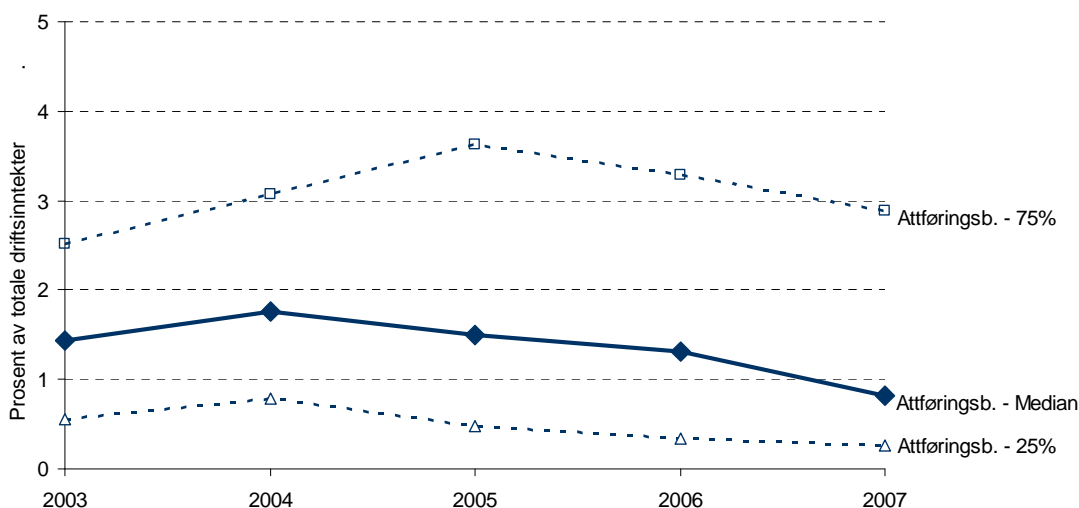
*Figur 3.17*      *Inntekter fra kjøp gjennom anbudskonkurranser som andel av samlede inntekter. Virksomheter som har mottatt inntekter gjennom anbudskonkurranser. 2003 og 2008*<sup>15</sup>



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Som vi kan se har kun et par vekstbedriftene som har svart på vår undersøkelse mottatt inntekter gjennom anbudskonkurranser. For attføringsbedriftene er bildet noe annerledes. For 50 prosent av virksomhetene betyr disse inntektene lite i forhold til samlede inntekter, mens de for de øvrige 50 prosentene utgjør anbud opp mot 40 prosent av samlede inntekter i 2008. I 2003 var andelen betraktelig høyere. De attføringsbedriftene som dermed er relativt avhengig av disse inntektene har med andre ord redusert sin avhengighet noe, men disse inntektene er fortsatt viktige for dem.

*Figur 3.18*      *Inntekter fra levering av AMO-kurs som andel av samlede inntekter. Virksomheter som har tiltaket. 2003-2007*



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

<sup>15</sup> En del virksomheter oppga beløp som etter en nærmere vurdering ikke kunne være korrekt. En del virksomheter ble dermed fjernet for å gi et mer korrekt bilde av situasjonen. Denne figuren bør likevel tolkes med varsomhet.



Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er et tiltak som lyses ut på anbud. Inntekter fra AMO-kurs betyr imidlertid lite for virksomhetenes (attføringsbedrifter) samlede inntekter. I Figur 3.18, som tar utgangspunkt i Arbeids- og velferdsetatens rapportering over alle virksomheter som er tiltaksarrangører i skjermet sektor, viser at inntekter fra AMO-kurs utgjør mellom 0,5 og 3 prosent av inntektene for halvparten av virksomhetene som har slike kurs. Andelen er imidlertid synkende fra 2003 og fram til 2007.

Fra intervjuene med virksomhetene har vi inntrykk av at en del bedrifter vegrer seg for å gå inn i anbudsmarkedet. Anbudsmarkedet gir virksomhetene relativt liten forutsigbarhet, både personellmessig og økonomisk.

Siden anbudene ofte kan være knyttet til avgrensede tidsperioder må oppgaven som regel håndteres av personell som ansettes i korte engasjementer. Det kan både være vanskelig å rekruttere nødvendig spisskompetanse og holde på dem til oppdragsperioden avsluttes. I tillegg er det ikke aktuelt å satse like mye på kompetanseoppbygging av ansatte på midlertidige kontrakter.

Økonomisk har også en del anbud vist seg å være utfordrende fordi oppdragstaker forplikter seg til å stille et vist antall plasser tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten, samtidig som etaten kun betaler for anvendte plasser. Oppdragstaker har dermed opplevd at de har bemannet opp og skaffet tilgjengelig lokaler, uten at NAV melder inn nok tiltaksdeltakere til at de klarer å fylle opp avtalt antall plasser.

Generelt er det en variert oppfatning om anbudsmarkedet blant bedriftene innen skjermet sektor. Enkelte bedrifter leverer ikke anbud, men andre gjør det en sjelden gang. Det er imidlertid også eksempler på bedrifter som oppretter egne anbudsavdelinger for å profesjonalisere sin aktivitet innenfor denne delen av markedet.

## **3.3 Kostnader**

### **3.3.1 Driftskostnader**

Driftskostnadene til en virksomhet sier noe om hva det koster å drive virksomheten. Vanlige driftskostnader er lønnskostnader, kostnader til vareinnsats i produksjon, og kostnader som husleie, strøm og lignende. Virksomhetene kan også ha andre kostnader, for eksempel finanskostnader (kostnader knyttet til bruk av fremmedkapital o.l.)<sup>16</sup>.

Normalt spesifiseres driftskostnader på kostnadsart (eksempelvis lønn, varekostnad) i regnskapene til virksomhetene. Driftskostnadene spesifiseres ikke på ulike aktivitetstyper som for eksempel attføringsvirksomhet eller annen virksomhet. I utgangspunktet skal virksomhetene som mottar tilskudd til tiltak rapportere en oversikt over kostnadene på de enkelte tiltakene til Arbeids- og velferdsetaten. Som vi har beskrevet i metodekapitlet har vi ikke hatt tilgang til data for å vurdere kostnadsutviklingen på tiltaksbasis. Det har ingen relevans å vise hvordan virksomhetenes driftskostnader generelt har utviklet seg i forhold til tilskuddene i virksomhetene. Vi skal imidlertid se nærmere på spesifikke lønnskostnadskomponenter i virksomhetene.

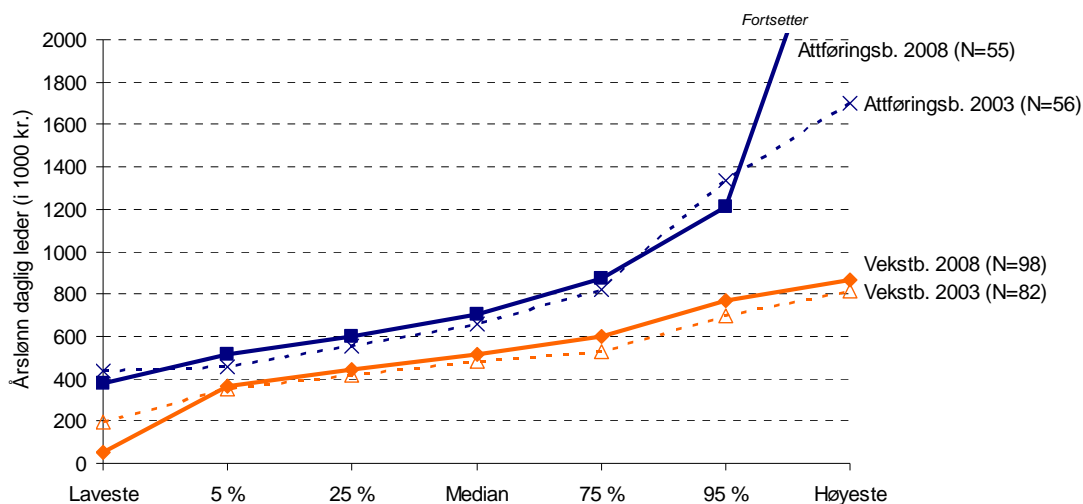
---

<sup>16</sup> Vi ser her bort i fra finanskostnader eller andre ekstraordinære kapitalkostnader.

### 3.3.2 Årslønn til daglig leder og honorar til styret

I Figur 3.19 viser vi årslønn til daglig leder i utføringsbedriftene og vekstbedriftene i henholdsvis 2003 og 2008. Den generelle lønnsveksten i Norge har i denne perioden vært i overkant av 17 prosent, i følge Teknisk beregningsutvalg for lønnsoppgjørene. Vi har derfor justert tallene fra 2003 til 2008-nivå for å kunne vurdere den reelle utviklingen bedre. Med lønnskostnader menes her kostnader til lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader o.a som normalt inngår i lønnsbegrepet.

Figur 3.19 Utvikling i årslønn til daglig leder. 2008-kroner



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Generelt er lønnsnivået til daglige leder i utføringsbedriftene høyere enn lønnsnivået til daglig leder i vekstbedriftene. For halvparten av utføringsbedriftene ligger årslønn til daglig leder mellom 600 000 og 900 000 kroner i 2008 (bedriftene mellom 25 og 75 perisente). I 25 prosent av virksomhetene har daglig leder en årslønn på under 600 000 kroner. Den laveste årslønningen er oppgitt til 400 000 kroner.

I de siste 25 prosent av virksomhetene har daglig leder over 900 000 kroner i årslønn. De fleste av disse har under 1,2 millioner kroner i årslønn, men den høyeste årslønningen som er rapportert er på nesten 3 millioner kroner. Dersom vi sammenligner med 2003 er forholdene relativt uendret for store deler av utføringsbedriftene. Det er primært de høyeste årslønnene som har blitt høyere.

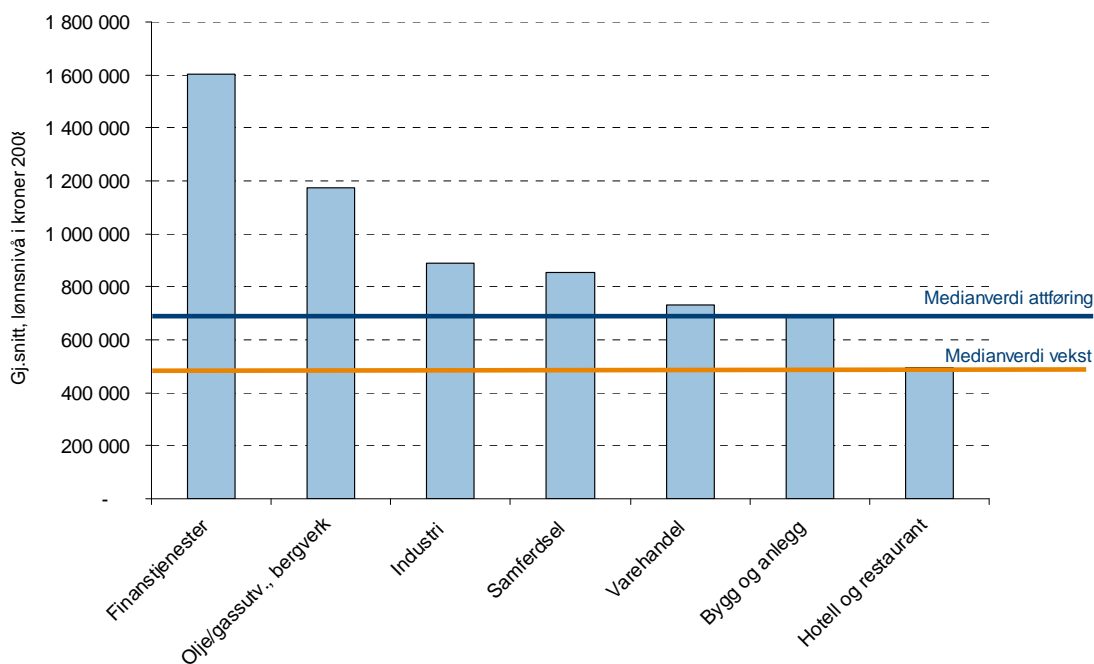
Når det gjelder vekstbedriftene har de som sagt generelt et lavere nivå på årslønn til daglig leder. For halvparten av vekstbedriftene ligger årslønn til daglig leder mellom 450 000 og 600 000 kroner i 2008 (bedriftene mellom 25 og 75 perisente). I 25 prosent av virksomhetene har daglig leder en årslønn på under 450 000 kroner. De laveste årslønningen som er oppgitt skyldes trolig at daglig leder jobber i redusert stilling. I de siste 25 prosent av virksomhetene har daglig leder mellom 600 000 og 900 000 kroner i årslønn. Dersom vi sammenligner med 2003 er forholdene relativt uendret også for vekstbedriftene, med en liten tendens til en generell økning i nivået.

Det finnes ingen norm for hva slags nivå lønn til daglig leder skal ligge på. Dette vil blant annet avhenge av virksomhetens karakter, størrelse, marked virksomheten opererer i, behov for kompetanse og den generelle rekrutteringssituasjonen. Daglig leder skal

rekrutteres i konkurranse med andre virksomheter, og dette kan påvirke hva slags lønnsbetingelser som er nødvendige.

I Figur 3.20 viser vi gjennomsnittlig lønnsnivå for daglig leder i bedrifter med flere enn 10 ansatte i ulike bransjer. Vi har også lagt inn medianverdien for lønn til daglig leder i atfføringsbedriftene og i vekstbedriftene. Siden aktiviteten i atfføringsbedriftene og vekstbedriftene spenner over en rekke bransjer, er det ikke noen åpenbar referansebransje. Som vi ser er det også betydelige variasjoner i lønn til daglig leder mellom ulike bransjer.

Figur 3.20 Gjennomsnittlig lønnsnivå daglig leder i bedrifter med mer enn 10 ansatte. Ulike bransjer 2008



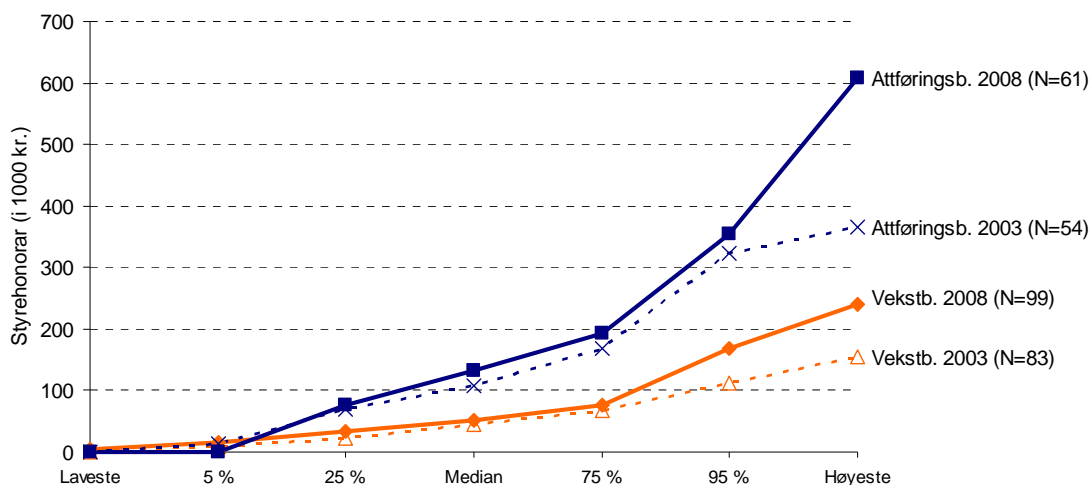
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

Industri og varehandel er de to bransjene som favner flest av virksomhetene innen skjermet sektor. Ut i fra informasjonen i figuren synes dermed ikke årslønn til daglig leder i vekstbedriftene<sup>17</sup> og store deler av atfføringsbedriftene å ligge på et nivå som tilsier en urimelig høy avlønning av arbeidet.

I Figur 3.21 viser vi honorar til styrene i atfføringsbedriftene og vekstbedriftene i henholdsvis 2003 og 2008. Som nevnt har den generelle lønnsveksten i Norge i denne perioden vært i overkant av 17 prosent, og tallene er justert fra 2003 til 2008-nivå for å kunne vurdere den reelle utviklingen bedre. Med styrehonorar menes også her kostnader til lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader o.a som normalt inngår i lønnsbegrepet.

<sup>17</sup> I følge ASVLs egen statistikk for årslønn for alle medlemsbedriftene fikk daglig leder i gjennomsnitt 463.116,- kroner i 2007.

Figur 3.21 Utvikling i honorar til styrene i virksomhetene. 2008-kroner



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Generelt er også nivået på styrehonorarene høyere i attføringsbedriftene enn i vekstbedriftene. For halvparten av attføringsbedriftene ligger samlet styrehonorar mellom 75 000 og 200 000 kroner i 2008 (bedriftene mellom 25 og 75 percentil). I 20 prosent av virksomhetene er samlet styrehonorar under 75 000 kroner (men større enn 0) og i 5 prosent av virksomheten er det ikke utbetalt styrehonorar i 2008 overhode. På samme måte utbetalte 25 prosent av virksomhetene mellom 200 000 og 375 000 kroner i styrehonorar i 2008. Forholdene er relativt uendret sammenlignet med 2003. Det er vanskelig å si om nivåer på honorar til styre er for høyt uten mer informasjon om hvem som sitter i styre, hvor mange som sitter i styret samt hvilken jobb de nedlegger. Det er imidlertid tydelig at det ikke har vært en utvikling i retning av at styrehonorarene har blitt satt opp i den perioden vi ser på.

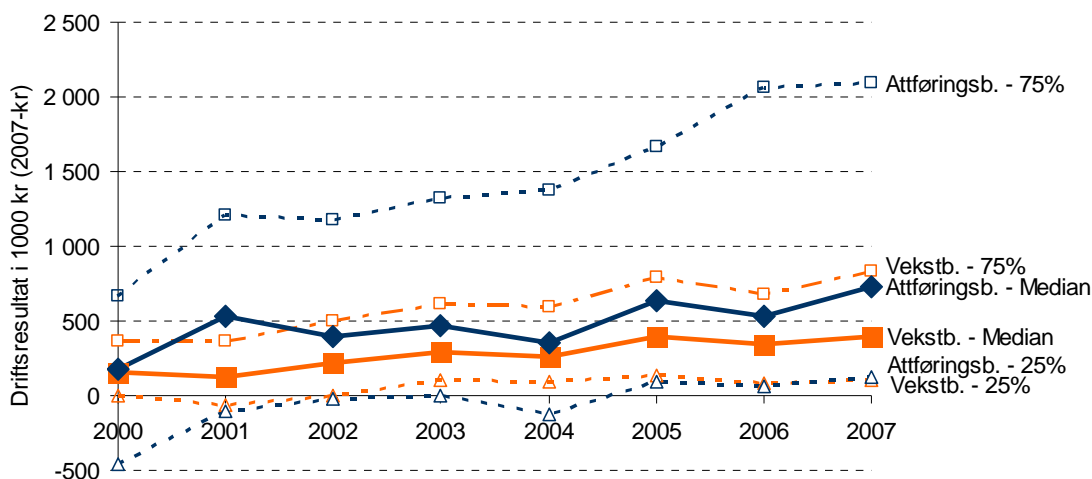
Når det gjelder vekstbedriftene har de generelt et lavere nivå på honorar til styre enn attføringsbedriftene. For halvparten av vekstbedriftene ligger honoraret mellom 25 000 og 75 000 kroner i 2008 (bedriftene mellom 25 og 75 percentil). I 25 prosent av virksomhetene er honoraret lavere enn 25 000. I de siste 25 prosent av virksomhetene er honoraret mellom 75 000 og 250 000 kroner. For vekstbedriftene ser vi et klart høyere nivå på styrehonorarene i 2008 sammenlignet med 2003 for de virksomhetene som i utgangspunktet har de høyeste honorarene.

## 3.4 Driftsresultat og lønnsomhet

### 3.4.1 Driftsresultat

En virksomhets driftsresultat sier noe om hvor mye virksomheten sitter igjen med i kroner og ører når driftskostnadene er trukket fra driftsinntektene. I Figur 3.22 viser vi virksomhetenes driftsresultat i 2007-kroner i perioden fra 2000 til 2007. Vi viser medianverdien samt 25 og 75 percentil.

Figur 3.22 Utvikling i driftsresultat målt i 2007-kroner



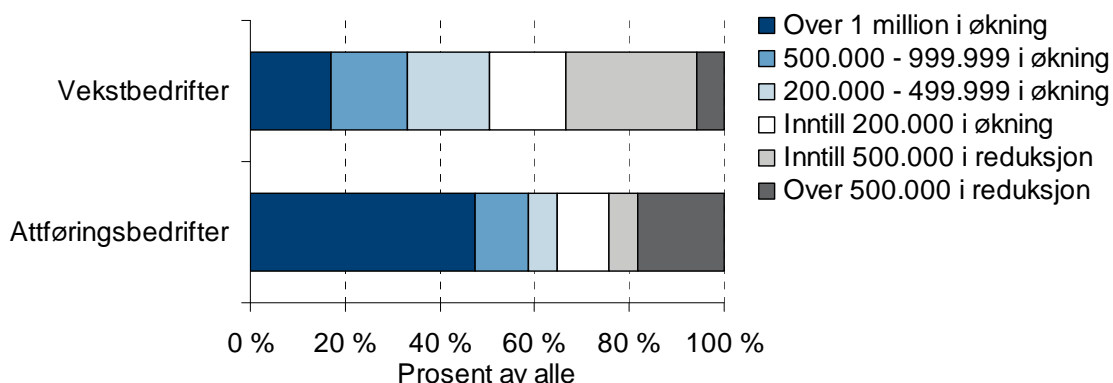
Kilde: Brønnøysundregistrene

Figuren viser:

- Generelt er driftsresultatet i attføringsbedriftene høyere enn i vekstbedriftene målt i kroner. Dette gjenspeiler dels et høyere driftsinntektsnivå generelt, jf. diskusjonen i avsnitt 3.1. Medianverdien for driftsresultat i attføringsbedriftene er per i dag om lag 0,75 millioner kroner (målt i 2007-kroner), mens medianverdien for vekstbedriftene er om lag 0,4 millioner kroner.
- De 25 prosent største attføringsbedriftene har i 2007 over 2 millioner kroner i driftsresultat, mens de 25 prosent minste i hovedsak har lavt eller negativt driftsresultat. Når det gjelder vekstbedriftene har de 25 prosent største bedriftene mer enn 0,8 millioner kroner i driftsresultat, mens de 25 prosent minste har som vekstbedriftene, lavt eller negativt driftsresultat.
- Nivået på driftsresultatet har for begge virksomhetstypene vært svakt stigende over perioden målt i 2007-kroner
- På samme måte som for driftsinntektene er det en tendens til at de 25 prosent attføringsbedriftene som har høyest driftsresultat har økt dette resultatet de siste 3-4 årene.

Figuren gir et generelt inntrykk av situasjonen i bransjen i de aktuelle årene for de virksomhetene som til en hver tid eksisterer. I Figur 3.23 viser vi utviklingen i enkeltbedriftene mer spesifikt. Figuren viser prosentmessig endring i driftsresultat for de virksomhetene som eksisterte både i 2000 og i 2007.

Figur 3.23 Endring i driftsresultat fra 2000 til 2007. Målt i 2007-kroner



Kilde: Brønnøysundregistrene

Som vi ser har driftsresultatet målt i 2007-kroner stort sett økt for de aller fleste virksomhetene. Det er imidlertid også en god del av virksomhetene som har reduksjon i driftsresultatene. Om lag ¼ av attføringsbedriftene og 35 prosent av vekstbedriftene har hatt reduksjon i driftsresultatet fra 2000 til 2007. Driftsresultat er imidlertid et absolutt mål, og det sier lite om virksomhetens lønnsomhet som sådan.

### 3.4.2 Lønnsomhet

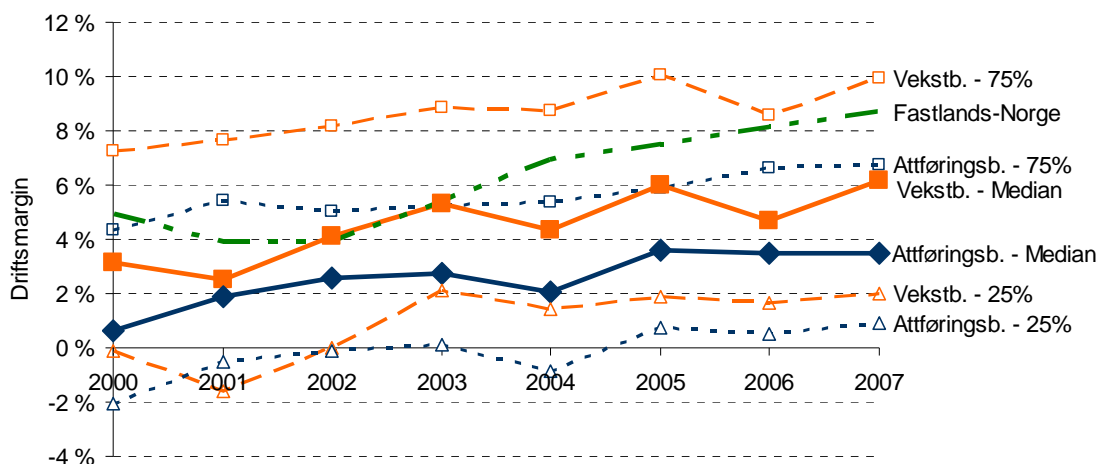
En virksomhets lønnsomhet sier noe om hva slags fortjeneste virksomheten har på de aktivitetene den driver, og er dermed et mål på hvor attraktivt det er å investere i virksomheten. Lønnsomhet er ikke et eksakt mål, men kan uttrykkes ved ulike parametre. Ofte uttrykkes lønnsomhet som et relativt begrep, for eksempel et resultat opp mot omsetning eller investert kapital. Vanlige lønnsomhetsbegreper er driftsmargin eller resultatgrad, egenkapitalrentabilitet og totalkapitalrentabilitet. Vi viser her resultatgrad og egenkapitalrentabilitet.

*Resultatgrad*, ofte kalt driftsmargin, er et mål på hvor stor fortjeneste bedriftene oppnår per krone omsatt og uttrykkes ved driftsresultatet i prosent av driftsinntektene.

$$\text{Resultatgrad} = (\text{driftsresultat} / \text{driftsinntekter}) * 100$$

Resultatgraden angir hvor stor del av hver salgskrone som blir igjen til dekning av renter og overskudd. I Figur 3.24 viser vi utvikling i resultatgrad (målt i medianverdi) for attføringsbedrifter og vekstbedrifter for perioden 2000 til 2007. Vi har i tillegg lagt inn *gjennomsnittlig* resultatgrad for virksomheter i Fastlands-Norge i samme periode.

Figur 3.24 Utvikling i resultatgrad/driftsmargin 2000 til 2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Figuren viser:

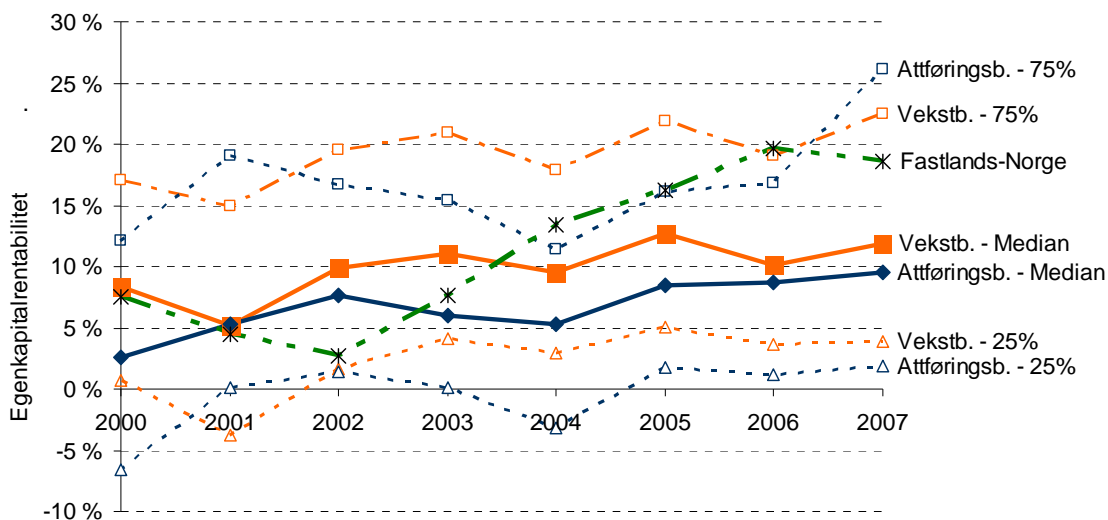
- Generelt har vekstbedriftene en høyere resultatgrad enn attføringsbedriftene, henholdsvis 6 prosent og i underkant av 4 prosent i 2007 (medianverdier). Gjennomsnittlig resultatgrad i Fastlands-Norge ligger generelt på et høyere nivå i hele perioden. Gjennomsnittlig resultatgrad for virksomheter i Fastlands-Norge var i overkant av 8 prosent i 2007. Det er imidlertid viktig å poengtere at eiere av virksomheter i skjermet sektor ikke kan (eller bør ha) samme forventning til avkastning som kommersielle eiere – i og med at de ikke kan ta ut utbytte.
- De 25 prosent beste vekstbedriftene målt i resultatgrad har resultatgrad på over 10 prosent. De 25 prosent dårligste har under 2 prosent. De 25 prosent beste attføringsbedriftene har resultatgrad på i overkant av 7 prosent, mens de 25 prosent dårligste har under 1 prosent.
- Resultatgraden er svakt stigende for både attføringsbedriftene og vekstbedriften i perioden sett under ett. Særlig har 25 percentil hevet seg noe for begge virksomhetstypene. Det betyr at de 25 prosentene som scorer lavest på resultatgrad generelt gjør det bedre utover perioden.

*Egenkapitalrentabilitet* angir forrentningen (avkastningen) på egenkapitalen som bedriften legger beslag på.

$$\text{Egenkapitalrentabilitet} = (\text{resultat før skatt} / \text{egenkapital}) * 100$$

Normalt legger man til grunn at avkastningen på egenkapitalen minst bør være like stor som normal markedsrente. I Figur 3.25 viser vi utvikling i egenkapitalrentabilitet (målt i medianverdi) for attføringsbedrifter og vekstbedrifter for perioden 2000 til 2007. Vi har i tillegg lagt inn *gjennomsnittlig* egenkapitalrentabilitet for virksomheter i Fastlands-Norge i samme periode.

Figur 3.25 Utvikling i egenkapitalrentabilitet 2000 til 2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Figuren viser:

- Generelt har vekstbedriftene en noe høyere avkastning på egenkapitalen enn attføringsbedriftene i hele perioden. I 2007 var egenkapitalrentabiliteten henholdsvis 11 prosent og 9 prosent i 2007 (medianverdier) for de to virksomhetstypene. Gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet i Fastlands-Norge lå i første del av perioden under våre virksomheter, men siden 2003 har den ligget betydelig over. Gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet for virksomheter i Fastlands-Norge var i overkant av 8 prosent i 2007. Med andre ord har ordinært næringsliv i sterkere grad evnet å forrente den egenkapitalen som er bundet i virksomheten.
- De 25 prosent beste vekstbedriftene målt i egenkapitalrentabiliteten har rentabilitet på over 20 prosent, mens de 25 prosent dårligste har under 5 prosent. De 25 prosent beste attføringsbedriftene har egenkapitalrentabiliteten på over 25 prosent. De 25 prosent dårligste har under 2 prosent.
- Egenkapitalrentabiliteten har bedret seg både for attføringsbedriftene og vekstbedriftene i perioden sett under ett.

## 3.5 Likviditet og soliditet

### 3.5.1 Likviditet

En virksomhets *likviditet* sier noe om virksomhetens evne til å betale sine løpende forpliktelser etter hvert som de forfaller, det vil si betale lønn og andre kostnader som vareinnsats, husleie, strøm, renter og avdrag og lignende. Med andre ord forteller den hvor mye kapital bedriften har tilgjengelig i løpet av kort tid. En vanlig måte å uttrykke likviditet på er gjennom virksomhetens såkalte likviditetsgrad. Likviditetsgrad kan måles på ulike nivåer i forhold til hvor raskt realiserbare de ulike midlene er.

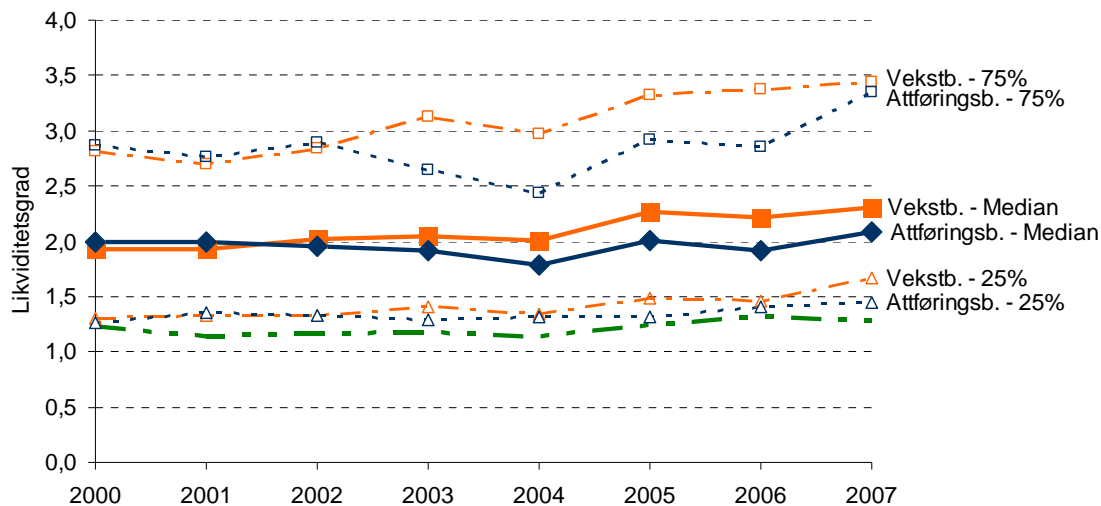
$$\text{Likviditetsgrad 1} = \text{omløpsmidler} / \text{kortsiktig gjeld}$$

Likviditetsgrad 1 viser bedriftens evne til å betale kortsiktig gjeld. Likviditetsgraden bør minimum være 1 (det vil si hele virksomhetens kortsiktige gjeld kan dekkes med virk-



somhetens omløpsmidler). For stabile bedrifter er likviditetsgraden normalt 1,5 eller mer. God likviditet gjør at bedriften raskt kan betale gjeld, eventuelt investere i nye prosjekter uten å ta opp lån.

Figur 3.26 Utvikling i likviditetsgrad 1 2000 til 2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Figur 3.26 viser:

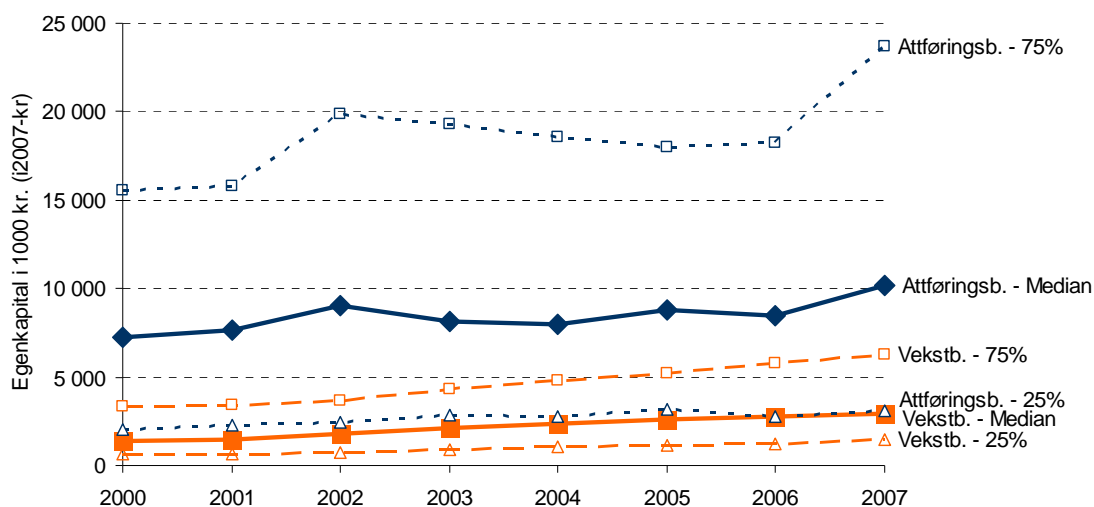
- Likviditetsgraden i både attføringsbedriftene og vekstbedriftene er om lag 2 (medianverdier) gjennom hele perioden. Gjennomsnitt for virksomheter i Fastlands-Norge er mellom 1 og 1,5.
- De 25 prosent av virksomhetene som har lavest likviditetsgrad (25 percentil) har fra om lag 1,5 og mindre.

Den relativt solide likviditetsgraden gjenspeiler sannsynligvis at virksomhetene ikke kan ta midler ut av bedriftene på samme måte som i annen næringsvirksomhet. En del av midlene er dermed disponible som omløpsmidler i form av bankinnskudd eller andre enkelt realiserbare plasseringer. At midler ikke kan tas ut av virksomheten vil sannsynligvis også bidra til at kortsiktig gjeld holdes nede. Dette trekker også i retning av høy likviditetsgrad.

### 3.5.2 Soliditet

En virksomhets *soliditet* sier noe om virksomhetens evne til å møte dårlige tider. Et foretaks soliditet vurderes normalt på bakgrunn av forholdet mellom egenkapital og total kapital (sum egenkapital og gjeld). Dette kalles virksomhetens egenkapitalandel. Jo høyere egenkapitalandel jo bedre er virksomhetens soliditet. Egenkapitalandel (soliditet) viser hvor stor del av foretaket som er finansiert med egenkapital. Soliditet vil i praksis henge sammen med at det er sunt samsvar mellom anvendelse og anskaffelse av kapital. Man finner uttrykk for et foretaks soliditet først og fremst ved å se på egenkapitalens størrelse på et bestemt tidspunkt. En bedrift med høy egenkapitalandel (lite gjeld) står bedre rustet enn bedrifter med lavere egenkapitalandel (mye gjeld) til å tåle dårlige tider. Vi skal først se nærmere på nivået på egenkapitalen deretter egenkapitalandelen.

Figur 3.27 Utvikling i egenkapital 2000-2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

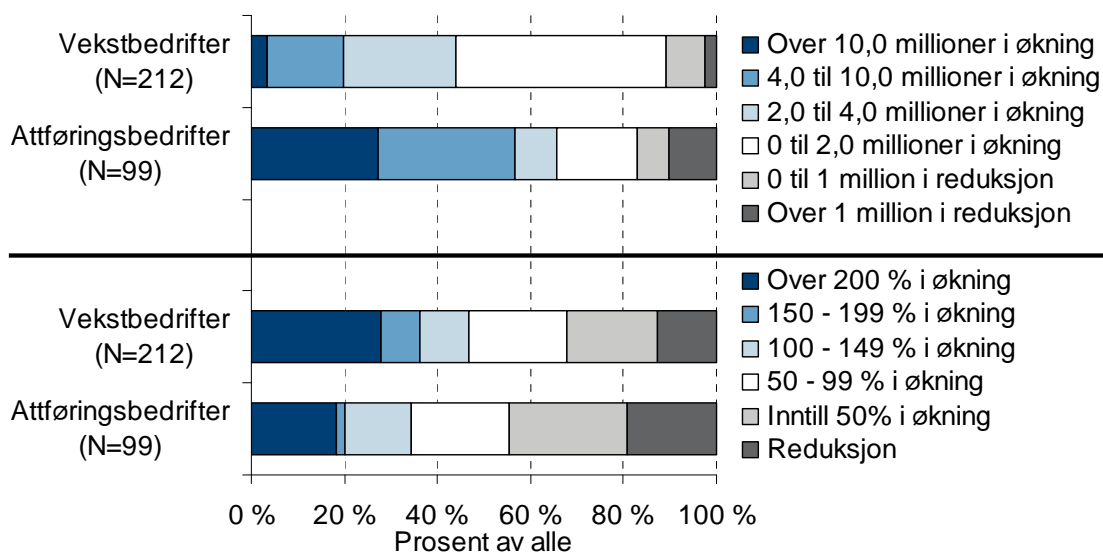
Figur 3.27 viser:

- Attføringsbedriftene generelt har betydelig høyere egenkapital enn vekstbedriftene. Egenkapital i attføringsbedriftene var om lag 10 millioner kroner i 2007. Til sammenligning var egenkapitalen i vekstbedriftene om lag 3 millioner kroner (medianverdier).
- De 25 prosent av attføringsbedriftene som har høyets egenkapital har egenkapital på over 25 millioner kroner i 2007. Bedriftene som har lavest egenkapital har under 3 millioner kroner i 2007.

Hvis sum egenkapital er lavere enn 100 000 kroner anses soliditeten uansett for å være svak.

I Figur 3.28 viser vi endringen i egenkapital i virksomhetene som eksisterte både i 2000 og i 2007.

Figur 3.28 Endring i egenkapital 2000-2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Egenkapital er et absolutt tall. *Egenkapitalandel* viser egenkapitalen som andel av samlet kapital, målt i prosent. Egenkapitalandelen er et uttrykk for hvor stor andel av eiendelene som er finansiert med egenkapitalen. Jo høyere egenkapitalandel, jo mer av eiendelene er finansiert med egne midler (det vil si ikke låneopptak).

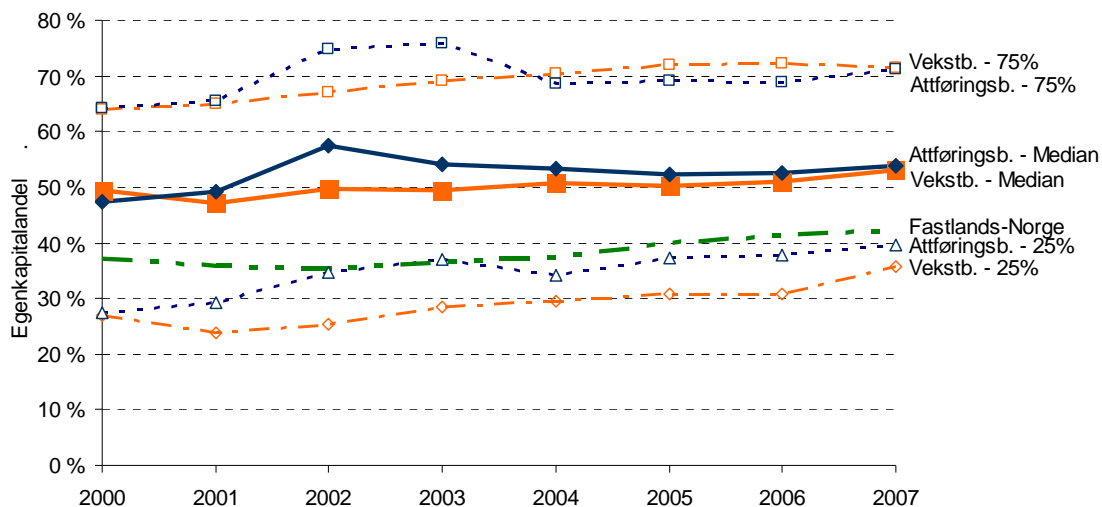
$$\text{Egenkapitalandel} = (\text{egenkapital} / \text{sum gjeld og egenkapital}) * 100$$

En skala som ofte benyttes for å vurdere egenkapitalandel er følgende:

	Ikke tilfredsstillende	Svak	Tilfredsstillende	God	Meget god
Egenkapitalandel	< 3 %	3 - 9 %	10 - 17 %	18 - 40 %	> 40 %

I Figur 3.29 viser vi utviklingen i egenkapitalandel i attføringsbedriftene og vekstbedriftene i perioden fra 2000 til 2007. Vi har også lagt inn gjennomsnittlig egenkapitalandel for virksomheter i Fastlands-Norge sett under ett.

Figur 3.29 Egenkapitalandel 2000-2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Figuren viser at egenkapitalandelen både i attføringsbedriftene og vekstbedriftene generelt er høy. Medianverdiene ligger over 50 prosent i 2007. Egenkapitalandelen er noe høyere i attføringsbedriftene enn i vekstbedriftene. Dersom vi ser på grensene for 25 og 75 percentil ser vi at halvparten av attføringsbedriftene har mellom 40 prosent og 70 prosent egenkapitalandel. 25 prosent har egenkapitalandel over 70 prosent.

For vekstbedriftene har halvparten av virksomhetene mellom 35 prosent og 70 prosent egenkapitalandel, og ytterligere 25 prosent en egenkapitalandel over 70 prosent. Egenkapitalandelen er dermed relativt solid i våre virksomheter. Gjennomsnittlig egenkapitalandelen i virksomhetene i Fastlands-Norge ligger gjennomgående på et noe lavere nivå, men er også relativt høy gjennom perioden. I 2007 var egenkapitalandelen i disse virksomhetene om lag 40 prosent.

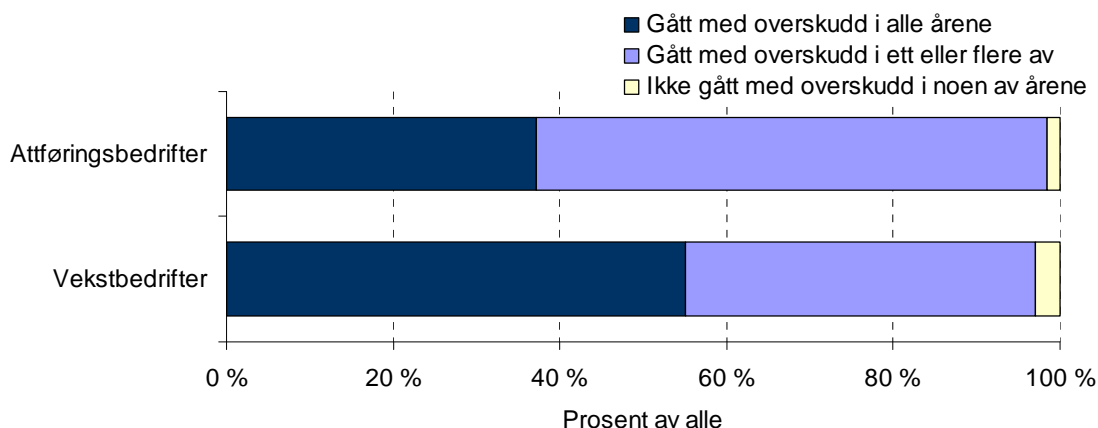
## 3.6 Bruk av overskudd i virksomhetene

Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3, 2. ledd. Vi skal nedenfor se nærmere på hvor et eventuelt overskudd investeres og hvilken betydning investeringene har for bedriftenes kostnadsutvikling og effektivisering.

### 3.6.1 Regnskapsmessig overskudd i virksomhetene

Overskudd er det som er igjen i virksomheten når alle kostnader er dekket. I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om de har gått med overskudd i alle, noen eller ingen av årene mellom 2003 og 2008, jf. Figur 3.30.

Figur 3.30 Overskudd av driften fra 2003 til 2008



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

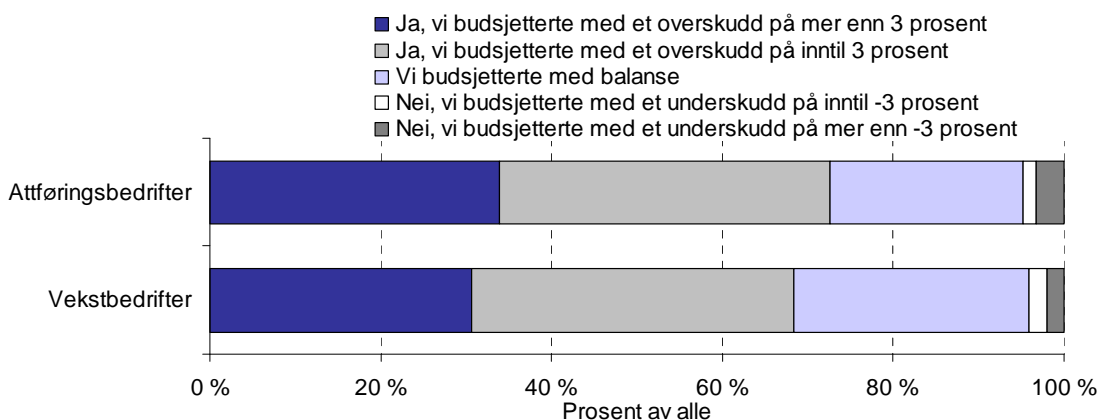
Som vi ser har flertallet av bedriftene i undersøkelsen gått med økonomisk overskudd i et eller flere av årene fra 2003 til 2008. En større andel av vekstbedriftene har hatt overskudd i alle årene sammenlignet med attføringsbedriftene. Det er noen flere vekstbedrifter enn attføringsbedrifter som ikke har hatt overskudd i noen av årene i perioden.

### 3.6.2 Har virksomhetene mål om overskudd?

Normalt vil aksjeselskap og andre virksomheter med forretningsmessige formål søke å maksimere overskuddet av virksomheten over tid. Både attførings- og vekstbedriftene er i utgangspunktet forretningsmessige virksomheter, selv om formålet primært er å drive attføringsvirksomhet. Uansett, når en virksomhet har begrensninger på uttak av overskudd fra virksomheten (utbytte) kan man stille spørsmål ved hvordan dette påvirker virksomhetens mål og styring gjennom året.

I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om i hvilken grad virksomhetene budsjetterer med overskudd i driften, jf Figur 3.31.

Figur 3.31 Virksomhetenes mål om overskudd i 2008



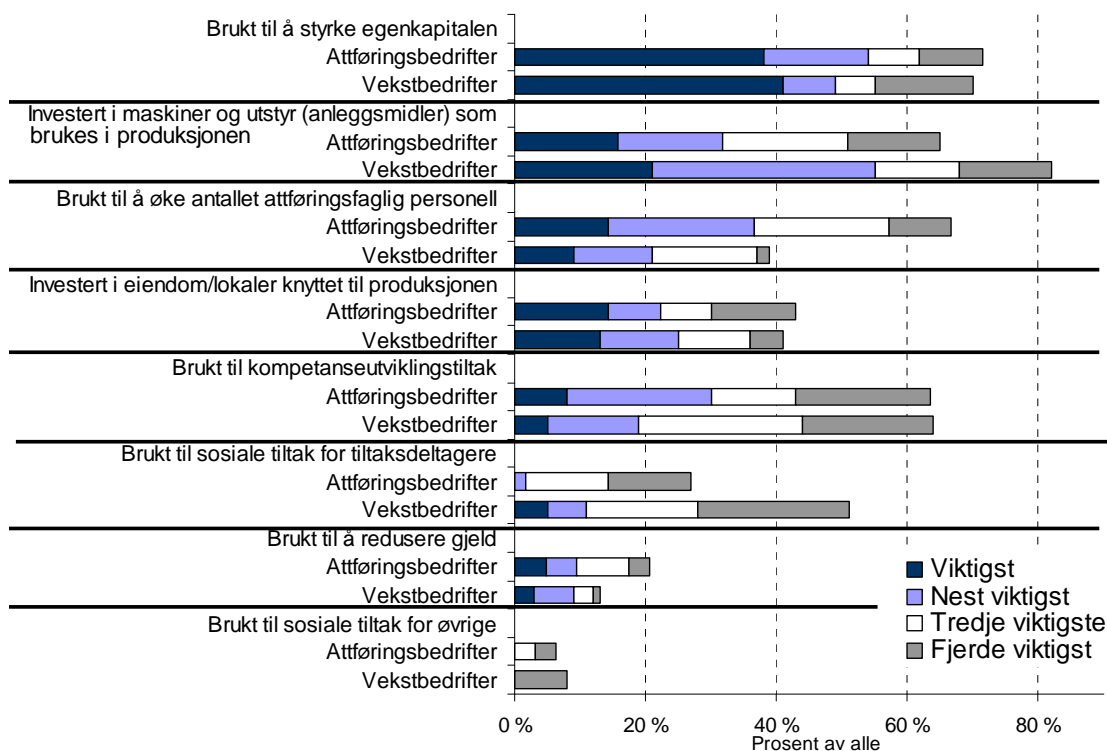
Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=98)

De fleste virksomhetene oppgir at de budsjetterte med et overskudd av driften i 2008. Virksomhetene vi har intervjuet har alle sagt at det er vanlig å budsjettere med et overskudd eventuelt med balanse.

### 3.6.3 Investeringer

I praksis vil det skje løpende investeringer i en virksomhet, og investeringene er ikke nødvendigvis knyttet til det regnskapstekniske overskuddet det enkelte året. I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om hvordan overskudd som er opptjent i årene fra 2003 til 2008 i hovedsak er anvendt. Virksomhetene fikk en liste over mulige anvendelser og ble bedt om å prioritere de fire viktigste anvendelsesområdene, jf. Figur 3.32.

Figur 3.32 Anvendelse av overskudd i perioden 2003 til 2008.  
Rangering etter viktighet fra 1 til 4.



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

Generelt svarer i underkant av 40 prosent av vekstbedriftene og nesten 35 prosent av attføringsbedriftene at det viktigste anvendelsesområdet har vært styrking av egenkapitalen i virksomheten. Totalt har om lag 75 prosent av attføringsbedriftene og i overkant av 60 prosent av vekstbedriftene rangert styrking av egenkapitalen som en av de fire viktigste anvendelsesområdene. Som vi så i avsnitt 3.5.2 har virksomhetene generelt også høy egenkapitalandel.

Virksomhetene vi har intervjuet mente at dette gjenspeiler at virksomhetene i liten grad kan forvente ytterligere kapital fra sine eiere hvis bedriften går dårlig og/eller trenger kapital til nye investeringer. Det at de er nødt til å klare seg på egenhånd kan bidra til å forklare hvorfor styrking av egenkapitalen prioriteres så sterkt.

For attføringsbedriftene har i tillegg det å øke antallet attføringsfaglig personell (overkant av 70 prosent) og kompetanseutviklingstiltak (nesten 70 prosent) vært viktige anvendelser.

For vekstbedriftene har investeringer i maskiner og utstyr som brukes i produksjonen (75 prosent) og sosiale tiltak for tiltaksdeltagerne (55 prosent) vært viktige anvendelser av overskudd.

Attføringsbedriftene skiller seg mest fra vekstbedriftene i forhold til prioriteringer av antallet attføringsfaglig personell og sosiale tiltak for tiltaksdeltagerne.

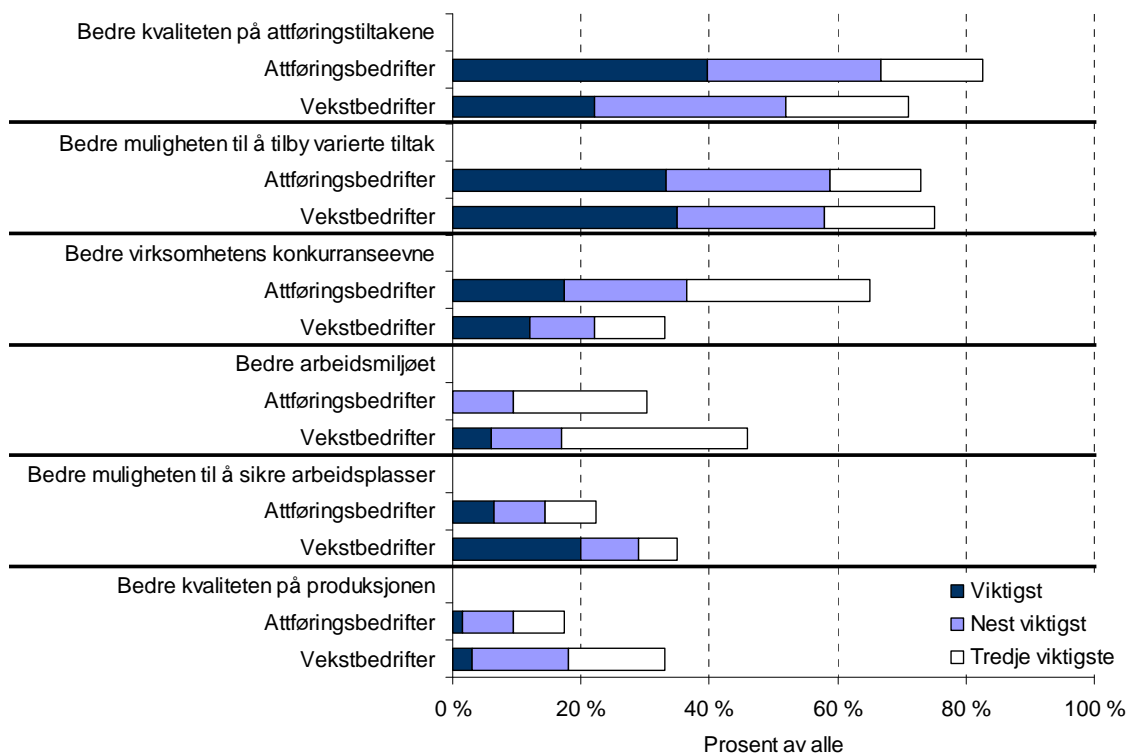
### **3.6.4 Formål med investeringene**

Ulik bruk av overskudd i driften kan ha ulike effekter for eksempel for kostnadsutvikling, effektivisering og kvalitet. For eksempel kan investeringer i utstyr eller lokaler bidra til effektivisering og lavere kostnader på sikt. Dette kan imidlertid bidra til mindre behov for arbeidskraft og redusert rom for tiltaksplasser. På den andre siden kan investeringene være nødvendige for å styrke virksomhetens konkurransevne, og derigjennom bevare hoveddeler av arbeidsplassene. Det er også viktig med relevant produksjonsutstyr for å kunne gi riktig kompetanse for de som skal ut i arbeidsmarkedet. På samme måte kan investeringer i mer attføringsfaglig personell gi høyere kostnader i virksomheten, men sannsynligvis bedre kompetanse og kvalitet på attføringstjenestene. Dette vil igjen styrke virksomhetenes mulighet til å være robuste tilbyder av attførings tiltak over tid.

Det er med andre ord ikke slik at investeringer som fører til økte kostnader automatisk svekker attføringsarbeidet, eller at investeringer som fører til mer effektive løsninger nødvendigvis isolert sett styrker det attføringsfaglige arbeidet.

I spørreundersøkelsen til virksomhetene stilte vi spørsmål om hva som har vært de viktigste formålene med de investeringene virksomhetene har gjort i perioden fra 2003 til 2008. Virksomhetene fikk en liste over mulige formål og ble bedt om å prioritere de tre viktigste formålene, jf. Figur 3.33. Formålene er ikke nødvendigvis upåvirket av hverandre. Det kan for eksempel være slik at investeringer i bedre arbeidsmiljø vil ha positive effekter på kvaliteten på produksjonen. Likevel gir det informasjon å se hva virksomhetene uttrykker som de primære og viktigste formålene med investeringene.

*Figur 3.33 Formålet med investeringene som er foretatt i perioden 2003 til 2008. Rangering etter viktighet fra 1 til 3*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

Som vi ser har formålet med investeringene i størst grad vært å styrke kvaliteten på attføringstiltakene. Særlig for attføringsbedriftene har dette vært viktig (85 prosent), men også mange av vekstbedriftene (over 70 prosent) rangerer dette formålet som ett av de tre viktigste.

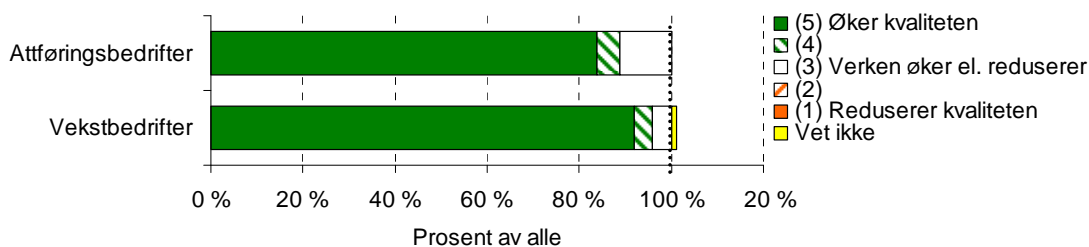
For attføringsbedriftene framstår i tillegg styrking av konkurranseevnen som et viktig formål (over 70 prosent), og også det å styrke virksomhetens mulighet for å tilby varierte tiltak (nesten 70 prosent). Når det gjelder det første momentet (konkurranseevne) skiller attføringsbedriftene seg betydelig fra vekstbedriftene. Dette gjenspeiler sannsynligvis at attføringsbedriftene ofte driver mer konkurranseutsatt virksomhet enn vekstbedriftene.

For vekstbedriftene framstår også det å styrke virksomhetens mulighet for å tilby varierte tiltak (over 70 prosent) og bedre arbeidsmiljø (55 prosent) som et viktig formål.

I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om regelen i arbeidsmarkedsforskriften om at overskudd skal forbli i virksomheten bidrar til at virksomhetene leverer bedre kvalitet på attføringstjenestene?



Figur 3.34 Virksomhetenes vurdering av hvordan regelen om at overskudd skal forbli i virksomheten påvirker kvaliteten på utføringstjenestene



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Utførelsesbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=99)

Som vi ser er mer enn en overveiende del av både utførelsesbedriftene og vekstbedriftene at regelen om at overskudd skal forbli i virksomheten øker kvaliteten på utføringstjenestene. Ingen har svart at dette reduserer kvaliteten.

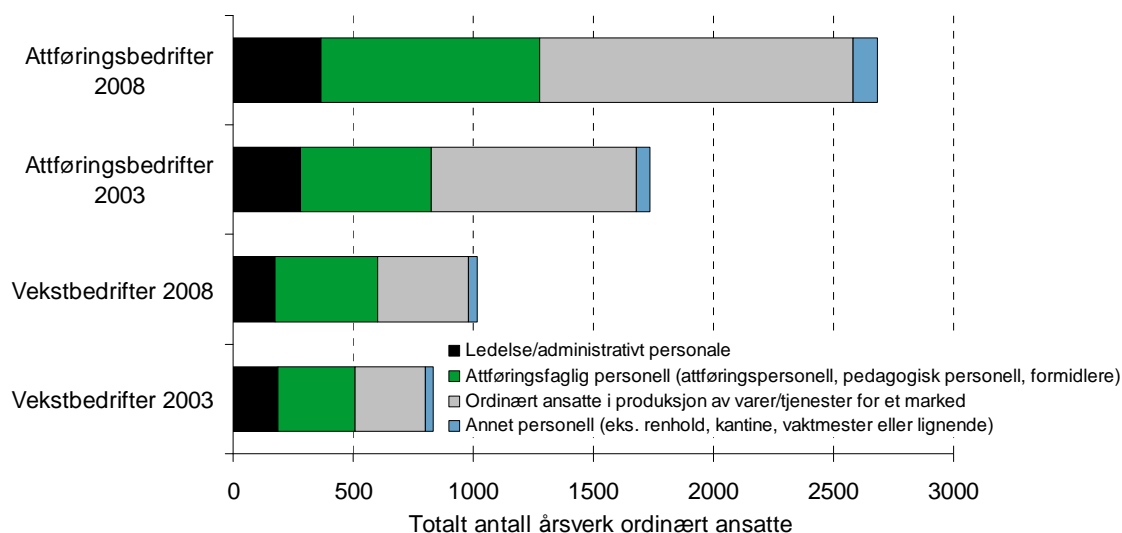
Samlet sett er det akkumulert vesentlig kapital i bransjen. Likviditeten er god og egenkapitalandelen er relativt høy sammenlignet med næringsliv for øvrig. Samtidig er avkastningen på egenkapitalen (egenkapitalrentabiliteten) relativt lav sammenlignet med øvrig næringsliv. Motivasjonen for regelen om at overskudd skal forbli i virksomheten er at midlene skal komme tiltaksdeltagerne til gode. Imidlertid har det også gjennom intervjuene blitt pekt på at regelen låser kapitalen inne i virksomheten og at den ikke nødvendigvis gir den beste anvendelsen i en og samme virksomhet. Alternativt kan midlene benyttes i andre tiltak rettet mot det samme formålet.

## 4 Tiltaksdeltagere og ordinært ansatte

### 4.1 Utvikling i antall ansatte og tiltaksplasser

Vi har i spørreundersøkelsen bedt virksomhetene angi antall årsverk for ordinært ansatte (ikke tiltaksdeltakere) i 2003 og 2008. Virksomhetene skulle fordele de ordinært ansatte på følgende fire kategorier; A) *Ledelse/administrativt personell*, B) *Attføringsfaglig personell* (attføringspersonell, pedagogisk personell, formidlere), C) *Ordinært ansatte i produksjon av varer/tjenester for et marked* og D) *Annet personell* (eks. renhold, kantine, vaktmester eller lignende). Nedenfor viser vi fordelingen av virksomhetenes ordinært ansatte i henhold til de etterspurte kategoriene for 2003 og 2008 basert på rapporteringen fra virksomhetene. Omfang er oppgitt i årsverk.

Figur 4.1 Fordeling av ordinært ansatte. Totalt antall årsverk 2003 og 2008

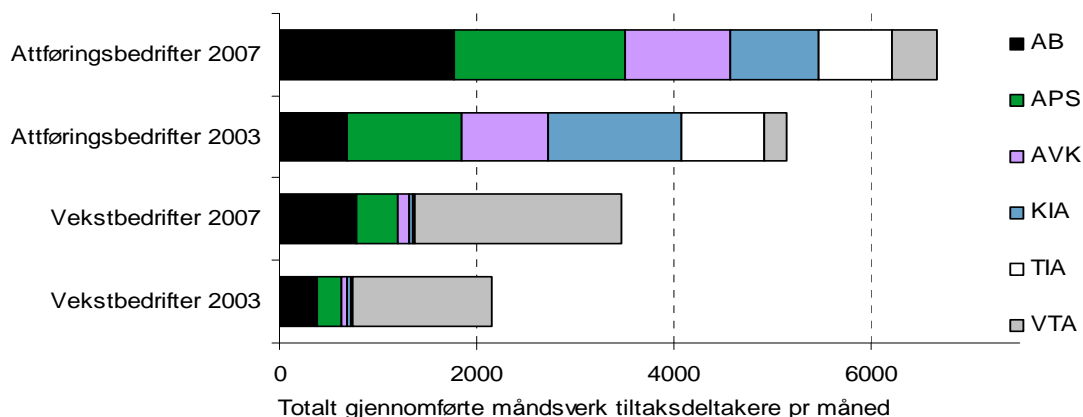


Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=53 og Vekstbedrifter N=81)

Som vi ser har antall årsverk ordinært ansatte (ikke tiltaksdeltakere) økt fra 2003 til 2008, spesielt for attføringsbedriftene. I 2003 hadde de 50 attføringsbedriftene som har svart for begge år rundt 1.700 årsverk ordinært ansatte. Dette gir et gjennomsnitt på 33 årsverk pr virksomhet. Antall årsverk i de samme virksomhetene har økt til vel 2 500 i 2008. Dette gir et gjennomsnitt på 51 årsverk pr virksomhet. Som vi ser er det primært antall årsverk attføringspersonell og ordinært ansatte i produksjon av varer og tjenester for et eksternt marked som har økt.

Vekstbedriftene har generelt hatt noe mindre vekst i ordinært ansatte i den samme perioden. Antall årsverk for de 78 vekstbedriftene som har svart begge år har i gjennomsnitt økt fra 10 til 13 i perioden 2003 til 2008.

*Figur 4.2 Totalt antall gjennomførte månedsverk tiltaksdeltakere pr. måned. 2003 og 2007*



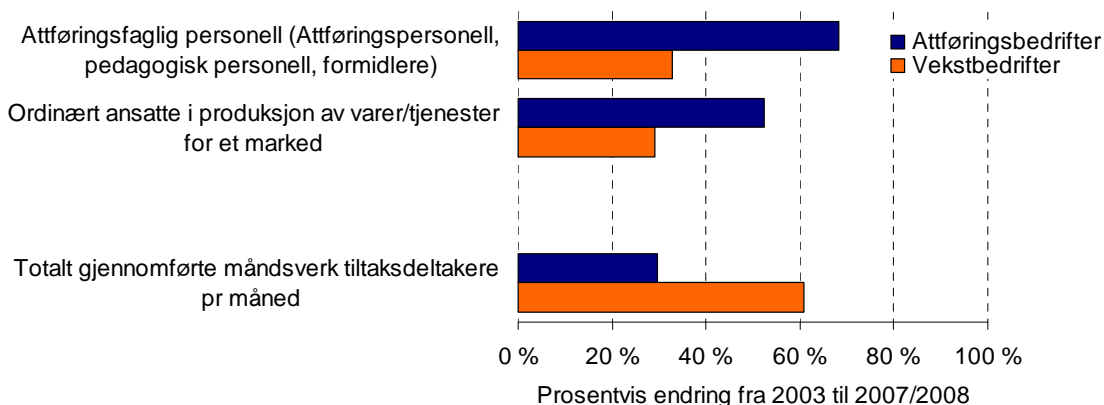
Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Figur 4.2 viser totalt antall gjennomført månedsverk tiltaksdeltakere per måned i 2003 og 2007 i de samme bedriftene som inngikk i Figur 4.1 ovenfor.<sup>18</sup> Som vi ser har virksomhetene hatt en betydelig vekst i antall tiltaksdeltakere i perioden. Attføringsbedriftene har økt fra nesten 5 000 månedsverk til om lag 6 300 månedsverk, mens vekstbedriftene har økt fra vel 2 000 månedsverk til vel 3 300 månedsverk.

## 4.2 Forholdet mellom ansatte i produksjon, attføring og tiltaksplasser

Vi skal nå se nærmere på den prosentvise veksten i ordinært ansatte i produksjonen av varer og tjenester for et eksternt marked, attføringsfaglig personell og tiltaksdeltagere fra 2003 til 2007/2008.

*Figur 4.3 Endring i ansatte (årsverk) og tiltaksdeltakere (månedsverk) fra 2003 til 2007/2008 i virksomhetene (jf. Figur 4.1 og Figur 4.2)*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=53 og Vekstbedrifter N=81) og Arbeids- og velferdsetaten

<sup>18</sup> I spørreundersøkelsen ba vi virksomhetene oppgi antall månedsverk fordelt på tiltak i 2008. Rapporteringen var imidlertid såpass mangelfull at vi ikke kan bruke oppgitt informasjon. Vi bruker dermed rapporteringen fra Arbeids- og velferdsetaten for 2003 og 2007.

Som vi ser av Figur 4.3 har totalt antall gjennomførte månedsverk tiltaksdeltagere økt med over 60 prosent i vekstbedriftene og med om lag 30 prosent i atføringsbedriftene fra 2003 til 2007. Antall ordinært ansatte i produksjon av varer og tjenester for et marked har i samme periode økt med om lag 50 prosent i atføringsbedriftene og om lag 30 prosent i vekstbedriftene fra 2003 til 2008.

Det betyr at veksten i gjennomførte månedsverk har vært svakere enn veksten i ordinært ansatte i produksjonen i atføringsbedriftene. Med andre ord er forholdstallet mellom ordinært ansatte i produksjonen (2008) og tiltaksdeltagere (2007) høyere nå enn i 2003. For vekstbedriftene har veksten prosentmessig vært motsatt, i og med at antall gjennomført månedsverk i prosent har økt mer enn antall ordinært ansatte i produksjonen i samme periode.

Når det gjelder atføringsfaglig personell ser vi omtrent den samme tendensen. I atføringsbedriftene har antall atføringsfaglig personell økt med nesten 70 prosent. Veksten er dermed omtrent dobbelt så stor som antall gjennomførte månedsverk i perioden. For vekstbedriftene har veksten i antallet atføringsfaglig personell økt med om lag 30 prosent, mens veksten i gjennomførte månedsverk tiltaksdeltagere pr måned har økt med 60 prosent.

Hovedinntrykket fra figurene ovenfor er dermed at antall ordinært ansatte/støttearbeidere har økt mer enn gjennomført månedsverk tiltaksdeltakere i atføringsbedriftene, mens det motsatte er tilfelle i vekstbedriftene.

Veksten i atføringsfaglig personell kan dels forklares med endringer i tiltaksporteføljen i og med at det er betydelige forskjeller mellom tiltakene når det gjelder behov for atføringsfaglig personell og/eller støttee arbeidere. For eksempel skal én ansatt tilrettelegger i full stilling i AB som hovedregel ha ansvar for 12 tiltaksdeltakere, mens det er en betydelig mer omfattende oppfølging av tiltaksdeltakere på APS der tilretteleggerne maksimalt jobber med fem deltakere av gangen. I tillegg har som regel tiltaksdeltakere på AB sin arbeidsplass utenfor skjermet sektor, mens det motsatte som regel er tilfelle for deltakere på APS. Sistnevnte har ofte sin arbeidsplass i samme virksomhet som den atførings-/vekstbedriften som har oppfølgingsansvaret

Selv om økningen i antall ordinært ansatte kan være et tegn på at virksomhetene har (for) god økonomi kan også veksten i personell skyldes at virksomheter følger kravet om at et eventuell "overskuddet skal bli i virksomheten og komme atføringsarbeidet og deltakerne til gode". Vi kan derfor ikke se bort fra at veksten i mange tilfeller kan begrunnes ut fra dette kravet.

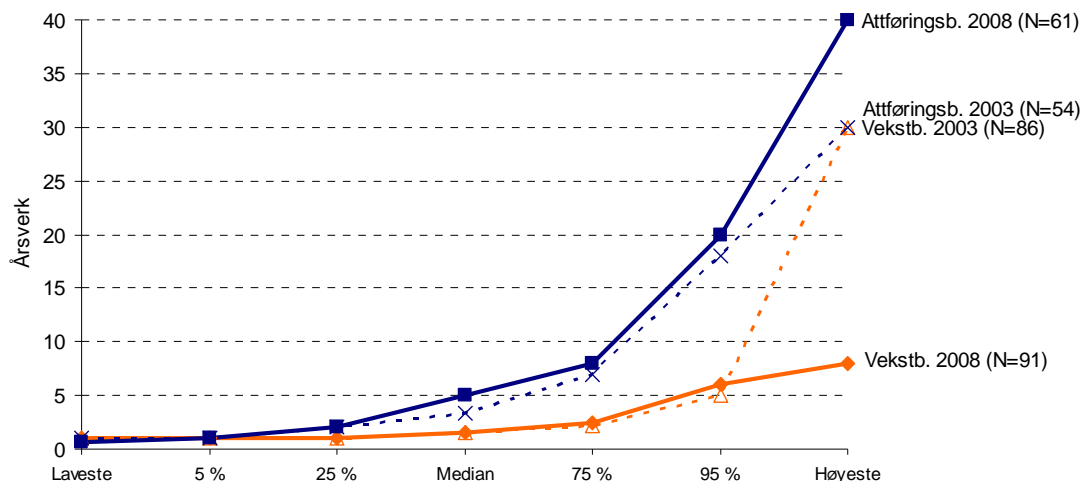
Det er dermed ikke mulig å vurdere nærmere om endringene i antall ordinært ansatte fra 2003 til 2008 skyldes endringer i tiltaksporteføljen eller andre forhold, siden vi ikke kjenner antall ordinært ansatte knyttet til hvert enkelt tiltak.

### **4.3      Utviklingen i særskilte grupper av ordinært ansatte**

Nedenfor ser vi nærmere på hvordan antall ordinært ansatte har utviklet seg fra 2003 til 2008 og hvordan antallet fordeler seg per virksomhet. I figurene nedenfor tar vi utgangspunkt i alle virksomhetene som har oppgitt svar (og ikke bare de som har oppgitt svar for begge år).

Figur 4.4 viser omfanget av årsverk knyttet til ledelse/administrativt personell i virksomhetene. Attføringsbedriftene har rundt 5 personer i ledelse/administrative posisjoner (median), mens vekstbedriftene har rundt 2. Spesielt vekstbedriftene har lavt antall ledelse/ administrativt personell, mens en del attføringsbedrifter har 10 eller flere. Som vi ser har det vært relativt små endringer fra 2003 til 2008.

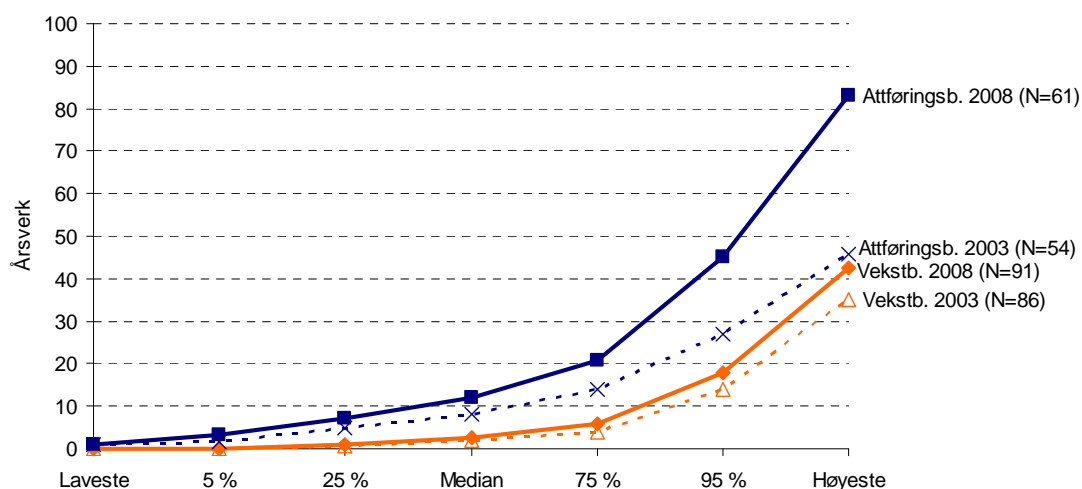
Figur 4.4 Årsverk ledelse/administrativt personell



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Figur 4.5 viser omfanget av attføringsfaglig personell (attføringspersonell, pedagogisk personell, formidlere) i virksomhetene. Som vi kan har attføringsbedriftene betydelig flere, både fordi de generelt er større men også fordi disse har et sterkere fokus på attføring. Vi ser også at attføringsbedriftene har hatt en vekst i attføringsfaglig personell i fra 2003 til 2008. Spesielt har antallet økt i de virksomhetene som allerede hadde mange attføringsfaglige fra før.

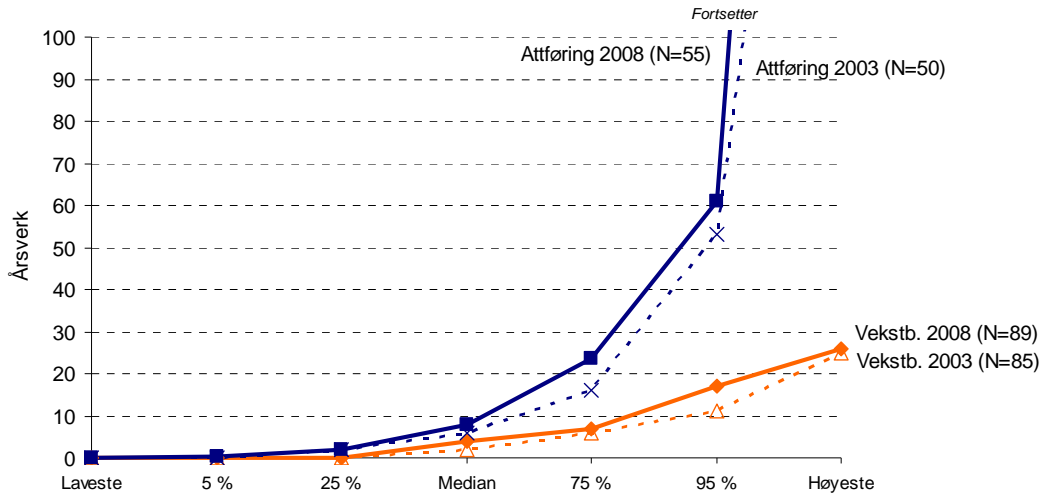
Figur 4.5 Årsverk attføringsfaglig personell (attføringspersonell, pedagogisk personell, formidlere)



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Figur 4.6 viser omfanget av ordinært ansatte i produksjon av varer/tjenester for et marked. Også her ser vi at attføringsbedriftene har betydelig flere, ikke minst fordi de generelt har større aktivitet. Som vi ser har det vært relativt små endringer fra 2003 til 2008.

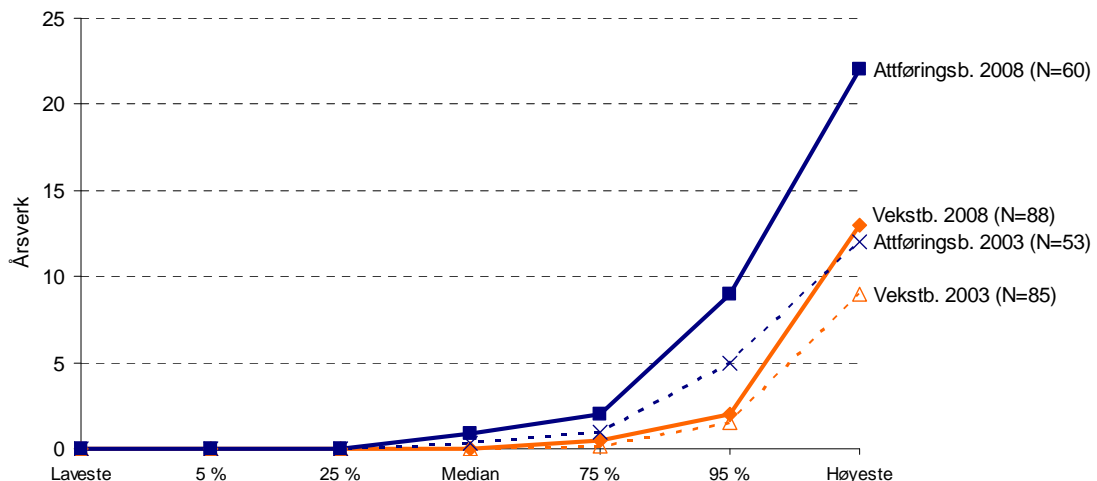
*Figur 4.6      Årsverk ordinært ansatte i produksjon av varer/tjenester for et marked*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

Figur 4.7 viser omfanget av annet personell, som for eksempel renholder, kantineansatte, vaktmester eller lignende. Ikke så overraskende er det få ordinært ansatte i den gruppen. En viktig grunn til dette er at tiltaksdeltakerne ofte fyller disse arbeidsoppgavene. En del større virksomheter har imidlertid også slikt personell ansatt. I den grad det har vært vekst finner vi den hos en del større attføringsbedrifter.

*Figur 4.7      Årsverk annet personell (renhold, kantine, vaktmester eller lignende)*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse

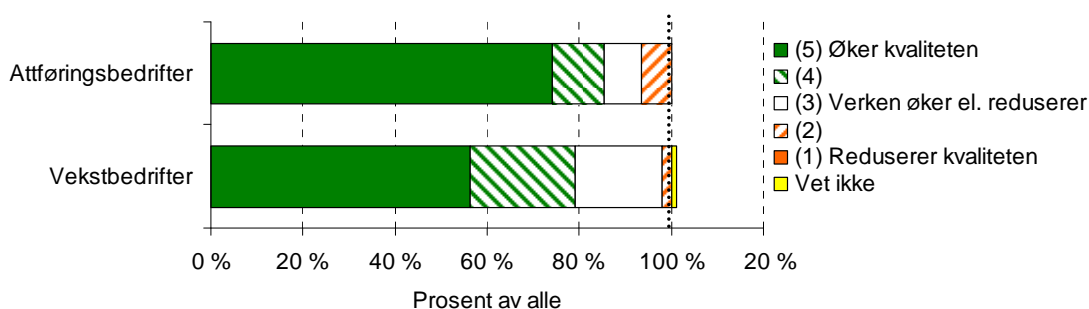


## 5 Drøfting av begrepet primærvirksomhet

Attføringsvirksomhet skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 10-3 1. ledd. Forskriften angir imidlertid ikke nærmere hvordan primærvirksomhet skal måles og i praksis har dette vært et spørsmål som vurderes og avgjøres i hvert enkelt tilfelle.

Formålet med kravet i forskriften er å sikre at hovedfokus i virksomheten er det attføringsfaglige arbeidet. Bakgrunnen for bestemmelsen er en oppfatning av at kvaliteten på det attføringsfaglige arbeidet blir bedre når dette er virksomhetens hovedfokus. Virksomhetene er selv også opptatt av denne regelen. I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi stilt spørsmål om hvordan de mener regelen påvirker virksomhetens mulighet for å levere god kvalitet på attføringstjenestene, jf. Figur 5.1.

Figur 5.1 Virksomhetenes vurdering av hvordan regelen om at attføring skal være tiltaksarrangørens primære oppgave påvirker kvaliteten på attføringstjenestene



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=97)

Virksomhetene er tydelige på at attføringsarbeid som hovedvirksomhet øker kvaliteten på attføringstjenestene. Dette er særlig tydelig blant attføringsbedriftene, men også blant vekstbedriftene. At flere vekstbedrifter ikke er like entydig kan ha sammenheng med at attføring ikke står like sentralt for dem, i og med at varig tilrettelagt arbeid er det primære tiltaket for de fleste av disse virksomhetene.

Den vanligste innfallsvinkelen til å vurdere omfanget av attføringstjenester i forhold til annen aktivitet har vært å sammenligne inntekter fra produksjon og salg av varer og/eller tjenester i markedet med inntekter/tilskudd knyttet til salg av arbeidsplasser og attføringstiltak.

Vi skal nedenfor drøfte hvordan bedriftenes primærvirksomhet mest hensiktsmessig kan måles for at en bedrift skal defineres som en attføringsbedrift.

### 5.1 Inntekstmål

I dag defineres primærvirksomhet først og fremst etter inntekter generert av attføringsvirksomhet og andre inntekter. I kapittel 3 og i Figur 3.7 har vi vist og drøftet betydningen av salgsinntekter for virksomhetens samlede produksjon. Som vi så utgjør inntektene fra salg av varer og tjenester i et eksternt marked fra under 10 prosent av samlede inntekter for noen virksomheter til over 80 prosent for andre.



For halvparten av attføringsbedriftene utgjør salgsinntekter opp til 50 prosent av samlede inntekter. Hvis vi legger til grunn at maksimalt 50 prosent av inntektene skal komme fra salgsvirksomhet for at attføring skal være hovedvirksomhet, er det om lag halvparten av attføringsbedriftene som ikke tilfredsstiller dette kravet i 2007. Dette samme gjelder for 2003. For vekstbedriftene er forholdet annerledes. I om lag 90 prosent av vekstbedriftene utgjør salgsinntektene mindre en 50 prosent av samlede inntekter i 2007. Også dette er relativt uendret fra 2003.

Å måle inntekter/tilskudd opp mot produksjons-/salgsinntekter har imidlertid en del svakheter. En viktig innvending er at produksjons-/salgsinntektene vil reflektere *verdien* på varene eller tjenesten som omsettes og ikke nødvendigvis *aktiviteten* knyttet til dette i virksomheten. To virksomheter som har samme nivå på produksjons- og salgsaktiviteten kan ha ulik verdi på produksjonen i markedet (inntektene) avhengig av hva som produseres. I tillegg kan virksomhetene produsere på innsatsvarer med ulik verdi. Høy verdi på innsatsvarer vil gjenspeile seg i høye salgsinntekter uten at det tas høyde for høye varekostnader. Alt annet likt vil dermed den ene virksomheten framstå som mindre attføringsfaglig innrettet enn den andre målt etter inntekt. Med andre ord vil det være en tendens til at produksjons- og salgsvirksomheten undervurderes når verdi på varene/tjenestene er lav i markedet og overvurderes når verdien på varene/tjenestene er høy, alt annet like.

Forskjellene mellom virksomhetene og mellom de to bedriftstypene gjenspeiler sannsynligvis vel så mye forskjeller i produksjons-, markeds- og bransjeforhold som forskjeller i vekt på attføringsfaglig arbeid. Salgsinntekter som tilnærming til vurdering av omfang av attføringsfaglig arbeid er dermed ikke et særlig robust parameter.

## 5.2 Aktivitetsmål

En annen tilnærming til å vurdere omfang av attføringsfaglig arbeid i forhold til øvrig virksomhet er å vurdere antallet deltagere på tiltak i virksomheten i forhold til ordinært ansatte. Ordinært ansatte kan både være attføringsfaglig ansatte og øvrige ansatte.

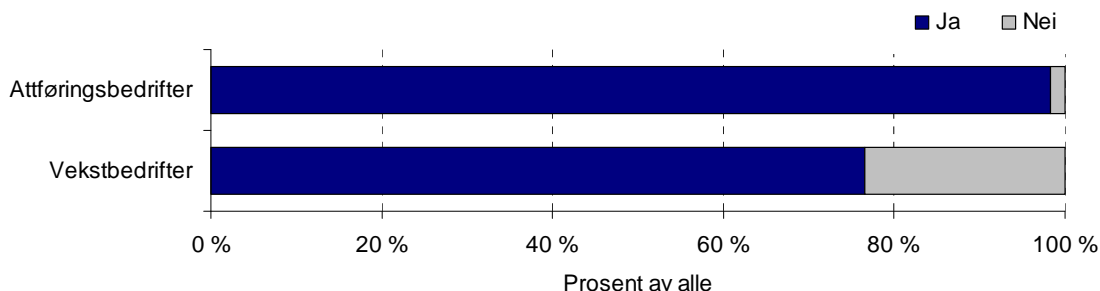
I kapittel 4 har vi vist og drøftet omfanget av tiltaksdeltagere i forhold til andre ansatte, henholdsvis attføringsfaglige og ordinært ansatte. Som vi så har det i perioden 2003 til 2008 vært en større vekst i antall ordinært ansatte, enn antall produserte månedsverk tiltaksdeltakere pr måned.

Å måle antallet ansatte opp mot antallet tiltaksdeltagere (i årsverk) har imidlertid også svakheter. En viktig innvending er at behovet for antall ordinært ansatte til en viss grad vil være knyttet opp hvilke tiltak bedriften leverer. For eksempel er det store variasjoner mellom AB, APS og VTA når det gjelder behov for attføringsfaglig personale.

## 5.3 Formelle mål

En tredje tilnærming er å vurdere virksomhetenes egen forståelse eller intensjon for den aktiviteten de driver. Et uttrykk for en slik forståelse kan være hvorvidt vedtektene uttrykker det attføringsfaglige målet med virksomheten. I spørreundersøkelsen til virksomhetene har vi spurt om det er eksplisitt nedfelt i virksomhetens vedtekter at virksomheten skal drive med attføringsarbeid, jf. Figur 5.2.

Figur 5.2 *Andel virksomheter som i sine vedtekter har eksplisitt nedfelt at de skal drive med attføringsarbeid*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=59 og Vekstbedrifter N=98)

Som vi ser har nesten alle attføringsvirksomhetene vedtekter som eksplisitt framhever at de skal drive med attføringsarbeid. Andelen av vekstbedrifter som har en slik formulering er noe lavere, om lag 75 prosent. Dette kan ha en sammenheng med at ordet attføringsarbeid ikke nødvendigvis er det begrepet vekstbedriftene selv benytter om sin virksomhet, og at respondentene derfor har svart nei på spørsmålet.

En vedtektsforankring er likevel ikke tilstrekkelig garanti attføringsvirksomhet er tiltaksarrangørens primære virksomhet.

## 5.4 Kvalitetsmål

En grunn til å kreve at attføring skal være primærvirksomhet er at attføringen ikke skal ha lav kvalitet fordi andre oppgaver prioriteres foran det attføringsfaglig. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin nye godkjenningsordning for skjermet sektor satt krav om at tiltaksarrangørene må ha en kvalitetssikring med ekstern revisjon og sertifisering for å kunne drifte en del arbeidsmarkedstiltak.

EQUASS dekker myndighetenes krav til kvalitetssikring og er det som har fått gjennomslag innen sektoren, blant annet med støtte fra bransjeforeningene. Det er grunn til å tro at EQUASS eller tilsvarende sertifiseringssystem kan inngå i Arbeids- og velferdsetatens vurdering av om attføring har god nok kvalitet.

## 5.5 Operasjonalisering

Gitt at regelen om at attføringsvirksomhet skal være primærvirksomhet skal opprettholdes, bør regelen operasjonaliseres. Uten en operasjonalisering er en håndheving og oppfølging av regelen krevende, og den vil uansett gi ulik praksis i de ulike kommunene og fylkene.

Mangfoldet i bedriftene som arrangerer arbeidsmarkedstiltak tilsier at det kan være problematisk å lage klar avgrensning i forhold måling av primærvirksomhet. Praktisering av en klar avgrensning kan medføre at bedrifter faller utenfor definisjonen uten at det reelle innholdet i attføringsarbeidet nødvendigvis skiller seg fra en virksomhet som faller innenfor.

Én mulighet er å lage en kombinasjon av parametre som på ulik måte vurderer eller belyser omfanget av primærvirksomheten i den enkelte virksomheten. Ulike kombina-

sjoner av parametrene kan definere ulike kategorier av virksomheter. Kategoriene kan angi terskler for når det eventuelt er grunnlag for å vurdere forholdene nærmere i lys av regelen.

Vi kan for eksempel tenke oss at det er et minimumskrav at atføringsvirksomhet skal være definert tydelig i virksomhetens vedtekter eller andre styrende dokumenter.

Deretter er det mulig å definere intervaller av verdier på produksjonsinntekter i forhold til samlede inntekter og intervaller for antallet deltagere på tiltak i forhold til virksomhetens øvrige ansatte. Kombinasjonen av score på de to parametrene kan avgjøre om bedriften eventuelt bør følges opp nærmere. Vi kan for eksempel tenke oss at en virksomhet har relativt høy andel produksjonsinntekter sammenlignet med samlede inntekter. Antallet deltagere på tiltak kan imidlertid være relativt høyt sammenlignet med antallet ordinært ansatte. En slik kombinasjon kan tilsi at virksomheten har atføringsvirksomhet som sin primære aktivitet. Dersom bedriften derimot har en relativt lav andel deltagere på tiltak sammenlignet med ordinært ansatte kan dette plassere bedriften i en kategori som bør vurderes nærmere. Ytterligere vurderingskriterier kan da være sammensetningen av tiltakstyper i bedriften, bransjen bedriften virker innenfor osv.

En slik vurdering av ulike parametre i intervaller kan bidra til å sortere ut bedrifter som eventuelt krever særskilt vurdering. Intervallene for produksjonsinntekter og tiltaksdeltagere bør gjenspeile de verdiene som observeres i bedriftene i dag, jf. drøftingene av dette over.

## 6 Betydningen av skattefritak

Etter skatteloven § 2-32 første ledd er ”mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål”, fritatt for formues- og inntektsskatt. Hvorvidt innretningen anses for å ha erverv til formål beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Spørsmålet om en institusjon er skattepliktig eller ikke etter disse reglene, hører under de lokale skattekontorene.

Finansdepartementet har i en uttalelse i 1982 lagt til grunn at en YVI-bedrift<sup>19</sup> som er godkjent av Kommunal- og arbeidsdepartementet normalt ikke har erverv til formål. På grunnlag av bl.a. denne uttalelsen er det i Lignings-ABC 2008/09 på side 957 uttalt at bedrifter for yrkesvalgshemmede som er godkjent av Arbeids- og velferdsetaten som *arbeidsmarkedsbedrift*<sup>20</sup> normalt ikke anses for å ha erverv til formål, med den følge at de ikke anses som skattepliktige innretninger. Vi skal nedenfor drøfte hvilken økonomisk betydning skattefritaket har for bedriftene.

Arbeidsmarkedsforskriften bestemmer at eventuelt overskudd i virksomhetene skal bli værende i virksomheten (ingen mulighet for utbytte). Overskudd beskattes normalt med selskapsskatt på 28 prosent. Skattefritaket innebærer at virksomheten ikke gjennomfører særskilte tilpasninger for å redusere skattebelastningen. Dersom virksomhetene ikke hadde hatt skattefritak er det mulig at de hadde gjort andre disposisjoner enn det de gjør med fritaket. Andre disposisjoner kunne gitt annet overskudd. Ettersom dette ikke er mulig å vurdere, vil vi gjøre vurderingene av skattefritaket med utgangspunkt i det overskuddet virksomhetene har oppnådd med fritaket.

### 6.1 Årsresultat før skatt

Grunnlaget for beregning av inntektsskatt er virksomhetens nettoinntekter, dvs. virksomhetens inntekter fratrukket kostnader. Nettoinntekten er skattepliktig som alminnelig inntekt med 28 prosent. Ettersom virksomhetene som her er gjenstand for vurdering i praksis er unntatt fra skatteplikt, er ikke disse dataene tilgjengelige. Av denne grunn benytter vi i stedet virksomhetens årsresultat før skatt som utgangspunkt.

Vi skal nedenfor se nærmere på virksomhetenes årsresultat før skatt for perioden 2000 til 2007 basert på regnskapstallene, slik de er rapportert til Brønnøysundregistrene. Tallene følger kravene i regnskapsloven og er ikke helt tilnærmet den beregnede nettoinntekten i henhold til skatteloven. Det vil være noe avvik mellom disse tallene blant annet på grunn av ulike regler for hva som er fradragsberettiget, for eksempel knyttet til avskrivninger. Noe stort problem mener vi imidlertid ikke at dette er, og vi benytter derfor det regnskapsmessige årsoverskuddet som utgangspunkt.

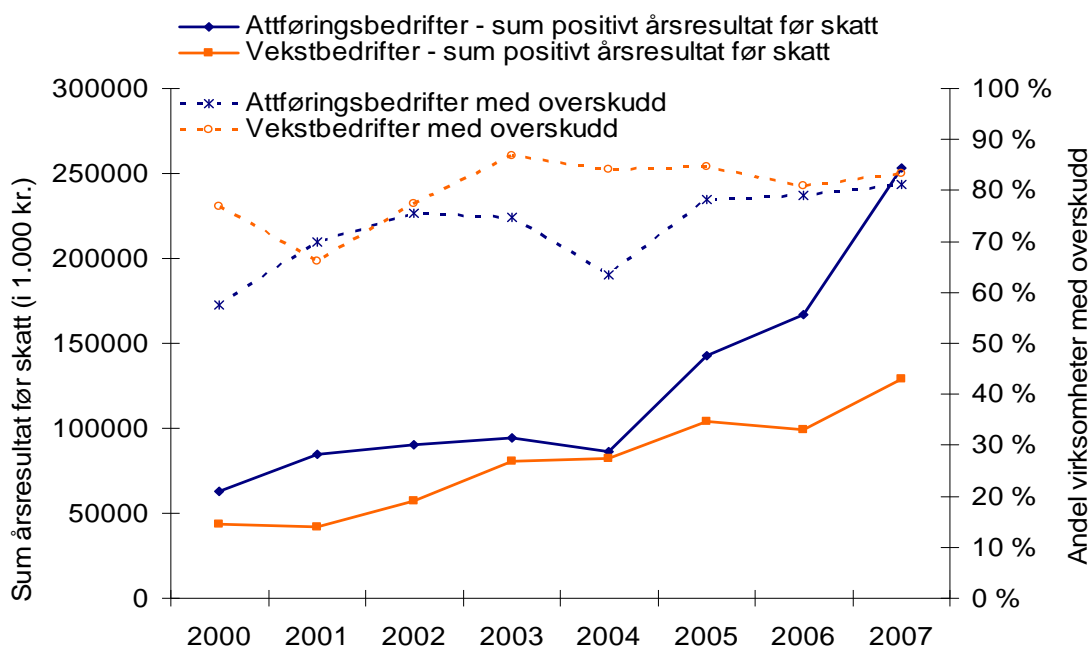
Figur 6.1 viser andelen virksomhetene i skjermet sektor som har positivt årsresultat før skatt for perioden fra 2000 til 2007.

---

<sup>19</sup> Bedrift som er godkjent for yrkesvalgshemmede.

<sup>20</sup> Inkluderer både attførings- og vekstbedriftene.

Figur 6.1 Virksomheter med positivt årsresultat før skatt. 2000-2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

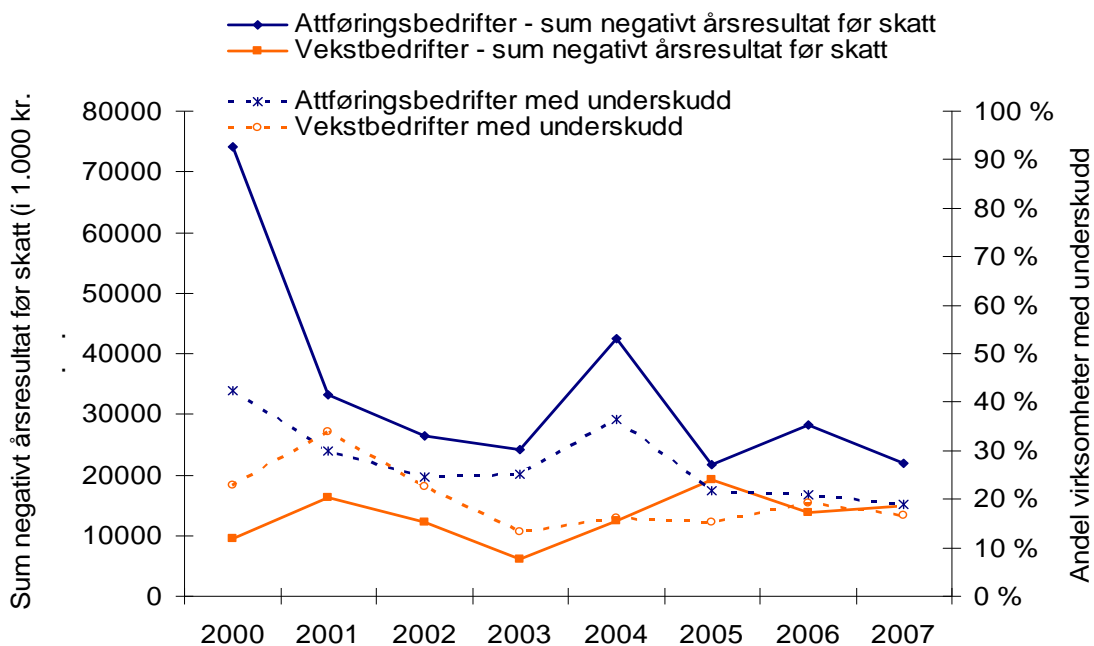
Som vi kan se (aksen til høyre i figuren) hadde 58 prosent av attføringsbedriftene et positivt årsresultat før skatt i 2000, mens tilsvarende for vekstbedriftene var 77 prosent. Utover i perioden ser vi at andelen øker noe, hvis vi ser bort fra en reduksjon for attføringsbedriftene i 2004. I 2007 har om lag 80 prosent av begge virksomhetstypene et positivt årsresultat før skatt.

I samme figur (aksen til venstre i figuren) viser vi samlet årsresultat for virksomhetene som hadde overskudd i samme periode. I 2002 var samlet årsresultat for attføringsbedriftene vel 62 millioner kroner, mens den for vekstbedriftene var 44 millioner kroner. Som vi ser har samlet overskudd økt til 253 millioner kroner for attføringsbedriftene og 129 millioner kroner for vekstbedriftene.<sup>21</sup>

I Figur 6.2 viser vi årsresultat før skatt for de virksomhetene som har hatt et negativt årsresultat i perioden 2000 til 2007.

<sup>21</sup> Beløpene er nominelle for de enkelte år (ikke konsumprisjustert).

Figur 6.2 Virksomheter med negativt årsresultat før skatt 2002-2007



Kilde: Brønnøysundregistrene

Som vi ser hadde 42 prosent av attføringsbedriftene et negativt årsresultat før skatt på til sammen vel 74 millioner kroner i 2000. Tilsvarende tall for vekstbedriftene var 23 prosent og 9 millioner kroner. Fra 2001 og frem til 2007 har andelen med negativt årsresultat før skatt gått ned, samtidig som samlet negativt årsresultat har vært relativt stabilt.

## 6.2 Skattegrunnlag

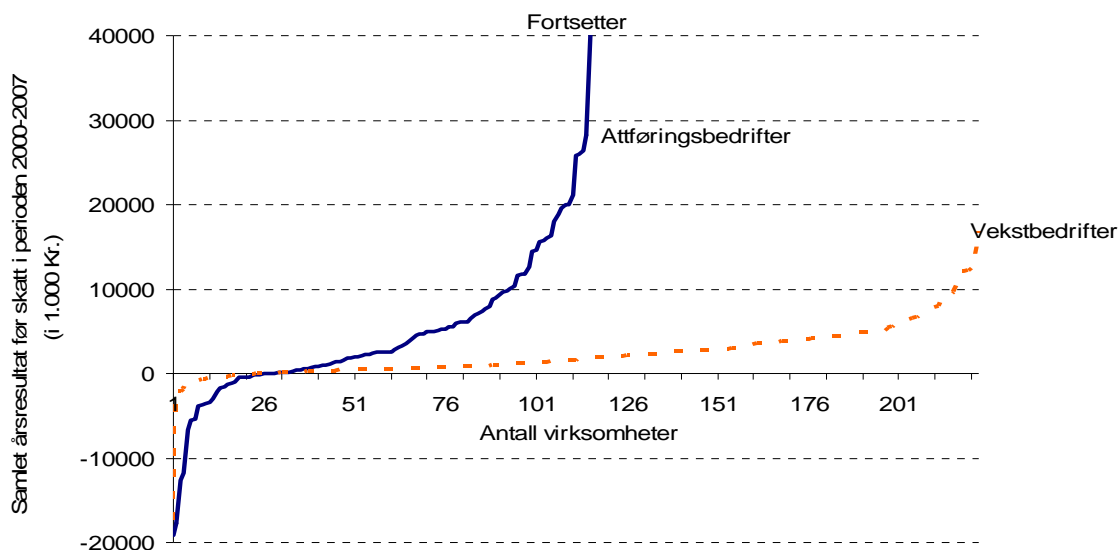
Virksomheter som går med underskudd kan fremføre underskuddet mot overskudd i etterfølgende år.<sup>22</sup> For å beregne skattegrunnlaget må vi dermed ta høyde for at virksomhetene kan fremføre underskudd, det vil si trekke underskuddet fra resultatet før årsresultatet før skatt beregnes.

Figur 6.3 viser samlet årsresultat før skatt i perioden fra 2000 til 2007 for henholdsvis attføringsbedriftene og vekstbedriftene. Vi har for enkelthets skyld summert årsresultatene for hver enkelt virksomhet i perioden<sup>23</sup>. Vi har dermed sett bort i fra at virksomhetene sannsynligvis kom inn i perioden med ulike skatteposisjoner. Virksomhetene er så rangert fra virksomheten med lavest sum til virksomheten med høyest sum. Virksomheten lengst til venstre i figuren er dermed den med lavest samlet årsresultat målt over den aktuelle perioden, mens virksomheten lengst til høyre er den med høyeste årsresultat over den aktuelle perioden målt i kroner.

<sup>22</sup> Skatteloven § 14-6 er hovedregelen om fremføring av underskudd.

<sup>23</sup> Vi har ikke undersøkt om noen av virksomhetene er i skatteposisjon.

Figur 6.3 Samlet årsresultat før skatt per virksomhet i perioden 2000-2007.  
Rangert etter stigende rekkefølge



Kilde: Brønnøysundregistrene

Som vi ser har attføringsbedriftene generelt betydelig høyere årsresultat, noe som gjenspeiler at disse er betydelige større.

Til sammen har attføringsbedriftene i perioden 2000 til 2007 om lag 707 millioner kroner i årsresultat før skatt, mens vekstbedriftene har et samlet årsresultat på 534 millioner kroner. Det er imidlertid én attføringsbedrift som står for 22 prosent av det samlede årsresultatet blant disse virksomhetene. Tallene angir et øvre tak på skattbart årsresultatet, siden vi ikke har tatt hensyn til at virksomhetene kan ha hatt overførbare underskudd fra før 2000.

### 6.3 Betydningen av skattefritaket

Dersom vi legger til grunn det beregnede skattegrunnlaget i avsnitt 6.2 samt forutsetter ingen skattemessig tilpasning (og ingen overførbare underskudd fra før 2000) ville samlet selskapskatt på overskuddet (28 prosent) vært 198 millioner kroner for attføringsbedriftene og 149 millioner kroner fra vekstbedriftene i den aktuelle perioden.

Vi er ikke kjent med Arbeids- og velferdsetatens overføringer til disse virksomhetene for hele perioden 2000 til 2007, men i fra 2003 til 2007<sup>24</sup> var statens tilskudd til attføringstjenester til skjermet sektor på vel 11 milliarder. Dette illustrer at skattefritaket utgjør et begrenset beløp av de samlede overføringene. For den enkelte virksomhet er det imidlertid 28 prosent av overskuddet som i stedet kan anvendes i virksomheten.

<sup>24</sup> Tallet er basert på hva NAV har overført av midler til de 352 bedriftene som har inngått vår beregninger.

## 7 Vurdering av subsidiering og konkurransevridning

### 7.1 Subsidiering mellom aktiviteter

I følge forskrift om arbeidsrettede tiltak § 4-5 skal subsidiering ikke forekomme på tvers av de enkelte tiltakene eller fra attføringsvirksomheten til annen virksomhet, eksempelvis forretningsdrift.

I utgangspunktet skal virksomhetene som mottar tilskudd rapportere kostnader fordelt på ulike tiltak. Som vi har nevnt i analysene av inntekter og kostnader har det ikke vært praktisert en systematisk oppfølging av dette på tvers av kommuner/fylker, og vi har derfor ikke hatt tilgang på data som viser oversikt over kostnader i de ulike tiltakene. Det er derfor ikke mulig å tallfeste eventuell subsidiering mellom ulike aktiviteter.

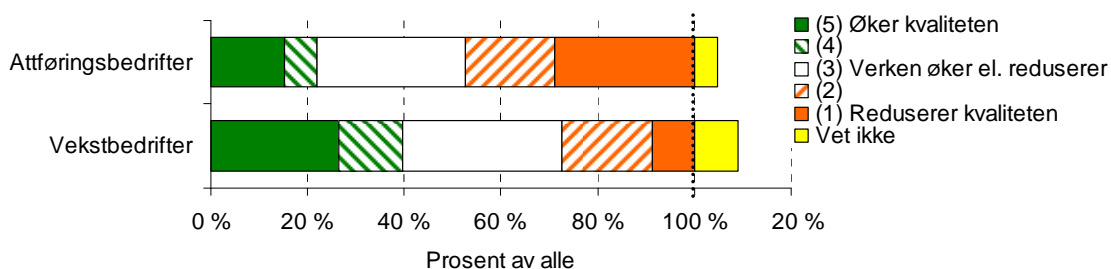
Som intervjuene med Fylke og virksomhetene viste har den varierende praksisen i rapporteringen en rekke årsaker. Noe kan forklares med at Aetat/Arbeids- og velferds-etaten i fylkene de siste årene har hatt ulik praksis, både når det gjelder hvordan de har fulgt opp virksomhetene og hva de har etterspurt av dokumentasjon. At det fortsatt varierer en del mellom fylkene skyldes blant annet at NAV Fylke frem til vinteren 2009 har kommet noe ulikt i gang i forhold til å implementere det nye oppfølgingsregime som er vedtatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I enkelte fylker kom den nye godkjenningsordningen i hovedsak på plass for alle virksomhetene høsten 2008, mens implementering i andre fylker så vidt hadde startet opp.

Det er krevende å innhente informasjon om noe som i utgangspunktet ikke skal skje. Vi har derfor forsøkt å belyse problemstillingen gjennom ulike innfallsvinkler i våre intervjuer med virksomhetene og NAV Fylke, samt i spørreundersøkelsen til virksomhetene.

#### 7.1.1 Vurdering av kravet om ikke-subsidiering

I spørreundersøkelsen til virksomhetene spurte vi om kravet om at subsidiering ikke skal forekomme på tvers av tiltakene eller fra attføringsvirksomhet til annen virksomhet bidrar til øke eller redusere kvaliteten på de tiltakene virksomheten leverer.

Figur 7.1 Virksomhetenes vurdering av hvordan regelen om at det ikke skal forekomme subsidiering på tvers av tiltakene eller fra attføringsvirksomhet til annen virksomhet påvirker kvaliteten på attføringstjenestene



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)



Som vi ser av Figur 7.1 svarer om lag halvparten av attføringsbedriftene at kravet reduserer kvaliteten, mens kun 20 prosent svarer at den øker. Vekstbedriftene er mer delt i forhold til hvordan kravet virker.

Årsaken til at attføringsbedriftene vurderer dette annerledes har trolig sammenheng med at disse generelt tilbyr flere tiltak, samtidig som tiltakskjeding er viktigere i attføringsarbeidet enn for eksempel innen VTA, som er den primære aktiviteten til vekstbedriftene.

I intervjuene med virksomhetene framkommer det at regelen framstår som rigid i forhold til å bruke ressursene mest mulig effektivt internt i en virksomhet. En rekke virksomheter har valgt integrerte løsninger der for eksempel ansatte daglig bruker tid innenfor flere ulike tiltak og/eller ved at deltakere skifter mellom ulike tiltak uten at dette nødvendigvis er forankret formelt, verken i organisasjonen eller hos NAV. Slike integrerte løsninger er blant annet valgt for å støtte opp om tiltakskjeding, som har hatt et sterkere fokus blant aktørene innen attføringsfeltet de siste årene. Tiltakskjeding har til hensikt å bringe arbeidssøkeren tilbake til arbeidslivet ved at en arbeidssøker deltar i flere ulike arbeidsmarkedstiltak etter hverandre, som en logisk progressiv kjede.

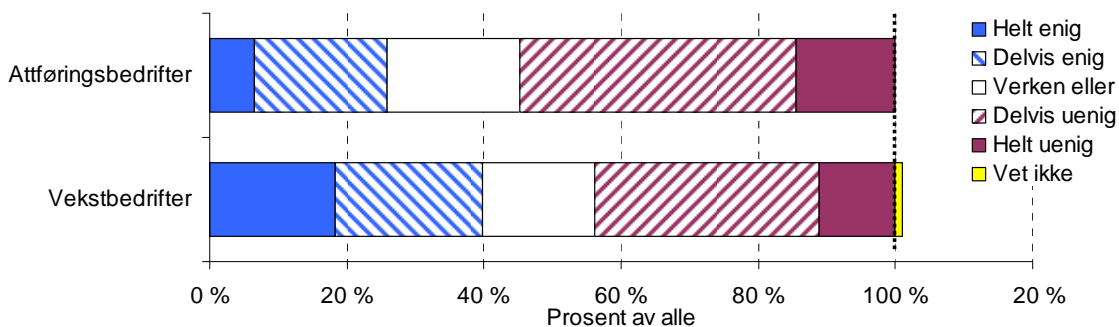
Integrerte løsninger gir tiltaksarrangør en større fleksibilitet til løpende å justere attføringen etter den enkelte deltakers behov. Selv om vi har forståelse for at det må være kontroll og rapportering knyttet til bruk av statlige ressurser, ser det ut til at rapporteringskravet ikke nødvendigvis støtter opp om det attføringsfaglig arbeidet i skjermet sektor.

Når det gjelder rapportering av kostnader på tiltak løser virksomhetene dette ved å fordele ressursene etter fordelingsnøkler basert på antatt andel av ressursene (kostnadene) som benyttes på ulike tiltak. En slik rapportering vil imidlertid ikke nødvendigvis gjenspeile faktiske kostnader knyttet til å arrangere tiltak.

### 7.1.2 Er finansieringen av tiltakene samlet tilstrekkelig?

I spørreundersøkelsen til virksomhetene spurte vi videre om dagens nivå på de statlige tilskuddene bidrar til å sikre god kvalitet på tiltakene. Dette er et spørsmål som innebærer et incentiv for å svare strategisk, og svarene må derfor tolkes med forsiktighet.

Figur 7.2 Virksomhetenes vurdering av utsagnet: Dagens nivå på de statlige tilskuddene bidrar til å sikre god kvalitet på tiltakene



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=100)

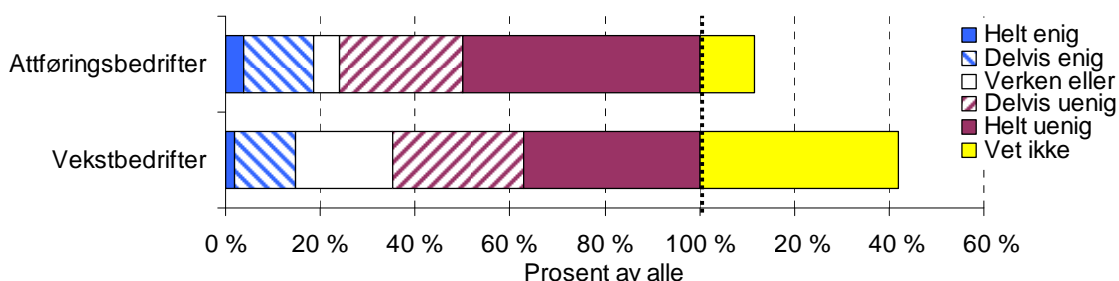
Som Figur 7.2 viser deler svarene seg om lag i to. Halvparten av virksomhetene mener at tilskuddene er tilstrekkelige eller har ingen mening om dette, mens den resterende

halvparten mener at tilskuddene ikke er tilstrekkelig for å levere god kvalitet. At finansieringen ikke oppleves som god nok kan indikere at det ikke skjer noen overføringer av midler mellom attføringsaktivitetene og forretningsvirksomhet, men som sagt må resultatene tolkes med forsiktighet.

### 7.1.3 Er finansiering av enkelttiltak tilstrekkelig?

Både fra intervjuene med NAV Fylke og virksomhetene har vi fått signaler om at Arbeids- og velferdsetatens støtte til Arbeid med bistand (AB) ikke dekket virksomhetenes kostnader ved tiltaket. I spørreundersøkelsen har vi derfor spurt virksomhetene om tilskuddet fra staten til AB er tilstrekkelig for å levere tjenesten i henhold til kravspesifikasjonen.

Figur 7.3 Virksomhetenes vurdering av utsagnet: Tilskuddet fra staten til Arbeid med bistand (AB) er tilstrekkelig for å levere tjenesten i henhold til kravspesifikasjonen



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=61 og Vekstbedrifter N=93)

Figur 7.3 viser at om lag 80 prosent av attføringsbedriftene og nesten 70 prosent av vekstbedriftene (som har en mening) svarer at tilskuddet er for lavt. Dette bekrefter inntrykkene fra intervjuene der flere informanter har gitt uttrykk for at økonomien for tiltaket er avhengig av en kryssubsidiering fra Arbeids- og velferdsetatens overføringer til andre tiltak og/eller fra andre inntekter til virksomheten.

Det er i følge informantene flere grunner til dette. En grunn er at en del av de innsøkte deltakerne fra NAV er betydeligere lengre fra å ha et ordinært arbeid, enn hva som er intensjonen for ordningen med AB. AB brukes dermed i en del tilfeller som avklaring, som krever en betydelig tettere oppfølging enn hva som ligger i rammene for ordningen. En annen grunn er at virksomheter har et bredt geografisk nedslagsfelt. En del tilretteleggere har dermed deltakere spredt rundt i fylket, hvilket gir betydelig utfordringer knyttet til nødvendig forflytninger mellom tiltaksdeltakerne i forbindelse med tilretteleggerens oppfølging.

I og med at enkelte virksomheter mener at tilskuddet til AB er tilstrekkelig tyder mye på at den viktigste dimensjonen for økonomien i tiltaket er hvor omfattende oppfølging tiltaksdeltakerne har behov for. I regelverksendringen i 2006 åpnet man opp for at antall tiltaksdeltakere ikke lenger må være 12 per tilrettelegger, men helt ned i 6 deltakere hvis disse krever mer omfattende oppfølging.

Når det gjelder økonomien i de andre tiltakene vil dette også variere blant annet med hvem som innsøkes på tiltakene. I APS har man lag vekt på betydelig tettere oppfølging av tiltaksdeltakerne hvilket gjør at tiltaksarrangør heller ikke er like sårbare som for AB. KIA og TIA finansieres etter fylte plasser, hvilket bidrar til at virksomheten er avhengig

av at plassene fylles av NAV. Enkelte virksomheter har derfor de siste årene redusert antall plasser til spesielt KIA. Når det gjelder VTA så er det lagt opp til at rammen fra staten og kommunen ikke skal dekke virksomheten kostnad fulgt ut. Virksomhetene muligheter til å selge produserte produkter/tjenester er dermed den viktigste faktoren for om VTA-tiltaket er lønnsomt eller ikke.

## **7.2 Konkurransesvridning**

Tiltaksplasser skal ikke fortrenge ordinær arbeidskraft i tiltaksarrangørs virksomhet og skal ikke virke konkurransesvridende, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak § 1-6.

### **7.2.1 Fortrengning av ordinær arbeidskraft**

Typisk fortrengning kan være tilfeller der arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv stadig tar inn personer på tiltak, men der et fåtall ansettes permanent. I prinsippet vil imidlertid en tiltaksplass som inneholder en eller annen form for produksjon av varer eller tjenester alltid fortrenge annen arbeidskraft med mindre det er full sysselsetting for øvrig. Eller med mindre tiltaksplassene legges utenpå all annen normal bemanning. Det siste er lite hensiktsmessig så lenge tiltaksdeltageren yter en innsats. Tiltaksdeltagerne er jo også arbeidstakere i samfunnet på linje med andre, og bør ha samme mulighet til å stå i arbeid.

### **7.2.2 Konkurransesvridning**

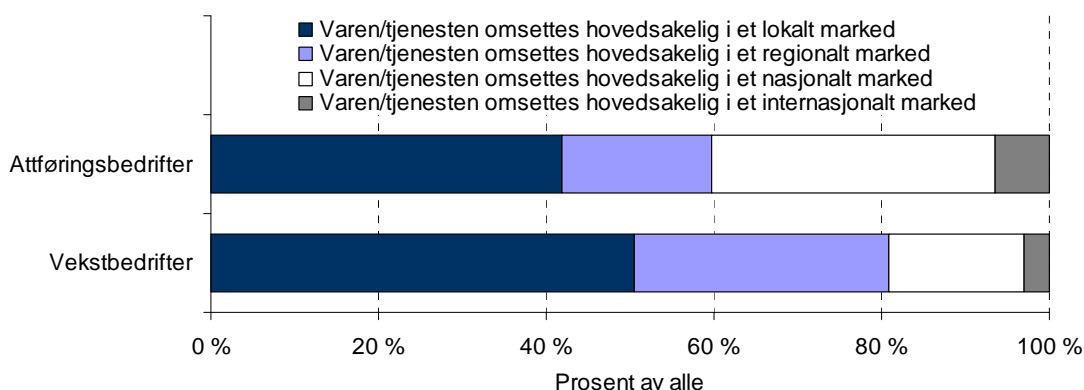
Tilskudd knyttet til tiltaksplasser er ikke ment som en subsidiering av arbeidskraft, men skal kompensere for at arbeidskraften ikke har forutsetninger for å yte på linje med ordinære arbeidstagere. Slik sett ligger det ikke et konkurransesvridende element til grunn i utgangspunktet.

For at det skal oppstå konkurransesvridende effekter i favør av bedriftene som har tiltaksplasser, må bedriftene være i en konkurranseposisjon og bedriftene må benytte tilskuddene til å prise sine varer og tjenester lavere enn de ville gjort i en vanlig produksjonssituasjon.

Vi skal først se nærmere på hvilken konkurransesituasjon virksomhetene befinner seg i, deretter drøfte nærmere om det finnes indikasjoner på konkurransesvridende adferd i markedet.

I spørreundersøkelsen til bedriftene har vi stilt spørsmål om i hvilke markeder bedriftene konkurrerer i med sin hovedprodukt eller hovedtjeneste (gitt at de har salg av varer og/eller tjenester i et eksternt marked).

*Figur 7.4 Grad av lokal konkurranse*

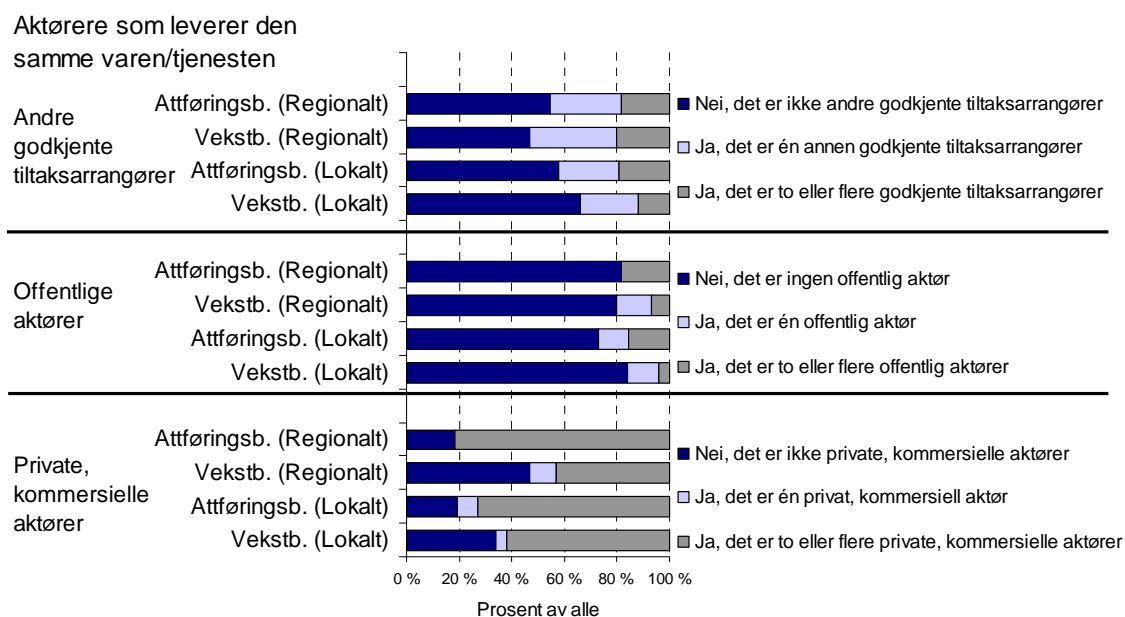


Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=99)

Som vi ser leverer både attføringsbedriftene og vekstbedriftene hovedsakelig varer og tjenester i det lokale og regionale markedet, henholdsvis nesten 80 prosent og 65 prosent. Det er ved leveranser i disse markedene det potensielt kan være konkurransemessige problemstillinger i forhold til andre aktører som leverer i disse markedene.

Før vi drøfter dette videre skal vi se nærmere på omfanget av konkurrenter i de lokale og regionale markedene. For de bedriftene som har svart at de selger varer eller tjenester i det lokale eller regionale markedet har vi bedt dem om å oppgi hvor mange andre leverandører som leverer i disse markedene samt hva slags aktører disse er. Virksomhetene konkurrerer med henholdsvis andre tiltaksarrangører, offentlige aktører og private, kommersielle virksomheter.

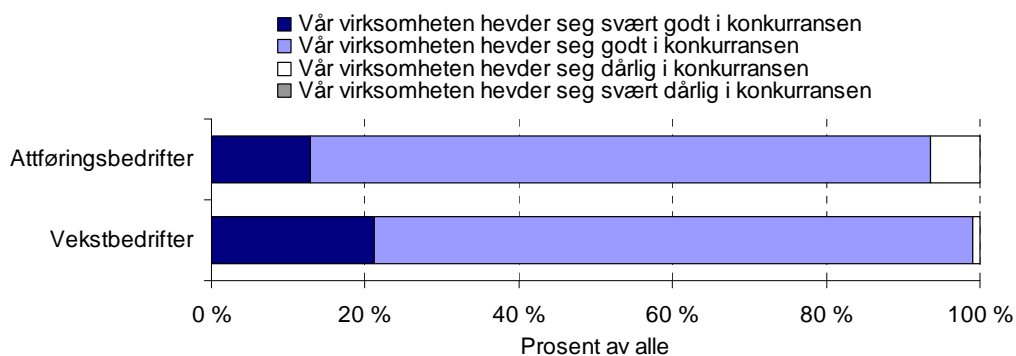
*Figur 7.5 Virksomhetenes konkurrenter*



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Lokal: Attføringsbedrifter N=26 og Vekstbedrifter N=50) og (Regional: Attføringsbedrifter N=11 og Vekstbedrifter N=30)

Som vi ser av Figur 7.5 konkurrerer de i størst grad med private, kommersielle aktører, til en viss grad med andre tiltaksarrangører og i minst grad med offentlige aktører. Både attføringsbedriftene og vekstbedriftene mener generelt at de hevder seg godt i konkurransen, jf. Figur 7.6.

Figur 7.6 Virksomhetenes vurdering av hvordan de alt i alt hevder seg i konkurransen



Kilde: Econ Pöyrys spørreundersøkelse (Attføringsbedrifter N=62 og Vekstbedrifter N=99)

I intervjuene med virksomhetene har de fokusert på at virksomheten opererer på samme måte som de kommersielle konkurrentene. De tar som hovedregel markedspris på sine produkter/tjenester og prøver ellers å opptre så profesjonelt som mulig. En årsak til at det rapporteres om forholdsvis få konflikter mellom attførings-/vekstbedrifter og lokalt/regionalt næringsliv er at attførings-/vekstbedriftene ofte finner nisjer i markeder der det er få konkurrenter. Ikke minst trekkes det frem at virksomhetene har mye småskalaproduksjon som ikke er kommersielt interessant.

Vi har likevel fått eksempler både fra virksomhetene og fra NAV Fylke om situasjoner som har skapt konflikter. I tillegg til at dette har skapt behov for dialog mellom aktørene konflikten omfatter, har noen av sakene havnet i media. Det er imidlertid ingen saker som er gått til klageorganet som sektoren selv har opprettet som et organ for ordinære virksomheter som oppfatter konkurranse fra tiltaksarrangørene som et problem.

Enkelte steder har attførings- eller vekstbedriftene dominerende markedsposisjoner, som gir flere utfordringer. For det første kan dette begrense mulighetene for at det kommer nye kommersielle konkurrenter inn. For det andre er det en utfordring siden attføringen skal bidra til at tiltaksdeltakerne får arbeidstrening innenfor felter som etterspørres av det ordinære arbeidsmarkedet. En del tiltaksdeltakere kan dermed bli "lukket inne" i virksomheten, siden det ikke er etterspørsel etter vedkommendes kompetanse i det ordinære arbeidsmarkedet.

Det overnevnte illustrerer at tiltaksarrangørene ofte får til den beste attføringen når virksomheten er i konkurranse med kommersielle aktører, som i fremtiden skal rekruttere arbeidstakere.