



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Endringer i tiltaksforskriften kapittel 13 Arbeidsforberedende trening (AFT) – større fleksibilitet og mer vekt på opplæring og oppfølging i ordinært arbeidsliv

27.06. 2025

Høringsfrist: 15.08.2025

Innhold

1	Innledning	3
2	Erfaringer med arbeidsforberedende trening	3
3	Gjeldende rett	4
3.1	Om arbeidsforberedende trening	4
3.2	Opplæringsloven	6
4	Departementets vurderinger og forslag	6
4.1	Krav om arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv	6
4.2	Opplæring som en del AFT-tiltaket	7
4.3	Oppfølging etter ansettelse i ordinær virksomhet og i lærebedrift	8
4.4	Varighet for AFT	9
4.5	Planlegging og oppfølging av AFT-deltakerne	10
4.6	Om krav til tiltaksarrangører av AFT	11
4.7	Økte muligheter for deltakelse på deltid	12
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	12
6	Forskrift om arbeidsforberedende trening	14

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 11. desember nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften), kapittel 13 Arbeidsforberedende trening (AFT).

Endringene følger opp forslag i Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*, og skal videreutvikle tilbudet til personer med omfattende behov for bistand for å komme i ordinært arbeid.

De foreslåtte endringene innebærer:

- Strengere krav til arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv.
- Økte muligheter for å gjennomføre formell opplæring under deltakelse i AFT-tiltaket.
- Mulighet for å gi oppfølging i AFT-tiltaket etter at deltakeren har fått lønnet arbeid og ved oppstart av opplæring i bedrift som lærling eller lærekandidat.
- Økte muligheter for deltakelse på deltid og i kombinasjon med andre tiltak.
- Språklige endringer som skal sikre bedre samsvar mellom etablert praksis og forskrift.

2 Erfaringer med arbeidsforberedende trening

AFT skal gi personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger økt mulighet til å delta i ordinært arbeidsliv. Tiltaket innebærer en innledende fase med avklaring og arbeidsutprøving i skjermet og tilrettelagt arbeidsmiljø, før utprøving og arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. AFT ble innført i 2016 og erstattet tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA). Erfaringene med de tidligere tiltakene synliggjorde et behov for et tiltak som i større grad er innrettet mot ordinært arbeidsliv.

Ulike studier av AFT viser noe forskjellige funn og resultater. Oslo Economics gjennomførte i 2020 en kartlegging av erfaringer med AFT.¹ Gjennomgangen viser at deltakere og arrangører i all hovedsak vurderer innretningen av tiltaket som bra. AFT er et langsiktig og allsidig tiltak, som, når det brukes godt, gir gode muligheter for å identifisere deltakernes ressurser og utvikle disse for å øke deltakernes muligheter i ordinært arbeidsliv.

Kartleggingen viser samtidig at det er stor variasjon i hva som tilbys i tiltaket og i hvilken grad tiltaksbedriftene tilbyr oppfølging i ordinære virksomheter, og store variasjoner i kvalitet og resultater. Rapporten peker også på utfordringer knyttet til manglende mulighet for oppfølging av deltakere i overgangen til ordinært arbeid og til opplæringsløp som lærling og lærekandidat.

¹ Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport 2020:73. Oslo.

En evaluering gjennomført av Frischsenteret og Proba i 2023 konkluderer med at AFT har en positiv effekt.² Tiltaket har i større grad enn forløperne arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) økt overgangen til arbeid og utdanning. De finner likevel at tiltaket samfunnsøkonomisk er mindre effektivt enn en «tiltaks pakke» bestående av andre tiltak som inneholder noen av de samme elementene, som arbeidstrening, oppfølgingstiltak og arbeidsmarkeds kurs (AMO).

En nyere effektevaluering fra Oslo Economics finner i utgangspunktet ikke positive effekter av AFT og at tiltaket ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt.³ Forskjellene mellom de to studiene kan skyldes ulike utvalg og metoder. I evalueringen fra Oslo Economics gjennomføres en robusthetsanalyse som innebærer at utvalgene blir likere i de to evalueringene. Den viser en positiv effekt på arbeidstilknytning på lengre sikt for AFT, men fortsatt negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapporten peker på at det ikke er åpenbart hvilke estimater som er mest troverdige. Det synes å knytte seg større usikkerhet til resultatene for AFT enn for andre tiltak.

I 2024 var det om lag 7 600 deltakere i AFT-tiltaket i gjennomsnitt per måned. Samlet bruk av midler i 2024 var på om lag 1,8 mrd. kroner. Det statlige driftstilskuddet til tiltaket var i 2024 på 18 520 kr per måned per tiltaksdeltaker. Utgiftene til AFT utgjorde om lag 20 prosent av forbruket på tiltaksposten i 2024 (kap. 634, post 76). Videre utgjorde AFT om lag 10 prosent av tiltaksplassene gjennomført i 2024.

3 Gjeldende rett

3.1 Om arbeidsforberedende trening

Formålet med AFT er å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og å styrke mulighetene for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Tiltaket skal gi et tilbud om arbeidsrettet opplæring og utprøving av arbeidsevne for personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatte bistandsbehov. Arbeidsforberedende trening er regulert i tiltaksforskriften kapittel 13 og av utfyllende regler i Arbeid- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01.

Målgruppen for AFT er personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Det vil være personer som kan ha rusproblemer, helsemessige og sosiale utfordringer, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og lite eller ingen arbeidserfaring, se tiltaksforskriften § 13-3.

I likhet med arbeidsmarkedstiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) etter tiltaksforskriften kapittel 14, kan arbeidsforberedende trening bare tilbys av virksomheter som har fått forhåndsgodkjenning av Arbeids- og velferdsetaten.

² Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* Oslo.

³ Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

For å få godkjenning, er det flere vilkår som må være oppfylt. Virksomheten skal som hovedregel være organisert som et aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. I tillegg må attføring eller varig tilrettelagt arbeid være tiltaksarrangørens primære virksomhet. Med attføring menes i praksis arbeidsforberedende trening og andre tilbud overfor samme målgruppe. Overskudd skal reinvesteres i virksomheten og komme deltakerne til gode. Det er ikke tillatt å utbetale utbytte, og virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet som ikke er i tilknytning til AFT eller VTA. Kravet til forhåndsgodkjente leverandører av AFT og VTA er satt for å avgrense virksomhetenes aktivitet fra ordinær økonomisk virksomhet, som er en forutsetning for at tilskuddene ikke skal vurderes som ulovlig offentlig støtte. Vilåårene er videre utformet med sikte på å sikre en ansvarlig forvaltning av offentlige midler, og for å støtte deltakernes integrering i arbeidslivet. Vilåårene for å få forhåndsgodkjenning er regulert i tiltaksforskriften § 13-6.

Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter kan også godkjennes som tiltaksarrangør selv om de ikke har attføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet, se tiltaksforskriften § 13-6 annet ledd.

I dette høringsnotatet omtales de forhåndsgodkjente virksomhetene etter § 13-6 som «tiltaksarrangører».

Innholdet i AFT-tiltaket kan være avklaring og kartlegging, arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, tilrettelagt opplæring, bistand til å finne arbeidspraksis i ordinære virksomheter og oppfølging under arbeidstrening i ordinært arbeidsliv, se tiltaksforskriften § 13-2 første ledd bokstav a til e. Det er lagt opp til at den første delen av tiltaket gjennomføres i et tilrettelagt arbeidsmiljø, med sikte på en gradvis tilpasning til ordinært arbeidsliv. Av Arbeids- og velferdsetatens retningslinjer framkommer det at et tilrettelagt arbeidsmiljø er en arbeidsarena med mulighet for kartlegging, utprøving og utvikling av individuelle ferdigheter. Reelle arbeidsoppgaver er et viktig virkemiddel i et slikt arbeidsmiljø. Tiltaksarrangør skal gi realistisk arbeidstrening knyttet opp mot egen produksjon av varer og tjenester, men tiltaksdeltaker skal ikke være ansatt hos tiltaksarrangør, se tiltaksforskriften § 13-5. Dersom arbeidsutprøvingen i et tilrettelagt miljø foregår hos ordinære arbeidsgivere skal oppfølging av deltaker gjennomføres av tiltaksarrangør.

Tiltaksdeltakeren skal videre få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaket. Arbeids- og velferdsetaten har stilt krav til at som hovedregel skal tiltaksdeltakerne ha forsøkt eller være i individuell arbeidstrening i ordinært arbeidsliv og/eller i opplæring i løpet av de fire første månedene etter oppstart i tiltaket.

Tiltaksarrangøren skal utarbeide en plan for den enkelte deltaker. Planen skal inneholde en beskrivelse av deltakerens målsettinger og aktiviteter for å nå disse. I Arbeids- og velferdsetatens retningslinjer er det oppstilt visse minimumskrav til hva planen skal inneholde, se omtalen av § 13-2 i R76-12-01.

Tiltaket har en varighet på inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år, se tiltaksforskriften § 13-4.

3.2 Opplæringsloven

De som har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, har rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 5-1. Retten gjelder fram til en har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, uavhengig av hvor lang tid den enkelte bruker. Dette omtales gjerne som fullføringsretten. Ettersom retten ikke er tidsbegrenset, gir det en økt fleksibilitet med hensyn til hvordan den enkelte kan fullføre den sluttkompetansen hen er tatt inn på.

Etter fylte 24 år har man rett til videregående opplæring for voksne. Personer mellom 19–24 år kan velge om de vil ha opplæring organisert for ungdom eller voksne. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæring er tilpasset, det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger, og at alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine. Lærebedriften skal sørge for tilpasset opplæring for de som har læretid i bedrift.

Kapittel 7 i opplæringsloven regulerer videregående opplæring som blir gitt som læretid i bedrift. Fylkeskommunen har ansvar for å rekruttere lærebedrifter og formidle søkere til læreplass. Lærebedriften har ansvaret for opplæringen og skal sørge for at opplæringen er i samsvar med læreplaner i lærefaget. Fylkeskommunen godkjenner lærebedriften, og det stilles krav til at det er faglig kvalifiserte personer som har ansvaret for opplæringen og instruktører som gir opplæring. Lærebedriften skal legge produksjonen til rette for opplæringen. De som får opplæring i bedrift, er arbeidstakere i lærebedriften med de rettighetene og pliktene som følger av lover og tariffavtaler. Fylkeskommunen utbetaler tilskudd til lærebedrifter ut fra satser som følger av Utdanningsdirektoratets rutiner for tilskudd til lærebedrifter.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Krav om arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv

Det framkommer av dagens kravspesifikasjon fra Arbeids- og velferdsetaten at det er en målsetting at deltakerne får prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det. Som hovedregel skal alle tiltaksdeltakere ha forsøkt eller være i individuell arbeidstrening i ordinært arbeidsliv og/eller i opplæring i løpet av de fire første månedene etter oppstart i tiltaket.

Mange tiltaksarrangører driver med utstrakt markedsarbeid og har gode kontakter i næringslivet, slik at tiltaksdeltakerne har mange muligheter for ordinær arbeidsutprøving. Samtidig kan det i områder hvor arbeidsmarkedet er lite være utfordrende å finne ordinær arbeidspraksis som er tilpasset deltakerens interesser og ferdigheter. Noen av tiltaksarrangørene som har svart på spørreundersøkelsen til Oslo Economics (2020) rapporterer at en del deltakere ikke har vært innom ordinære virksomheter i løpet av tiltaket. Det kan være fordi deltakerne slutter før de har rukket å prøve seg i ordinært

arbeid, men det er trolig også en del tiltaksarrangører som har vanskeligheter med å rekruttere ordinære virksomheter til å ta imot deltakere på arbeidsutprøving.⁴

En sentral målsetting i Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*, er å legge til rette for økt bruk av arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv. Ordinært arbeidsliv skal i større grad benyttes som tiltaksarena og for opplæringsformål. Arbeids- og velferdsetatens praksis om at tiltaksdeltakerne skal prøves ut i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det, støtter oppunder denne målsettingen.

Det eksisterer også ulike initiativer som fremmer formålet, slik som NHO-prosjektet "Ringer i vannet", hvor AFT-arrangøren kartlegger arbeidsgivers behov og identifiserer aktuelle kandidater som kan være passende for virksomheten.⁵

Departementet foreslår på denne bakgrunn å erstatte dagens regel om at alle skal få tilbud om arbeidstrening i ordinært arbeidsliv, med en regel om at arbeidsforberedende trening *skal* gi arbeidsutprøving og kvalifisering i et tilrettelagt arbeidsmiljø og i ordinært arbeidsliv. Se forslag til § 13-2 nytt første ledd.

4.2 Opplæring som en del AFT-tiltaket

Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse er i dag et viktig element i AFT. Med tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse menes blant annet trening i sosiale ferdigheter, ulike mestringsaktiviteter, intervjutrening og CV-skriving, og opplæring i grunnleggende ferdigheter som datahåndtering, økonomi og språk. En sentral del av opplæringen består også av opplæring hos ekstern arbeidsgiver gjennom arbeidspraksis.⁶ Undersøkelsen til Frischsenteret og Proba (2023) finner at høy vektlegging av grunnleggende og uformell kompetanse i AFT-opplæringen øker sannsynligheten for at deltakerne begynner på en utdanning etter at tiltaket er sluttført. Dette vil fortsatt være et sentralt element i tiltaket.

En del AFT-løp legger også til rette for at deltakeren skal ha bedre forutsetninger for å kunne delta i utdanning eller starte i et opplæringsløp som lærling eller lærekandidat etter at tiltaket er avsluttet. For noen tiltaksdeltakere kan det imidlertid være naturlig å jobbe mot å ta fagbrev, kompetansebevis som dokumenterer ett eller flere fag i fag- og yrkesopplæring eller annen utdanning samtidig som de gjennomfører arbeidsforberedende trening. Etter gjeldende regler er det likevel som et utgangspunkt ikke mulig å delta i utdanning eller være ordinær elev/lærling som en del av AFT-tiltaket. Personer som ønsker å gjennomføre opplæring for å få formell kompetanse, må i dag gjøre dette ved siden av AFT. I praksis innebærer det som regel at deltakeren gjennomfører AFT på deltid samtidig som de er i et opplæringstiltak, f.eks. fag- og yrkesopplæring.

⁴ Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport 2020:73. Oslo.

⁵ NTNU (2017). Tøssebro, J., Wik S.E. og Molden, T.H. *Arbeidsgivere og arbeidsinkludering: Ringer i vannet – et bidrag til økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim.

⁶ Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* Oslo.

Departementet ønsker å legge til rette for at tiltaksdeltakeren kan gjennomføre formell opplæring og utdanning som en del av AFT-tiltaket. På den måten kan deltakerne få oppfølging gjennom AFT samtidig som de for eksempel tar enkelte fag eller moduler innenfor videregående opplæring eller moduler innenfor forberedende opplæring for voksne. Det er en forutsetning at deltakeren får oppfølging fra tiltaksarrangør og kombinerer utdanningen eller opplæringen med de andre elementene i AFT-tiltaket.

Departementet foreslår at adgangen til å gjennomføre individuelt tilpasset opplæring og utdanning som gir formell kompetanse tas inn i AFT-tiltakets innholdsbestemmelse, se § 13-2 bokstav c. Dette kommer i tillegg til den opplæringen og kvalifiseringen som kan gis i dag.

4.3 Oppfølging etter ansettelse i ordinær virksomhet og i lærebedrift

Etter dagens regelverk skal AFT-tiltaket avsluttes dersom deltakeren får ansettelse i ordinært arbeidsliv.⁷ Noe av bakgrunnen for dette, er at man anser formålet med AFT-tiltaket som oppnådd når deltakeren får tilbud om ansettelse. Det er derfor ikke anledning til å gi oppfølging gjennom AFT etter at deltakeren er ansatt og mottar lønn. Oppfølging etter ansettelse kan i dag gis ved bruk av for eksempel oppfølgingstiltak eller mentor.

Overgangen fra tiltak til lønnet arbeid er en kritisk fase for mange deltakere. Det ordinære arbeidslivet stiller flere krav, og deltakere har behov for oppfølging i denne overgangsperioden. For den enkelte AFT-deltaker kan det videre oppleves som mer sømløst å bli fulgt opp av samme tiltaksarrangør etter ansettelse hos en arbeidsgiver. Det kan derfor være uheldig dersom deltakeren må bytte til et annet tiltak, straks etter at de har fått ansettelse. Økt mulighet for oppfølging fra AFT-arrangør i overgangen til ordinært arbeid kan derfor tenkes å gjøre det lettere for deltakere å beholde arbeid også på lang sikt. Det vil også bidra til å lette inkluderingen for arbeidsgivere. Tilbakemeldinger i forbindelse med NHO-prosjektet «Ringer i vannet» viser at oppfølging i overgang til lønnet arbeid er sentralt for å trygge arbeidsgiver i en prøveperiode.

Departementet foreslår å åpne opp for at tiltaksarrangører kan gi oppfølging i en overgangsperiode etter at tiltaksdeltakeren ansettes i en ordinær virksomhet, se forslag til § 13-2 annet ledd ny bokstav e. Departementet foreslår videre å endre formålsbestemmelsen slik at tiltaket også skal bidra til at den enkelte kan «beholde arbeid» og på sikt oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet, se forslag til § 13-1 i punkt 6.

En annen utfordring som ble trukket fram av Oslo Economics, er at det ikke kan gis oppfølging av deltakere som starter opplæring i bedrift som lærling eller lærekandidat. Noen tiltaksarrangører erfarte at det er behov for oppfølging selv om deltakeren har tegnet lærekontrakt eller opplæringskontrakt med en lærebedrift. Lærekandidater og lærlinger som får opplæring i bedrift er ansatt i lærebedriften, og kan derfor få oppfølging

⁷ Se omtalen av § 13-5 i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01

i tråd med forslaget i foregående avsnitt. For å unngå tvil om hvorvidt tiltaksarrangør kan gi oppfølging også til lærlinger og lærekandidater, foreslår departementet at dette reguleres særskilt, se forslag til § 13-2 annet ledd ny bokstav f. Forslaget åpner opp for at det i en overgangsperiode kan gis oppfølging til tiltaksdeltakere som starter et opplæringsløp som lærling eller lærekandidat i en ekstern bedrift som følge av at de har deltatt i AFT.

I evalueringen fra Frischsenteret og Proba (2023) oppgir 70 prosent av tiltaksarrangørene at de er godkjente lærebedrifter. Det åpnes likevel ikke opp for at deltakeren kan ansettes som lærling og lærekandidat internt hos tiltaksarrangører som også er godkjente lærebedrifter, se tiltaksforskriften § 13-5. Begrunnelsen er at oppfølging til lærlinger og lærekandidater, er ment å gis i en overgangsfase for å sikre deltakerne en sømløs overgang til ordinær ansettelse i en ny virksomhet. Personer som tegner lære- eller opplæringskontrakt med AFT-arrangør blir værende i virksomheten som har fulgt dem opp gjennom AFT-tiltaket. I slike tilfeller befinner deltakeren seg ikke i en like krevende overgangsfase. Ved fortsatt behov for oppfølging og tilrettelegging etter ansettelse som lærling og lærekandidat hos AFT-virksomheten, kan opplæringstiltaket og mentor være alternativer.

Arbeidsgiver har en tilretteleggingsplikt overfor sine ansatte og lærebedriften har plikt til å gi opplæring til lærlinger og lærekandidater. Det innebærer at oppfølging gjennom AFT skal komme i tillegg til oppfølgingen som normalt kan forventes av lærebedriften. Det er grunn til å anta at behovet for oppfølging fra tiltaksarrangør vil avta over tid, noe som reiser spørsmål om hvor intensiv og langvarig bistanden fra AFT-arrangør bør være i etterkant av ansettelsen. Departementet har derfor vurdert om det i forskriften bør settes en grense på hvor lenge tiltaksarrangør kan følge opp deltakeren i overgangsperioden, innenfor tiltakets maksimale varighet. En slik grense kan bidra til at det ikke utbetales tilskudd over en lengre periode enn det som er nødvendig. I tillegg vil det sikre forutberegnelighet for tiltaksarrangør, virksomheten og tiltaksdeltaker.

Tiltaket bør avsluttes så snart som mulig ved overgang til aktiviteter som ikke fordrer den oppfølgingen som det legges til grunn i AFT. For å gi mulighet til å gi noe mindre oppfølging i en periode vil departementet gi mulighet for differensierte satser. Det vil også være variasjoner i hvor lenge den enkelte tiltaksdeltaker har behov for oppfølging i overgangsfasen. Det taler for at regelverket bør være fleksibelt. Departementets vurdering er derfor at det mest nærliggende er å gi Arbeids- og velferdsdirektoratet fullmakt til å gi føringer i utfyllende retningslinjer om varigheten på oppfølging etter ansettelse og ved inngåelse av opplæringskontrakt og lærekontrakt, og om differensierte satser, se punkt 4.7.

4.4 Varighet for AFT

AFT kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år. Tiltaket kan altså maksimalt vare tre år for enkelte deltakere.

De fleste deltar i tiltaket i inntil ett år, slik hovedregelen er. Drøye 10 prosent av deltakerne avslutter før det har gått to måneder fordi de trolig ikke har gjennomført tiltaket etter planen. Omtrent 20 prosent deltar i tiltaket i mer enn ett år. Av disse avsluttes de fleste innen halvannet år i tiltaket.⁸

For å legge til rette for at flere får tilbud om opplæring og utdanning som gir formell kompetanse, se § 13-2 annet ledd ny bokstav c, foreslår departementet at også de som gjennomfører slik opplæring skal få mulighet til forlengelse i inntil tre år, se § 13-4. Departementet foreslår videre at Arbeids- og velferdsetaten kan gi føringer i utfyllende regler om varigheten på oppfølging etter ansettelse, herunder inngåelse av opplæringskontrakt og lærekontrakt, innenfor maksimal varighet.

4.5 Planlegging og oppfølging av AFT-deltakerne

Som nevnt skal tiltaksarrangøren utarbeide en plan for den enkelte deltaker. I Arbeids- og velferdsetatens retningslinjer er det nærmere beskrevet hva denne planen skal inneholde og når den skal sendes til Nav-kontoret. Planen skal blant annet inneholde en beskrivelse av hensikten med gjennomføringen av tiltaket, deltakerens faglige mål og framdrift, plan for utprøving eller opplæring i ordinært arbeidsliv, avtalt oppfølging, eventuelle opplæringsaktiviteter, samt mestrings- og/eller sosiale mål. Departementet mener det bør komme tydeligere frem av forskriften hva deltakerens plan skal inneholde, og foreslår derfor å forskriftsfeste noen minimumskrav til planens innhold, se forslag til § 13-2 nytt tredje ledd annet punktum. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan, som i dag, gi utfyllende retningslinjer om ytterligere krav til innholdet i planen.

I dag følger det av varighetsbestemmelsen i § 13-4, at Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere status og progresjon for den enkelte deltaker hver tredje måned. Formålet er å sikre framdrift i tiltaket. Arbeids- og velferdsetaten har derfor et ansvar for å påse at planen til tiltaksdeltakeren overholdes og at tiltaksdeltakeren har utbytte av tiltaket. De jevnlig vurderingene kan danne grunnlag for å revurdere innholdet av planen eller om det er behov for å forlenge varigheten på tiltaket. Vurderingen og oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten er med andre ord en integrert del av AFT-tiltaket. Departementet foreslår derfor at Arbeids- og velferdsetatens plikt til å jevnlig vurdere tiltaksdeltakerens progresjon, flyttes til innholdsbestemmelsen, se forslag til § 13-2 nytt fjerde ledd.

Departementet foreslår videre å forskriftsfeste at tiltaksarrangør skal utarbeide en sluttrapport som inneholder en beskrivelse av tiltaksløpet og deltakerens muligheter på arbeidsmarkedet ved endt tiltak. I dag fremgår ikke dette av forskriften, men det er etablert praksis at det leveres slike sluttrapporter, se forslag til § 13-2 nytt femte ledd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan gi utfyllende retningslinjer om ytterligere krav til innholdet i sluttrapporten.

⁸ Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* Oslo.

4.6 Om krav til tiltaksarrangører av AFT

Virksomheter som ønsker å arrangere AFT, må oppfylle bestemte vilkår etter tiltaksforskriften § 13-6. Det er Nav fylkesnivå som godkjenner søknader om å bli tiltaksarrangør for AFT, og det er etablert et eget kompetansemiljø som har ansvaret for å forvalte regelverket. Det er utarbeidet en egen retningslinje for godkjenning av tiltaksarrangører, se «*Retningslinjer for forhåndsgodkjenning etter Tiltaksforskriften*».

Tiltaksforskriften § 13-6 annet ledd bokstav a, bestemmer at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være selskapets «primære virksomhet». I dette ligger det et krav om at virksomheten i all hovedsak må tilby tiltakene arbeidsforberedende trening og/eller varig tilrettelagt arbeid. Over tid har praksis utviklet seg til et krav om at virksomheten kun skal omfatte arbeidsmarkedstiltakene AFT og/eller VTA. Bakgrunnen for innstrammingen er å sikre etterlevelse og etterprøvnbarhet for en rekke av de andre vilkårene i § 13-6, f.eks. at overskudd fra tiltakene skal forbli i virksomheten og komme tiltaksdeltakerne til gode.

Arbeids- og velferdsetaten kan etter en konkret vurdering i tillegg godkjenne at selskapet har andre virksomhetsområder, forutsatt at de har et lignende innhold og er for den samme målgruppen. Eksempler på dette kan være dagsenter eller aktivitetstilbud for utføre eller kommunale arbeidstiltak og lavterskeltilbud, men også andre tilbud kan være aktuelle. En forutsetning er at det føres separate regnskap for de ulike virksomhetsområdene og at tilskuddet som gis for AFT/VTA-plassene forbeholdes AFT/VTA, se omtalen av § 13-6 i R7612-01.

Departementet ser at Arbeids- og velferdsetatens praktisering har en rekke fordeler når det kommer til kontroll og etterlevelse av de øvrige vilkårene i tiltaksforskriften § 13-6. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser dessuten at bransjen har respondert positivt på innstrammingen og at aktørene i dag er organisert i tråd med Arbeids- og velferdsetatens praksis.

Departementet vurderer på denne bakgrunn å endre bestemmelsen i § 13-6 annet ledd bokstav a slik at arbeidsforberedende trening eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens virksomhetsområde. Samtidig vurderer departementet og forskriftsfeste at Arbeids- og velferdsetaten etter en konkret vurdering kan godkjenne at selskapet driver andre virksomhetsområder med et lignende innhold for den samme målgruppen, se forslag til § 13-6 nytt annet ledd. Tilsvarende endring vil også gjelde for godkjenning av tiltaksarrangører for varig tilrettelagt arbeid i kapittel 14. Formålet med endringen er å harmonisere forskriftens ordlyd og etablert praksis. Det er ikke hensikten å stramme inn vilkårene for å få forhåndsgodkjenning som tiltaksarrangør.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget.

4.7 Økte muligheter for deltakelse på deltid

I en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltakene fra 2023⁹ vises det til kravspesifikasjonen for AFT hvor det framkommer at omfanget av tiltaket skal tilpasses individuelt, men at det likevel bør være minimum 50 prosent deltakelse ved oppstart. Lavere deltakelsesprosent kan fastsettes etter en individuell vurdering, men kan ikke være lavere enn 30 prosent. For deltakere med lavere deltakelsesprosent ved oppstart er det et mål å trappe gradvis opp til høyere deltakelse.

Noe av bakgrunnen for føringene i kravspesifikasjonen, er at tilskuddssatsen utbetales med hel eller halv sats. En fordel med det eksisterende tilskuddssystemet er at det er forutsigbart for tiltaksarrangørene. Videre er tilskuddsordningen automatisert, noe som gjør den lite ressurskrevende å forvalte.

På den andre siden ser departementet en risiko for at tiltaksarrangørene overkompenseres som følge av at det kun utbetales halv sats (med deltakelse under 50 prosent) eller full sats (deltakelse på 50 prosent eller mer). I områdegjennomgangen framkommer det videre at flere Nav-veiledere er opptatt av at målet om minimum 50 prosent deltakelse ved oppstart er for strengt, sett i lys av at AFT er ment å være det tiltaket i Nav som krever minst forutsetninger for deltakelse.

Differensierte satser vil gi mer presis betaling ved deltakelse på deltid og øke fleksibiliteten i tiltaket, for eksempel ved gradvis oppstart av tiltaket, i overgang til lønnet arbeid eller lære plass og der AFT gjennomføres i kombinasjon med annet tiltaksdeltakelse.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Arbeids- og velferdsetaten kan fastsette differensierte satser i utfyllende retningslinjer og kravspesifikasjonen for AFT. Omfanget av tiltaksdeltakelsen skal avklares på forhånd og nedfelles i deltakerens plan, og skal justeres ved behov.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet fremmes for å øke kvaliteten og effekten av AFT-tiltaket. I beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av arbeidsmarkedstiltak er overgang til arbeid det enkeltelementet som har størst betydning for om tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dersom flere av deltakerne får overgang til stabilt arbeid, vil endringene i dette notatet være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det er imidlertid ikke mulig å angi et estimat for hvor mye de enkelte endringene, eller endringene samlet vil øke overgangen til arbeid.

Økt varighet for de som gjennomfører opplæring og utdanning som gir formell kompetanse vil kunne øke utgiftene per deltaker. De to andre forslagene som vil ha

⁹ Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics

betydning for utgiftene per deltaker er oppfølging etter ansettelse og mer differensierte satser ved deltakelse i tiltaket på deltid.

Oppfølging etter ansettelse, herunder oppfølging av lærlinger og lærekandidater, vil øke utgiftene til tiltaket dersom denne oppfølgingen vil gi en forlengelse av perioden en person deltar i tiltaket. På den annen side kan muligheten til å få oppfølging fra tiltaksarrangøren gjøre at enkelte tidligere vil ta sjansen på å prøve seg i en ordinær stilling, slik at den samlede tiltaksperioden ikke vil bli lenger. I så fall vil utgiftene til tiltaket per deltaker bli lavere siden oppfølgingen etter ansettelse skal kompenseres med en lavere sats. I dag må eventuell oppfølging etter ansettelse skje ved at Arbeids- og velferdsetaten benytter det anbudsutsatte oppfølgingstiltaket. Endringen vil derfor kunne gi noe mindre bruk av det anbudsutsatte oppfølgingstiltaket og gi en liten vridning i statens overføringer fra private tiltaksarrangører til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene.

Det er foreslått at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan fastsette mer differensierte satser ved deltakelse i tiltaket på deltid. I dag gis det full sats for alle deltakere som deltar mer enn 50 prosent, mens for deltakere på 50 prosent eller mindre får tiltaksarrangørene halv sats.

Ved mer differensierte satser vil kompensasjonen til tiltaksarrangøren i større grad samsvare med den enkeltes deltakelse. Det er rimelig å anta at det vil gi en viss reduksjon i de faktiske utgiftene for staten for deltakere i deltid. Dette vil motsvares av en tilsvarende innteksreduksjon for tiltaksarrangørene. På den annen side kan mer differensierte satser bidra til at tiltaksarrangørene i større grad utnytter egen kapasitet og tilbyr flere plasser på deltid. I så fall vil antall deltakere på deltid kunne øke innenfor samme økonomiske ramme for staten.

Arbeidsforberedende trening finansieres over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettkapittel 634 Arbeidsmarkedstiltak, post 76 Tiltak for arbeidssøkere. Dette er en rammestyrte budsjettpost som finansierer de fleste av arbeidsmarkedstiltakene. Som vist over, vil de foreslåtte endringene trekke i ulike retninger for utgiftene per deltaker. Samlet sett vil derfor endringene ha begrenset betydning for gjennomsnittlig utgift per deltaker, og dermed også for hvor mange deltakere det vil være rom for innenfor den enhver tid gjeldende tiltaksbevilgning.

Endringene vil kreve noe tilpasning av Arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingssystemer, men disse vil dekkes innenfor Arbeids- og velferdsetatens driftsbevilgning.

6 Forskrift om arbeidsforberedende trening

§ 13-1. Formål

Arbeidsforberedende trening skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få og beholde ordinært arbeid.

§ 13-2. Innhold

Arbeidsforberedende trening skal gi arbeidsutprøving og kvalifisering i tilrettelagt arbeidsmiljø og i ordinært arbeidsliv.

Arbeidsforberedende trening kan inneholde:

- a. kartlegging av ressurser og karriereveiledning,
- b. utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening et tilrettelagt arbeidsmiljø,
- c. individuelt tilpasset opplæring og utdanning som gir formell kompetanse eller med sikte på å oppnå formell kompetanse,
- d. bistand til å finne passende arbeidstrening i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv,
- e. oppfølging under arbeidstrening i ordinært arbeidsliv og etter ansettelse, og
- f. oppfølging av tiltaksdeltakere som inngår lærekontrakt eller opplæringskontrakt i ordinært arbeidsliv.

Tiltaksarrangøren skal utarbeide en plan for den enkelte deltaker. Planen skal blant annet inneholde en beskrivelse av deltakers målsettinger og aktiviteter for å nå disse, samt en beskrivelse av hvilken oppfølging og tilrettelegging deltaker har behov for. Planen skal endres ved behov.

For å sikre framdrift i tiltaket skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere status og progresjon for den enkelte deltaker hver tredje måned.

Ved avslutning av tiltaket skal tiltaksarrangør utarbeide en sluttrapport som blant annet skal inneholde en beskrivelse av tiltaksløpet og deltakers ressurser og muligheter på arbeidsmarkedet ved endt tiltak.

§ 13-3. Personkrets

Arbeidsforberedende trening kan tilbys personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger.

§ 13-4. Varighet

Tiltaket kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.

Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring og utdanning som gir formell kompetanse eller med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år.

Arbeids- og velferdsetaten fastsetter varighet for oppfølging etter ansettelse.

§ 13-5. Ansettelsesforhold

Tiltaksdeltakerne skal ikke være ansatt i virksomheten som arrangerer arbeidsforberedende trening etter § 13-6.

§ 13-6. Krav til virksomheter som skal arrangere arbeidsforberedende trening (tiltaksarrangør)

Virksomheten skal være organisert 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.

For å bli godkjent som tiltaksarrangør må virksomheten i tillegg oppfylle følgende krav:

- a. virksomheten skal ha arbeidsforberedende trening og/eller varig tilrettelagt som sitt virksomhetsområde,
- b. overskudd skal forbli i virksomheten og komme arbeidsinkluderingsarbeidet og deltakerne til gode,
- c. det skal ikke utbetales utbytte, og
- d. virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.
Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

Arbeids- og velferdsetaten kan etter en konkret vurdering godkjenne at virksomheten i tillegg til arbeidsforberedende trening og/eller varig tilrettelagt arbeid etter bokstav a, driver andre virksomhetsområder med lignende innhold for samme målgruppe.

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

§ 13-7. Tilskudd til tiltaksarrangør

Tiltaksarrangør mottar statlig tilskudd. Tilskuddet utgjør en fast, månedlig sats per godkjent tiltaksplass. Satsen fastsettes av departementet.

Tilskuddssatsen kan reduseres ved deltakelse på deltid. Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsetter reduserte satser.

Tilskuddet utbetales etterskuddsvis på bakgrunn av faktisk benyttede tiltaksplasser.

§ 13-8. Tilskudd ved opprettelse av nye tiltaksplasser

Det kan gis tilskudd til dekning av utgifter til bygging, installering eller utvidelse av virksomheten ved opprettelse av nye tiltaksplasser innen arbeidsforberedende trening.

Tilskudd gis på grunnlag av faktiske utgifter inntil fastsatt maksimalsats, og utbetales inntil seks måneder før oppstart eller utvidelsen av tiltaket.