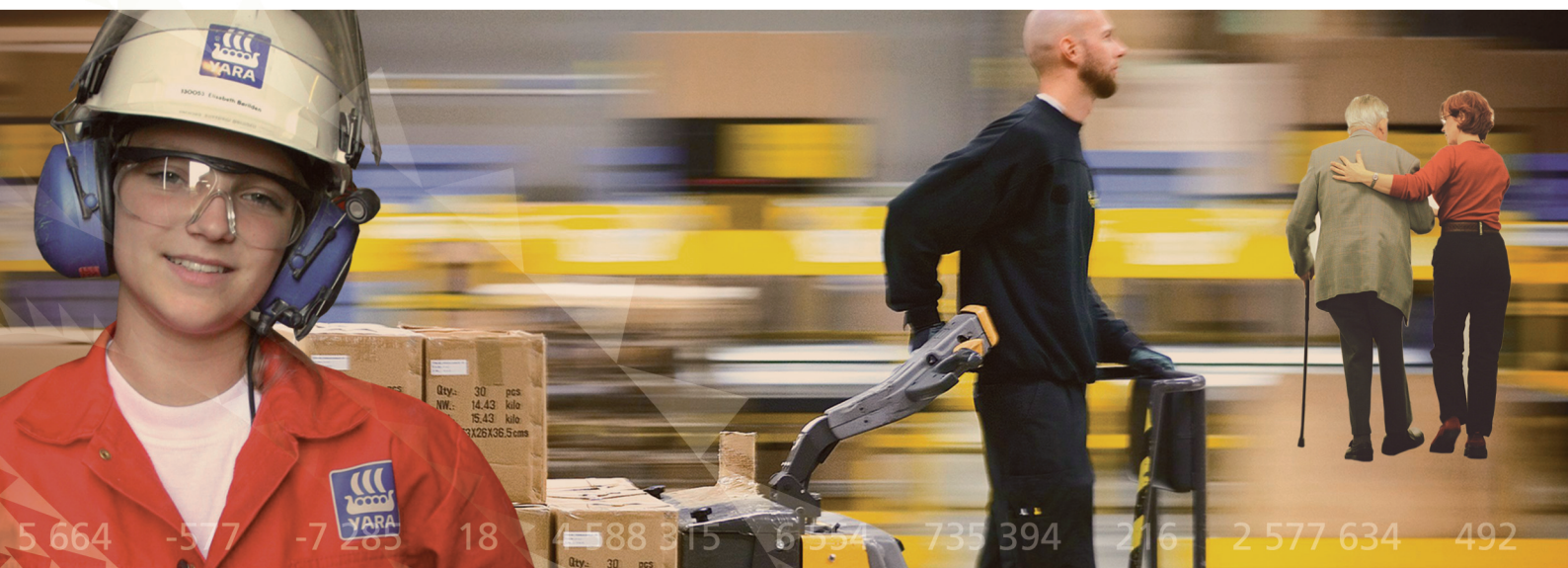


Riksrevisjonens undersøkelse av
styring og resultatoppnåelse i
Arbeids- og velferdsetaten sett i
forhold til prioriterte
arbeidssøkergrupper

Dokument nr. 3:5 (2006–2007)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjoner@dss.dep.no
www.publikasjoner.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-25-4

Forsidedesign: Agendum See Design

Foto: Roger Hardy/Samfoto; Jann Lipka/Mira/Samfoto; Scanpix

Riksrevisjonens undersøkelse av
styring og resultatoppnåelse i
Arbeids- og velferdsetaten sett
i forhold til prioriterte
arbeidssøkergrupper

Dokument nr. 3:5 (2006-2007)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:5 (2006–2007)
Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper.

Riksrevisjonen, 20. mars 2007

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Resultatopnåelse for prioriterte grupper	8
2.2	Styring og resultatoppfølging	9
3	Riksrevisjonens bemerkninger	11
4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	12
5	Riksrevisjonens uttalelse	13
	Vedlegg: Rapport	15

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten¹ sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper

1 Innledning

Sentrale mål for arbeidsmarkedspolitikken er et velfungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv. Et velfungerende arbeidsmarked er avgjørende for produksjon av velferd i samfunnet, og et inkluderende arbeidsliv er viktig for at den enkelte kan utnytte sine evner til beste for seg selv og samfunnet.

Arbeids- og velferdsetaten (Aetat inntil 1. juli 2006) tildeles hvert år store bevilgninger for å gjennomføre sentrale deler av arbeidsmarkedspolitikken. I 2005 forvaltet Aetat til sammen ca. 30 mrd. kroner. I perioden 2003–2005 ble det bevilget midler til drøye 700 nye årsverk i etaten. Samlet var dette den største ressurstilførselen til Aetat på mange år. I samme periode ble det også opprettet mange nye tiltaksplasser for yrkeshemmede ved at bevilgningene på post 71 (kap. 0634 *Arbeidsmarkedstiltak*) økte fra 2,8 mrd. kroner i 2003 til nesten 3,3 mrd. kroner i 2005. Bevilgningene til ordinære tiltaksplasser (post 70, kap. 0634) varierte i perioden, fra 1,5 mrd. kroner i 2003 til 2,1 mrd. kroner i 2004 og til 1,6 mrd. kroner i 2005.

Ifølge arbeidsmarkedsløven har alle arbeidssøkende rett til å få sine behov for arbeidsmarkedstjenester vurdert ut fra den enkeltes situasjon. Arbeidsmarkedsetatens tjenester kan være veiledning, arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak eller andre virkemidler som er nødvendige og hensiktsmessige for at arbeidssøkeren skal komme i jobb.

Ifølge de årlige budsjettproposisjonene 2003–2005 skal Aetat spesielt legge til rette for økt yrkesdeltakelse og inkludering i arbeidslivet for personer med redusert arbeidsevne eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Langtidsledige, innvandrere, ungdom og yrkeshemmede er trukket fram som utsatte grupper på arbeidsmarkedet som vil kunne ha behov for ekstra oppfølging og tiltak fra Aetat. For ordinære arbeidssøkere skal langtidsledige og innvandrere prioriteres på til-

tak. Ungdom under 20 år skal være garantert tiltak. Når det gjelder de øremerkede tiltaksmidlene til yrkeshemmede, skal det gis et individuelt og målrettet tilbud med høy deltakelse på tiltak og tilbakeføring til arbeidslivet uten unødige forsinkelser.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om resultatoppnåelsen for disse gruppene er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Aetat har etablert hensiktsmessige og pålitelige styringssystemer for å oppnå resultater overfor prioriterte arbeidssøkergrupper. Det er sett på årene 2003–2005.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg, og et utkast ble ved Riksrevisjonens brev av 3. november 2006 forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Departementet har gitt sine kommentarer i brev av 6. desember 2006. Merknadene er i det vesentlige innarbeidet i pkt. 2 og pkt. 3 nedenfor.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen bygger på analyse av stortingsdokumenter, styringsdokumenter, gjennomførte intervjuer, statistikk, og evalueringer og forskningsrapporter. Analysen av styringsdokumentene og hvordan styringssystemene fungerer i praksis, er gjort ved å velge ut tre hovedkontor på fylkesnivå og ett til to lokalkontor i hvert av disse fylkene. Til sammen ble det avholdt 26 intervjuer. Det ble gjennomført intervjuer med ledere på direktorat-, hovedkontor- og lokalkontornivå. I tillegg ble fire saksbehandlere intervjuet ved hvert av de utvalgte kontorene. Det ble avholdt et avsluttende intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. For å vurdere resultatoppnåelsen ble det, i tillegg til intervjuene, bestilt statistikk både fra Aetat og Statistisk sentralbyrå. Aetats statistikk omfatter beholdning, oppfølging, tiltaksbruk og overgang til jobb for personer i ulike arbeidssøkergrupper, fordelt på arbeidssøkervarighet og fylke. Fra Statistisk sentralbyrå ble det innhentet arbeidsledighetsstatistikk for førstegenerasjons innvandrere, fordelt på fylke.

1) Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006 og har ansvar for gjennomføringen av de ansvarsområdene og oppgavene som tidligere var tillagt Aetat og trygdeetaten. Siden denne undersøkelsen omfatter årene 2003–2005, er de betegnelsene som gjaldt før etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, benyttet i teksten.

2.1 Resultatoppnåelse for prioriterte grupper

Undersøkelsen viser at en stor andel langtidsledige og ferdig attførte ikke blir fulgt så tett opp som forutsatt, selv om de utsatte gruppene blir prioritert ved inntak på tiltak, og selv om det synes å ha vært en liten bedring når det gjelder å få yrkeshemmede over i jobb. Det er videre store fylkesvise variasjoner i andelen innvandrere og ferdig attførte som går over til jobb. Disse variasjonene kan vanskelig forklares bare med lokale variasjoner på arbeidsmarkedet.

I styringsdialogen mellom departementet og Aetat har metodikk for og omfang av oppfølging av arbeidssøkere vært et sentralt tema. Det er imidlertid slik at departementets resultatindikator for oppfølging av ordinære arbeidssøkere i begrenset grad viser om personer med ekstra behov for oppfølging følges opp jevnlig.

En stor andel langtidsledige blir ikke fulgt opp som forutsatt

Undersøkelsen viser at et betydelig antall langtidsledige ikke ble fulgt opp i henhold til målsettingen om oppfølging hver tredje måned. I 2. halvår 2005 hadde mer enn 8000 langtidsledige ikke hatt individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre månedene. Dette utgjorde 44 prosent av de langtidsledige (langtidsledige her definert som personer som har vært sammenhengende helt ledige og uten arbeidsmarkedstiltak i mer enn seks måneder). Aetat Arbeidsdirektoratet kunne ikke legge fram noen nærmere dokumentasjon på hvem de langtidsledige som ikke jevnlig gjennomfører individuell oppfølgingssamtale, er. Det kan derfor synes som om direktoratet ikke har hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om disse arbeidssøkerne får den veiledning og bistand de har behov for, og at det heller ikke har kunnet sikre seg at langtidsledige mottakere av dagpenger i tilstrekkelig grad stilles krav til og stimuleres til aktiv jobbsøking.

Etter departementets mening har oppfølgingen av ordinære arbeidssøkere nå generelt kommet opp på et høyt nivå. Departementet viser til den nye minimumsstandarden hvor det står at alle langtidsledige skal bli innkalt til individuell samtale minimum hver tredje måned. Samtidig erkjenner departementet at dagens resultatindikatorer kanskje ikke er gode nok til å fange opp oppfølgingen av særlig utsatte grupper. Et alternativ til å rapportere andelen ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre måneder er ifølge departementet å målrette oppfølgingsinnsatsen mer direkte mot utsatte grupper. Fra 2007 innfø-

res det en egen rapportering for 20–24-åringer som har vært ledige i mer enn tre måneder. Dette skjer i forbindelse med iverksettingen av en oppfølgingsgaranti for ledige i alderen 20–24 år.

Stor fylkesvis variasjon i andelen innvandrere som går over til jobb

Overgangen til jobb har vært stabilt lavere for ikke-vestlige innvandrere enn for andre ordinære arbeidssøkere i årene 2003–2005. Dette kan skyldes mange forhold, og ikke nødvendigvis manglende oppfølging fra Aetat. I 2005 er det imidlertid enkelte fylker med høy arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere som også har relativt lav andel som går over til jobb, og relativt lav andel med oppfølging. Dette tyder på at fylkesvise variasjoner i arbeidsledigheten blant innvandrere ikke kan forklares bare med arbeidsmarkedet lokalt, men også kan skyldes forskjeller i virkemiddelbruken mot denne prioriterte gruppen.

Ifølge departementet har det vært en kontinuerlig dialog mellom Aetat og departementet om hva slags tiltak som egner seg best for innvandrere. Aetat har rapportert at tiltak som kombinerer språkopplæring og yrkespraksis, gir gode resultater for innvandrere. I årsrapporten for 2005 uttaler Aetat at tiltakstilbudet overfor innvandrere ikke har vært optimalt.

Kommunene har det primære ansvaret for å gi innvandrere språkopplæring. Introduksjonsordningen ble innført i 2004 og gir nyankomne flyktninger og innvandrere rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, språktrening og arbeidspraksis. I 2005 var det i gjennomsnitt 20 936 ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn i Aetat, hvorav kun 806 av disse var deltakere i introduksjonsordningen for innvandrere. I 2005 og 2006 har en del innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og som er avhengige av sosialhjelp, hatt et tilbud gjennom prosjektet "Ny sjanse" som forutsetter tett samarbeid mellom kommune og Aetat rundt den enkelte deltaker. Ved utgangen av 2005 var det 161 deltakere i prosjektet. Aetat har ikke kartlagt hvor mange av de registrerte arbeidssøkende innvandrerne som har svak språkkompetanse, og vurdert dette opp mot omfanget av egnede arbeidsmarkedstiltak. Det ble ved flere av de besøkte lokalkontorene etterlyst egnede tiltaksplasser til arbeidssøkende innvandrere, særlig for de som har lav språkkompetanse, og som ikke er omfattet av introduksjonsordningen.

En liten bedring når det gjelder yrkeshemmede til jobb

Både antallet og andelen personer som gikk over til jobb, av alle ferdig attførte i 2005, økte sammenlignet med i 2004 og 2003. Arbeidsmarkedet var riktignok bedre i 2005 enn i årene før, men økningen i andelen ferdig attførte til jobb skjedde samtidig med at Aetat håndterte en betydelig større beholdning av yrkeshemmede enn tidligere år. Det indikerer at Aetats innsats med å forbedre attføringsarbeidet, blant annet med en nasjonal handlingsplan for organisering av yrkesrettet attføring, har gitt resultater.

Men det er stor fylkesvis variasjon i overgang til jobb for ferdig attførte. Blant yrkeshemmede som har fullført attføringsløpet, er det også mange som ikke har jevnlig oppfølgingssamtale. Ved utgangen av 2005 hadde om lag halvparten av de ferdig attførte som hadde vært ledige i minimum tre måneder, ikke hatt personlig oppfølging i løpet av de siste tre månedene.

Ungdomsgarantien synes å bli oppfylt

Tiltaksintensiteten for ungdom under 20 år er klart høyere enn for andre arbeidssøkergrupper i Aetat. Mange arbeidssøkende ungdommer under 20 år har sammensatte problemer som medfører at det kan ta noe tid før de er klare til å starte i tiltak, men de får et tilbud om tiltak relativt raskt. Dette tilsier at ungdomsgarantien i det store og hele blir oppfylt. Et formål med oppfølgingen av ungdom under 20 år er å motivere til videre utdanning. Ved de besøkte kontorene var det ulike måter å gjennomføre dette på. Noen kontor forutsetter i større grad enn andre kontor at de som får tiltak i regi av Aetat, også må opprettholde kontakten med skolen ved å være der én til to dager i uken. Disse kontorene har gode erfaringer med dette fordi ungdommene beholder en viss tilknytning til skolen og sine venner der og blir lettere motivert til videre utdanning. Det kan være en gevinst for Arbeids- og velferdsetaten å identifisere hva som er god metodikk for å motivere ungdom til videre utdanning.

2.2 Styring og resultatoppfølging

Mål- og resultatstyring forutsetter at det etableres ordninger som sikrer kontroll med at resultatene samsvarer med fastsatte mål, og at det blir iverksatt tiltak ved vesentlige avvik. Undersøkelsen viser at enkelte fylker har hatt svake resultater over år uten at det synes som om dette er tilstrekkelig analysert og nødvendige tiltak er iverksatt. I denne forbindelse vises det til den lave andelen innvandrere som går over til jobb i

Nordland, og den lave andelen yrkeshemmede som går over til jobb i Aust-Agder.

Styring og resultatoppfølging gjennom resultat- og statistikkindikatorer

Undersøkelsen viser at det på alle nivåer i Aetat er god kjennskap til at langtidsledige, ungdom, innvandrere og yrkeshemmede utgjør prioriterte arbeidssøkergrupper. Aetats resultat- og statistikkindikatorer er med på å tydeliggjøre disse signalene i organisasjonen. Aetat Arbeidsdirektoratet har i perioden 2003–2005 utviklet nye resultat- og statistikkindikatorer og innarbeidet disse i rapporteringen fra hovedkontorene og i styringsdialogmøter med hovedkontorene. Det er utviklet statistikkindikatorer som måler tjenesteproduksjonen overfor de enkelte prioriterte arbeidssøkergruppene. For yrkeshemmede er det utviklet flere indikatorer som måler ventetid og saksbehandlingstid i attføringsløpet. Aetat synes derfor å ha utviklet et bredt spekter av indikatorer for å måle kvantiteten i tjenesteproduksjonen, og det framgår av undersøkelsen at systemet får stor oppmerksomhet og har legitimitet i etaten.

Aetat har i mindre grad utviklet indikatorer som fanger opp effekter av virkemiddelbruken. Av de 13 resultatindikatorerne som Aetat rapporterte på til departementet i 2005, er det fire resultatindikatorer som særlig berører innsatsen overfor prioriterte arbeidssøkergrupper, og to av disse (2 og 3) er indikatorer som bygger på sluttmedekortene, og som skal si noe om effektene av virkemiddelbruken:

- 1 Andelen langtidsledige av alle helt ledige
- 2 Andelen som går over til jobb av ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, og som slutter å være registrert i Aetat
- 3 Andelen som går over til jobb av yrkeshemmede eller personer som har fullført attføring, og som slutter å være registrert i Aetat
- 4 Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede

Begrensninger i statistikkgrunnlaget vedrørende overgang til jobb

Alle arbeidssøkere som slutter å melde seg til Aetat, blir bedt om å svare på hva som er deres nye hovedaktivitet, som hel- eller deltidsarbeid, skole/utdanning/kurs eller uføretrygd. Svarprosenten på denne sluttmedekortundersøkelsen har for alle ordinære arbeidssøkere sett under ett, vært omkring 65 prosent i perioden 2003–2005. For undergrupper som ungdom og innvandrere

har svarprosenten vært tilnærmet stabil eller gått ned i perioden fra 2003 til 2004 og gått markant ned fra 2004 til 2005. En lav svarprosent på sluttmeldkort svekker påliteligheten til statistikken som viser overgang til jobb, fordi feilmargi- nene kan bli store. Innenfor fylker og for spesielle arbeidssøkergrupper (som innvandrere og tidligere yrkeshemmede) blir statistikken ytterligere upålitelig med lav svarprosent fordi utvalgene er relativt små.

Lav svarprosent og manglende kobling til virke- middelbruken gjør at mange ledere i etaten opp- lever at indikatorene som viser overgang til jobb, i begrenset grad sier noe om kontorets resultater.

Departementet uttaler at det setter likhetstegn mellom de resultatene Aetat oppnår på resultat- indikatorene, og kvaliteten på det arbeidet Aetat gjør. Satt på spissen er det slik at hvis en stor andel arbeidssøkere går over i jobb, antar departementet at kvaliteten er god i Aetats arbeid. Departementet begrunner dette fokuset på resul- tatindikatorene med at kvaliteten på oppfølging- en av arbeidssøkerne er svært tett knyttet til skjønnsvurderinger. Departementet har derfor vært tilbakeholdent med å gi retningslinjer om hva Aetat bør gjøre for å oppnå et godt resultat. Dersom overgang til jobb-resultatene vurderes som svake, vil det være naturlig for departemen- tet å se nærmere på virkemiddelbruken.

Departementet uttaler samtidig at det er opptatt av å forbedre grunnlaget for å vurdere resultat- ene i Aetat. Departementet ser at det er begrens- ninger knyttet til overgang til jobb-indikatorene.

Utvikling av nye indikatorer er en kontinuerlig prosess, og det vil ifølge departementet alltid være grunnlag for å spørre om man måler de relevante aspektene, så vel som om man gjør pålitelige målinger. Departementet uttaler videre at det er vanskelig å angi ett enkelt mål for re- sultatoppnåelse i etaten. Det er derfor lagt opp til å styre på flere indikatorer. Det er ifølge departe- mentet heller ikke mulig å ha eksakt kunnskap om alle årsaker til resultatoppnåelsen. Årsaks- sammenhengene kan være flere, og det vil alltid være noe usikkerhet knyttet til resultatene og effektene av ulike tiltak.

Når det gjelder å utvikle resultatmålinger som i større grad måler effekten av etatens virkemid- delbruk eller innsats, er departementet usikker på om dette er veien å gå. Departementet finner det mer hensiktsmessig å gjennomføre spesialunder-

søkelser/evalueringer for å kunne kontrollere effekten av etatens innsats.

Ifølge departementet gir brukerundersøkelsene en viss kontroll av kvaliteten på servicen i Aetat. Departementet opplever imidlertid at nytten av brukerundersøkelsene er begrenset fordi det respondentene svarer, vil kunne være svært avhengig av om de har fått jobb, og om de har fått ytelser.

Rapporteringens pålitelighet

God styring og resultatoppfølging forutsetter pålitelige data i rapporteringen. I Aetat innebærer dette at det utover en pålitelig registrering av andelen som går til jobb, er etablert systemer og rutiner for korrekt og fullstendig registrering blant saksbehandlere, og at overføringen av data fra saksbehandlersystemet Arena til aggregert nivå skjer uten vesentlige feil. Selv om det ikke har vært gjennomført systematiske risikovurde- ringer som viser om resultatrapporteringen er pålitelig, har det vært fokusert på å sikre korrekt registrering i saksbehandlerprogrammet Arena, blant annet av tiltaksgjennomføring. I perioden 2003–2005 har det vært ulik praksis i registre- ringen av individuell oppfølgingsamtale blant saksbehandlere i Aetat. Aetat Arbeidsdirektoratet kan ikke si noe om hvor store feil det har vært i denne statistikken, og dermed heller ikke hvor stor den statistisk rapporterte økningen i oppføl- gingen av arbeidssøkerne reelt sett har vært. Dette viser at Arbeids- og velferdsetaten aktivt bør følge opp registreringskvaliteten for å sikre at resultatrapporteringen holder en tilstrekkelig kvalitet, og at usikkerheten som er knyttet til deler av statistikken, reduseres.

Manglende oppfølgings- og kvalitetssikrings- systemer av tiltaksbruken

I tillegg til aktiv bruk av mål- og resultatsty- ringssystemet er det en forutsetning for god resultatoppnåelse at det er etablert oppfølgings- og kvalitetssikringsystemer i den løpende pro- duksjonen.

Undersøkelsen viser at oppfølging av de som er på tiltak, har en tendens til å bli nedprioritert, uavhengig av tiltaksdeltakerens behov. Slik sett får saksbehandleren kun informasjon om tiltakets effekt gjennom en eventuell oppfølgingsamtale i etterkant av tiltaket.

For ordinære tiltaksdeltakere blir det i liten grad registrert opplysninger om deltakelsen og over- gang til jobb. Uten slike opplysninger kan det

vanskelig foretas en systematisk etterprøving av hvilke tiltaksplasser og tiltaksarrangører som gir gode resultater, og hvilke som ikke gjør det. I tillegg er det slik at hver enkelt saksbehandler har lite å forholde seg til av systematisk og skriftlig erfaringsmateriale.

Undersøkelsen viser videre at det i liten grad gjennomføres overordnede eller uavhengige kontroller av kvaliteten på saksbehandlingen i Aetat med hensyn til om tiltakene er hensiktsmessige og nødvendige, verken i forhold til ordinære eller spesielle arbeidsmarkedstiltak. Departementet er enig i at kvaliteten på den skjønnsutøvelsen som finner sted i etaten, i mange tilfeller ikke er godt nok vurdert eller kontrollert, og at det kan være behov for bedre kvalitetssikring her.

Evalueringer gir usikre konklusjoner om effekter av arbeidsmarkedstiltak

Evalueringer utgjør i tillegg til Aetats tertialvise rapportering et viktig grunnlag for departementet i oppfølgingen av Aetat. Departementet har i perioden 2003–2005 finansiert og hatt tilgang på effektevalueringer av både ordinære og spesielle arbeidsmarkedstiltak. De evalueringene som er av ordinære arbeidsmarkedstiltak, tar for seg de fleste typer tiltak, men gir usikre konklusjoner om hvor stor effekten er av tiltakene. Ifølge departementet gir ikke forskningen et entydig bilde av hvilke konkrete tiltak som gir størst effekt i alle situasjoner. Det uttales at det er mange metodiske utfordringer knyttet til effektmåling av tiltak. Utfordringene kan ifølge departementet blant annet knyttes til inntak, arbeidssøkers situasjon, situasjonen på arbeidsmarkedet og tidspunkt for målingen.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Det har over flere år vært et satsningsområde å spesielt legge til rette for økt yrkesdeltakelse og inkludering i arbeidslivet for personer med redusert arbeidsevne eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Langtidsledige og arbeidssøkende innvandrere skal prioriteres på tiltak. Yrkeshemmede skal gis et individuelt og målrettet tjenestetilbud, og tilbakeføring til arbeidslivet skal skje uten unødige forsinkelser.

Selv om Riksrevisjonens undersøkelse viser at de utsatte gruppene blir prioritert ved inntak på tiltak, er det grunn til å stille spørsmål ved om arbeidssøkende med ekstra behov for oppfølging

får bistand og arbeidsmarkedstiltak som er tilstrekkelig tilpasset deres behov. Departementet uttaler i brev av 6. desember 2006 at arbeidsmarkedstiltak, tilvisning og samtale utgjør oppfølgingsaktiviteter, og at det ikke er tilstrekkelig bare å se på andelen langtidsledige med individuelle oppfølgingssamtaler for å vurdere hvor godt denne gruppen er fulgt opp. Riksrevisjonen er enig i at arbeidsmarkedstiltak og tilvisning utgjør oppfølgingsaktiviteter overfor langtidsledige, men det kan bemerkes at i 2. halvår 2005 hadde mer enn 8000 langtidsledige verken hatt individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre månedene eller tiltak i løpet av de siste seks månedene. Dessuten er verken tilvisninger eller arbeidsmarkedstiltak aktiviteter som reduserer nødvendigheten av oppfølgingssamtaler med personer som har vært ledige lenge, snarere tvert imot.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vurderer å målrette rapporteringen mer direkte mot utsatte grupper, slik at det får bedre informasjon om i hvilken grad personer med ekstra behov for oppfølging følges opp jevnlig. Den store andelen langtidsledige og ferdig attførte som ikke er fulgt opp som forutsatt, samt de store fylkesvise variasjonene i andelen av innvandrere og ferdig attførte som går over til jobb, tilsier at det er et klart behov for en slik økt målretting mot de prioriterte gruppene.

Med hensyn til resultatindikatorer som måler resultater av virkemiddelbruken, framgår det av undersøkelsen at indikatorene som viser overgang til jobb, har mindre legitimitet i organisasjonen enn de andre indikatorene som måler tjenesteproduksjonen. Samtidig uttaler departementet at det setter likhetstegn mellom de resultatene Aetat oppnår på overgang til jobbindikatorene, og kvaliteten i det arbeidet Aetat gjør. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at departementet og Arbeids- og velferdsetaten har en utfordring når det gjelder å forbedre grunnlaget for å vurdere resultatene av etatens arbeid.

Riksrevisjonen er innforstått med de spesielle utfordringer som er til stede når det gjelder å etablere systemer for resultatoppfølging og effektmåling på et område der eksterne faktorer har så stor betydning for om folk kommer i arbeid. Samtidig kan ikke dette frita Arbeids- og velferdsetaten fra å etablere systemer som i størst mulig grad dokumenterer og sikrer hensiktsmessig og forsvarlig bruk av de ressurser og virkemidler som etaten rår over. Det synes som om

oppfølgingen av tiltaksbruken, og da spesielt hva som kommer ut av tiltaksdeltakelsen, ikke har vært tilstrekkelig prioritert fra Aetatens side.

Departementet hevder at det vil være mest hensiktsmessig å gjennomføre spesialundersøkelser/evalueringer for å kunne kontrollere effekten av etatens innsats, samtidig som det anføres at det ikke er mulig å ha eksakt kunnskap om alle årsaker til resultatopptakelsen. Riksrevisjonen er enig i at evalueringer kan gi nyttige innspill om effekter av virkemiddelbruken på området, men dette kan ikke komme som erstatning for løpende og systematisk oppfølging og etterprøving av tiltaksbruken lokalt, slik at en samler erfaringer med tiltakene ut fra de personene som deltar. Hver enkelt saksbehandler vil da få mer å forholde seg til av felles erfaringsmateriale, samtidig som dette etter Riksrevisjonens vurdering er en forutsetning for å kunne ivareta den strategiske styringen på området. Det at det er så store utfordringer med effektmålinger på området, både når det gjelder å utvikle resultatindikatorer og gjennomføre forskning, forsterker behovet for en slik løpende oppfølging lokalt.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 16. januar svart:

“Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 20.12.2006 med vedlagt utkast til Dokument nr. 3:x (2006-2007) samt til tidligere korrespondanse i saken i form av brev av 6.12.2006 til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport.

Riksrevisjonen har undersøkt styring og resultatopptakelse i Arbeids- og velferdsetaten i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper. Undersøkelsen viser at utsatte grupper blir prioritert ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. Riksrevisjonens inntrykk fra intervjuer med lederne i etaten er at dagens system med resultatindikatorer gir et godt grunnlag for styring.

Oppfølging av arbeidssøkere er et viktig område for Arbeids- og velferdsetaten, og departementet har gitt klare signaler om at dette arbeidet skal prioriteres. Utviklingen på dette området har også vært positiv. Jeg ser Riksrevisjonen i sin rapport stiller spørsmål ved om oppfølgingen av

prioriterte arbeidssøkergrupper er god nok. Jeg er enig i at resultatene her kan bli bedre.

Departementet vil derfor gjennom sin styringsdialog med etaten sørge for at den målretter mer av oppfølgingsinnsatsen mot grupper som langtidsledige og ferdig utførte for å gi disse gruppen et bedre tilbud. Som et viktig ledd i arbeidet med målretting fremmer Regjeringen i den nylig fremlagte meldingen om arbeid, velferd og inkludering forslag om å etablere et nytt oppfølgingsstiltak som særskilt er rettet mot de aktuelle arbeidssøkergruppene.

Jeg vil imidlertid understreke at det i mange av dagens arbeidsmarkedstiltak ligger en innebygd oppfølgingsinnsats som kan erstatte etatens oppfølgingsamtaler, og gjøre behovet for oppfølging fra etatens side mindre relevant så lenge tiltaket pågår.

Det vekker bekymring at det blant etatens ansatte er sviktende tillit til resultatene som viser overgang til jobb. Jeg oppfatter det slik at denne usikkerheten skyldes at resultatene, som bygger på innsending av sluttmeldekort hvor arbeidssøkere som slutter å melde seg til etaten blir bedt om å svare på hva som er deres nye hovedaktivitet, kan være upålitelige pga. av relativt lav svarprosent. Det er svært viktig at vi kan ha tillit til oversikten over hvor mange det er innenfor ulike arbeidssøkergrupper som går over i jobb. Departementet vil derfor se på hvordan vi kan få mer pålitelige data på dette området. Det kan bl.a. være aktuelt å sette i verk tiltak for å øke svarprosenten på innsending av sluttmeldekort samt eventuelt å supplere sluttmeldekortopplysningene med opplysninger fra offentlige registre.

Det pågår et kontinuerlig arbeid i etaten for å sikre pålitelig registrering av alle relevante resultatindikatorer. Det skal bl.a. utarbeides et eget opplæringsprogram for etaten hvor oppmerksomheten er rettet mot å bedre datakvaliteten. Det iverksettes også et arbeid for å sikre en enhetlig registreringspraksis i saksbehandlings-systemet Arena.

Riksrevisjonen drøfter i sin rapport tiltakstilbudet til bl.a. arbeidssøkende innvandrere. Enkelte lokalkontor har etterlyst mer egnede tiltaksplasser for denne gruppen. Det er imidlertid opp til lokalkontorene å utforme et tiltakstilbud hvor man for eksempel kan kombinere språkopplæring med arbeidstrening. Dagens regelverk for arbeidsmarkedstiltakene legger til rette for slike kombinasjonsløsninger. Etaten lokalt har stor

frihet til å sette sammen en tiltaksportefølje tilpasset ulike brukerbehov innenfor de retningslinjer som tildelingsbrevet setter. Departementet vil i styringsdialogen med etaten følge opp arbeidet med å utvikle et hensiktsmessig tiltakstilbud til arbeidssøkende innvandrere.

Riksrevisjonen etterlyser en mer løpende og systematisk etterprøving og vurderingen av tiltaksbruken lokalt i forhold til kvaliteten på tjenesten, og hvilken effekt ulike tiltak har på mulighetene for å komme i arbeid. På dette området mener jeg det må være en arbeidsdeling mellom lokalt og sentralt nivå. Departement og direktorat har bl.a. ansvaret for å finansiere en ekstern og uavhengig forskning av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen. Dette skjer fortløpende gjennom effektevalueringer og andre typer evalueringer. Dette er evalueringer som i sin tur påvirker utformingen av tiltakstilbudet til brukerne lokalt. Det er forskningsarbeid av denne typen som ligger til grunn for den videreutvikling som har skjedd av bl.a. ulike lønnsstilskuddsordninger, oppfølgingstiltaket Arbeid med bistand og opplegget for arbeidsmarkedsopplæringen.

Lokalt er det viktig at det skjer en grundig og systematisk vurdering av de tiltaksplasser og tjenester som etaten kjøper av arbeidsgivere og eksterne tiltaksarrangører. Siden bestilleransvaret ligger lokalt, må det lokalt foregå en løpende vurdering av tiltakstilbudet som sikrer optimal kvalitet på tjenestene og optimale resultater. Dette er et erfaringsmateriale som må ligge til grunn både når man bestemmer hvilken tiltaks-sammensetning man skal ha og hvilke leverandører man skal bruke. Forsvarlig og hensiktsmessig ressursbruk lokalt forutsetter at slike erfaringer systematiseres og gjøres tilgjengelig for alle saksbehandlerne ved lokalkontoret. Departementet vil ta initiativet til å avklare hvordan man lokalt kan etablere system for en løpende resultatoppfølging. Studier som kan kaste lys over hvilke virkemidler som gir størst effekt og hvor man sammenlikner effekten av ulike tiltak, byr imidlertid på så store metodiske utfordringer at det forutsetter en forskningsmessig innsats.

Riksrevisjonen understreker behovet for at man sikrer kvaliteten av saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten. Dette er et synspunkt jeg vil slutte meg til. Derfor vil det også bli satset betydelige ressurser på å utvikle kompetansen i etaten i årene framover. En vridning i ressursbruken fra forvaltning av økonomiske ytelser til tje-

nesteyting, samhandling og individuell oppfølging av brukerne innebærer at det blir stilt økte krav til profesjonell skjønnsutøvelse. Det gjelder både ved vurdering av brukernes arbeids- og inntektsevne og ved vurdering av valg av arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Departementet understreker at det ikke kan settes likhetstegn mellom resultatene etaten oppnår og kvaliteten i det arbeidet etaten gjør. Det vil derfor bli lagt til rette for å undersøke kvaliteten i saksbehandlingen på en bredere front enn ved å registrere hvor mange arbeidssøkere som går over i arbeid. Det kan for eksempel skje gjennom uavhengige kontroller eller undersøkelser av kvaliteten på saksbehandlingen.

Riksrevisjonen påpeker visse fylkesvise variasjoner bl.a. når det gjelder resultatoppnåelse. Dette vil departementet ha oppmerksomhet på i styringsdialogen mellom departement og etat.”

5 Riksrevisjonens uttalelse

Undersøkelsen viser

- at en stor andel langtidsledige og ferdig attførte ikke blir fulgt opp regelmessig med sikte på overgang til jobb
- store fylkesvise variasjoner i andelen innvandrere og ferdig attførte som går over til jobb
- mangelfull oppfølging og vurdering av tiltaksbruken lokalt, slik at en ikke opparbeider erfaringer med hva som fungerer godt, og hva som fungerer mindre godt

Mange langtidsledige og ferdig attførte har ikke blitt fulgt opp regelmessig verken i form av tiltak eller individuell samtale. Etter Riksrevisjonens vurdering er tett oppfølging og hensiktsmessig tiltaksbruk avgjørende for å sikre at flest mulig av arbeidssøkerne innenfor de prioriterte gruppene kommer over i jobb istedenfor å falle varig ut av arbeidslivet, med økte trygdeytelser som konsekvens. Samtidig vil Riksrevisjonen gjenta at uten regelmessig oppfølging vil ikke etaten kunne sikre seg at mottakere av dagpenger i tilstrekkelig grad stilles krav til og stimuleres til aktiv jobbsøking. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil rette større oppmerksomhet mot fylkesvise variasjoner i overgang til jobb og målrette oppfølgingen mer mot ferdig attførte og langtidsledige.

Riksrevisjonen mener at språkopplæring er helt avgjørende for at enkelte innvandrere skal kunne

komme i arbeid. Selv om kommunene har det primære ansvaret for å gi innvandrere språkopp- læring, vil det være viktig at Arbeids- og vel- ferdsetaten og den enkelte kommune samarbei- der og koordinerer tiltaksbruken. Målet må være å sørge for at også innvandrere som ikke omfat- tes av introduksjonsordningen, noe som gjelder de langt fleste arbeidssøkende innvandrere, får et hensiktsmessig tilbud.

Arbeids- og velferdsetaten har utviklet et bredt spekter av indikatorer for å måle kvantiteten i tjenestene til arbeidssøkerne, men det er i liten

grad etablert systemer for å sikre kvaliteten i saksbehandlingen. Det betyr at ledelsen i etaten ikke har forsikret seg om at arbeidssøkere får god nok veiledning og tiltak som virker. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil ta initiativ til et system for en løpende vurde- ring av tiltaksbruken lokalt. Riksrevisjonen har også merket seg at kvaliteten i saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten skal sikres i større grad enn tidligere, både ved at det skal satses betydelige ressurser på kompetanseutvikling, og ved at det skal legges til rette for kvalitetskon- troller.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. februar 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: Styring og resultat- oppnåelse i Arbeids- og velferds- etaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper

Vedlegg til Dokument nr. 3:5 (2006–2007)

Innhold

1	Innledning	18	5	Vurderinger	70
1.1	Bakgrunn	18	5.1	Resultatoppnåelse prioriterte grupper	70
1.2	Formål og problemstillinger	18	5.2	Styring og resultatoppfølging	72
2	Datagrunnlag og metoder	20	Vedlegg 1:	Departementets resultatkrav og tilhørende resultatindikatorer 2003–2005	74
2.1	Kildegrunnlag for revisjonskriteriene	20	Vedlegg 2:	Departementets rapporteringskrav utover resultatindikatorer	75
2.2	Departementets oppfølging	20	Vedlegg 3:	Evalueringer, eksterne rapporter, notater osv. knyttet til resultater og styring i Aetat for perioden 2003–2005	76
2.3	Relevant og dekkende resultatindikatorsett	20	Vedlegg 4:	Ordforklaringer	78
2.4	Aetats systemer og rutiner for å sikre resultatoppnåelse	21			
2.5	Pålitelig resultatrapportering	21			
2.6	Resultatoppnåelse	22			
3	Revisjonskriterier	23			
3.1	Krav til styring og kontroll i staten	23			
3.1.1	Generelle krav i økonomiregelverket	23			
3.1.2	Krav til mål- og resultatstyring i budsjettprosessen	23			
3.1.3	Krav til resultatoppfølging og bruk av resultatinformasjon	23			
3.1.4	Krav til intern styring og rapportering	24			
3.2	Generelle krav til Aetats gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken	24			
3.3	Krav til Aetats prioritering av utsatte arbeidssøkergrupper	25			
4	Fakta grunnlag	27			
4.1	Departementets styring og oppfølging	27			
4.1.1	Hvilke føringer gir departementet for Aetats innsats overfor utsatte arbeidssøkergrupper?	27			
4.1.2	Hvordan er departementets grunnlag for å vurdere Aetats resultater i årene 2003 til 2005?	28			
4.2	Aetats interne systemer og rutiner for å sikre resultatoppnåelse	34			
4.2.1	Mål- og resultatstyring	34			
4.2.2	Andre systemer for å sikre resultatoppnåelse	38			
4.2.3	Resultatrapporteringens pålitelighet	41			
4.3	Resultatoppnåelse på prioriterte områder	47			
4.3.1	Resultatoppnåelse langtidsledige	47			
4.3.2	Resultatoppnåelse ungdom	54			
4.3.3	Resultatoppnåelse innvandrere	56			
4.3.4	Resultatoppnåelse yrkeshemmede	63			

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Sentrale mål for arbeidsmarkedspolitikken er et velfungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv. Et velfungerende arbeidsmarked er avgjørende for produksjon av velferd i samfunnet, og et inkluderende arbeidsliv er viktig for at den enkelte kan utnytte sine evner til beste for seg selv og samfunnet.

Aetat tildeles hvert år store bevilgninger for å gjennomføre sentrale deler av arbeidsmarkedspolitikken. I 2005 forvaltet virksomheten til sammen ca. 30 mrd. kroner.¹ I perioden 2003–2005 ble det bevilget midler til drøye 700 nye årsverk i Aetat. Samlet er dette den største ressurstilførselen til Aetat på mange år. I samme periode ble det også opprettet betydelig flere tiltaksplasser for yrkeshemmede ved at bevilgningene på post 71 (kap. 0634 Arbeidsmarkedstiltak) økte fra 2,8 mrd. kroner i 2003 til nesten 3,3 mrd. kroner i 2005. Bevilgningene til ordinære tiltaksplasser (post 70, kap. 0634 Arbeidsmarkedstiltak) varierte i perioden, fra 1,5 mrd. kroner i 2003 til 2,1 mrd. kroner i 2004 og til 1,6 mrd. kroner i 2005.

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Arbeids- og sosialdepartementet presiseres det at en av hovedutfordringene i arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for økt yrkesdeltakelse og inkludering i arbeidslivet for personer med redusert arbeidsevne eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Ifølge proposisjonen gjelder dette særlig langtidsledige, innvandrere, ungdom og yrkeshemmede. Fokuset på disse utsatte gruppene er beskrivende for arbeidsmarkedspolitikken slik den er skissert i budsjettforslagene fra departementet gjennom flere år.

Andelen av arbeidssøkere som tilhører en av de utsatte gruppene er høy. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) rapporteres det at innvandrere deltar i mindre grad i arbeidslivet og har høyere arbeidsledighet enn befolkningen for øvrig. På det tidspunkt rapporteres det også om en moderat økning i ledighetens varighet. Det er også økt antall registrerte yrkeshemmede, og økningen har pågått gjennom flere år. For perioden

1) Samlet bevilgning på kapitlene 0630, 0634, 0635, 2541 og 2543.

1999–2003 økte antall yrkeshemmede med om lag 23 000 personer, dette tilsvarer 42 prosent over hele perioden. Blant annet som en følge av at vedtaksmyndigheten ble samlet i Aetat fra 1. juli 2004, ble det en ytterligere vekst i antall yrkeshemmede. Veksten var på 11 prosent fra 2003 til 2004, og ved inngangen av 2005 var det om lag 95 000 yrkeshemmede registrert i Aetat.

Aetats oppgaver i et arbeidsmarked som stadig er i endring og etatens desentraliserte struktur, stiller store krav til styringssystemene for å sikre at virksomheten drives i samsvar med overordnede føringer, og at ressursbruken er effektiv.

1.2 Formål og problemstillinger

Ifølge Stortingets vedtak og forutsetninger skal arbeidssøkergrupper som er særlig utsatte på arbeidsmarkedet, som langtidsledige, ungdom, innvandrere og yrkeshemmede, prioriteres av Aetat.

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Aetat har etablert hensiktsmessige og pålitelige styringssystemer for å oppnå resultater overfor prioriterte arbeidssøkergrupper, og om resultatoppnåelsen for disse gruppene er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har AID en tilfredsstillende oppfølging av Aetats gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken overfor prioriterte arbeidssøkergrupper?
- 2 I hvilken grad er AID og Aetats resultatindikatorsett relevant og dekkende i forhold til innsats og resultater overfor prioriterte arbeidssøkergrupper?
- 3 I hvilken grad har Aetat etablert systemer og rutiner som sikrer god styring mot resultatoppnåelse i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper?

- 4 I hvilken grad har Aetat en tilfredsstillende intern kontroll for å sikre pålitelig resultatrapportering?
- 5 Hvilke resultater oppnår Aetat overfor prioriterte arbeidssøkergrupper?

2 Datagrunnlag og metoder

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom analyser av dokumenter, statistikk og intervjudata. Det er utarbeidet referat fra alle intervjuer. Referatene er verifisert av intervjuobjektene selv. En nærmere presentasjon av datagrunnlag og metoder er gitt nedenfor, med utgangspunkt i problemstillingene, og kildegrunnet for revisjonskriteriene er presentert.

2.1 Kildegrunnlag for revisjonskriteriene

Utgangspunktet for undersøkelsen er Stortingets vedtak og forutsetninger i forhold til arbeidsmarkedspolitikken generelt og prioriterte arbeidssøkergrupper spesielt. Det er særlig følgende stortingsdokumenter som er lagt til grunn for utarbeidelsen av revisjonskriteriene:

- Årlige budsjettproposisjoner 2003–2005, B.innst. S. nr. 5 (2004–2005) *Innstilling fra kommunalkomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2005* og B.innst. S. nr. II (2004–2005) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2005*
- Innst. S. nr. 280 (2002–2003) *Innstilling fra kommunalkomiteen til Dokument nr. 8:82 (2002–2003) om forslag om å innføre en ungdomsgaranti*
- St.prp. nr. 44 (2002–2003) *Styrket innsats mot arbeidsledighet og endringer på statsbudsjettet for 2003*
- Innst. S. nr. 104 (2001–2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om uførepen-sjon og yrkesrettet attføring*
- St.meld. nr. 19 (2003–2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*
- Arbeidsmarkedsløven (lov 10. desember 2004 nr. 76)
- Forskrift 20. desember 2001 nr. 1444: Forskrift om arbeidsmarkedstiltak

Dokumenter som angir standard for god styring i staten er også kilder til revisjonskriteriene:

- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av

Finansdepartementet 12. desember 2003²

- *Styring og styringsteknikker*: Statlig Økonomistyring, Finansdepartementet

2.2 Departementets oppfølging

Departementets styring og oppfølging av Aetat i årene 2003 til 2005 er kartlagt ved gjennomgang av

- departementets tildelingsbrev i alle årene 2003 til 2005
- Aetats virksomhetsplaner og rapporter i alle tertial 2003 til 2005
- referater fra faste styringsdialogmøter mellom departementet og direktoratet i alle tertial 2003 til 2005

I tillegg er både Aetat Arbeidsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet intervjuet i forhold til Aetats resultatoppnåelse, styringsdialogen og departementets oppfølging i årene 2003 til 2005. I intervjuene ble det særlig fokusert på områder hvor Aetat synes å ha hatt svak resultatoppnåelse i perioden, og det ble undersøkt hva slags oppfølging departementet har hatt i forhold til disse områdene. Hvorvidt departementet har hatt en tilstrekkelig oppfølging av Aetat, er analysert ved å sammenstille økonomireglementets krav, Aetats resultatoppnåelse og departementets oppfølging i perioden 2003 til 2005.

2.3 Relevant og dekkende resultatindikatorsett

I analysen av hvorvidt departementets og Aetats resultatindikatorsett er relevant og dekkende, er det tatt utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger for Aetats innsats overfor prioriterte arbeidssøkergrupper (se kapittel 3 “Revisjonskriterier”). Deretter er resultatindikatorsettet grup-

2) Ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 er det fastsatt revidert reglement for økonomistyring i staten, som trådte i kraft 1. januar 2004. Fra samme dag fastsatte Finansdepartementet reviderte bestemmelser om økonomistyring i staten. Det gamle økonomireglementet av 26. januar 1996 ble opphevet fra samme dato, 1. januar 2004. Hovedprinsippene for økonomistyring i staten er videreført i det nye regelverket, men det har skjedd en generell forenkling, og det er i større grad tydeliggjort at økonomistyring må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet.

pert etter om de måler tjenesteproduksjon eller effekter av virkemiddelbruken. Aetats interne dokument "Definisjoner av resultatindikatorerne 2005" er brukt for å identifisere hva resultatindikatorerne måler.

Det er også brukt statistikk fra Aetat for å belyse relevansen og dekningsgraden til resultatindikatorerne.

2.4 Aetats systemer og rutiner for å sikre resultatoppnåelse

Aetats systemer for styring mot resultatoppnåelse er kartlagt gjennom

- virksomhetsplaner og rapporter på direktorat-, hovedkontor- og lokalkontornivå for perioden 2003 til 2005
- referater fra styringsdialogen mellom Aetat Arbeidsdirektoratet og hovedkontorene i perioden 2003 til 2005
- rutinebeskrivelser for oppfølging av arbeidssøkere i Aetat
- Aetat Arbeidsdirektoratets statistikkpakke for oppfølging av hovedkontorene i årene 2003 til 2005

Virksomhetsplaner, rapporter og referater fra styringsdialogmøter er innhentet for de hoved- og lokalkontorene som er besøkt. I tillegg er tilsvarende dokumenter innhentet fra andre hovedkontor som har hatt svak måloppnåelse på enkelte av resultatindikatorerne over flere år, men da primært for å vurdere hvordan de svake resultatene er fulgt opp i det videre arbeidet med de prioriterte gruppene.

For å undersøke hvordan styrings- og oppfølgingssystemene fungerer i Aetat, er det også gjennomført intervju med ledere på direktorat-, hovedkontor- og lokalkontornivå. Aetat Arbeidsdirektoratet ble intervjuet både i en tidlig og i en avsluttende fase av undersøkelsen.

Fire hovedkontor ble besøkt: Buskerud, Vest-Agder, Nordland og Oslo og Akershus. Buskerud ble besøkt i en tidlig fase av prosjektet, og hensikten var særlig å kartlegge utøvelse av hovedkontorfunksjonen i forhold til de prioriterte arbeidssøkergruppene. De andre hovedkontorene (fylkene) ble valgt ut på grunnlag av resultatoppnåelse.

Innenfor hvert av fylkene Vest-Agder, Nordland og Oslo og Akershus ble lokalkontor valgt ut på grunnlag av om kontoret hadde en rimelig stor

beholdning av arbeidssøkere tilhørende de prioriterte gruppene. Videre ble det tatt utgangspunkt i om det var svak måloppnåelse på enkelte av resultatindikatorerne knyttet til innsatsen overfor disse gruppene. Til sammen ble åtte kontor med lokalkontorfunksjon besøkt: Oslo Øst, Drammen, Oslo Nord, Mandal, Kristiansand, Sortland, Fauske og Bodø.

2.5 Pålitelig resultatrapportering

Hvorvidt Aetats resultatrapportering er pålitelig, er undersøkt ved å analysere deler av grunnlaget for sentrale resultatindikatorer, og Aetats internkontroll i forhold til pålitelig resultatrapportering.

COSO-modellen er brukt som en faglig standard for å analysere Aetats internkontroll i forhold til pålitelig rapportering.³ Denne modellen gir et overordnet bilde av hva som må være til stede og fungere i en virksomhet for å skape god intern kontroll. COSO-modellen sier blant annet at risikovurderinger, internt miljø, informasjons- og kommunikasjonslinjer og risikoreduserende tiltak må ha høy kvalitet for at man skal kunne utøve en god intern kontroll.

Den kvantitative resultatrapporteringen i Aetat er hovedsakelig basert på data fra saksbehandlingsprogrammet Arena. For å beskrive Aetats internkontroll i forhold til pålitelig kvantitativ rapportering er det tatt utgangspunkt i tre prosesser: saksbehandlers registrering i Arena, overføring av data fra Arena til datavarehuset⁴ og bearbeiding av data fra datavarehuset.

Aetats internkontroll for pålitelig resultatrapportering er kartlagt gjennom

- Aetats virksomhetsplaner og rapporter for perioden 2003 til 2005
- intervjuer med ledere på direktorat-, hovedkontor- og lokalkontornivå, og saksbehandlere ved Aetat lokal
- møte med Aetats internrevisjon
- sammendrag av et prosjekt om pålitelige styringsdata i Aetat gjennomført av internrevisjonen i andre halvår 2005

3) The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) utga i 1992 et rammeverk for intern kontroll; "COSO's Internal Control – Integrated Framework". I 2004 ferdigstilte COSO et nytt og mer omfattende rammeverk for risikostyring; "COSO's Enterprise Risk Management Framework".

4) Datavarehuset er Aetats statistikkdatabase hvor blant annet alle registreringer i saksbehandlingsprogrammet Arena samles.

- brev fra Aetat Arbeidsdirektoratet der det blir redegjort for etatens systemer og rutiner for å sikre pålitelig statistikk
- dokumentasjon på ulike kontrolltiltak gjennomført av Aetat Arbeidsdirektoratet for å sikre pålitelig statistikk

For å undersøke hvordan internkontrollen gjennomføres i praksis, er saksbehandlere og ledere på hoved- og lokalkontornivå blitt spurt om dette i intervjuer. Det er kartlagt hvilke systemer og rutiner lederne ved de besøkte kontorene har for å sikre at enhetens kvantitative resultatrapportering er pålitelig. Videre er det undersøkt om kvantitativ resultatrapportering (deriblant registrering i Arena) er oppfattet som et risikoområde blant ledere på de ulike nivåene. Det er også undersøkt om eventuelle tiltak er gjennomført for å redusere risiko for upålitelig resultatrapportering.

Gjennom intervjuer med saksbehandlere er det undersøkt hvorvidt det er klare rutiner for registrering av blant annet individuell oppfølging, tiltaksgjennomføring og tilvisning i saksbehandlerprogrammet Arena. Videre er saksbehandlere blitt spurt i intervju om det foregår ulik registrering i Arena som kan få vesentlige konsekvenser for resultatrapporteringens pålitelighet.

2.6 Resultatoppnåelse

Aetats resultatoppnåelse i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper er belyst på grunnlag av statistikk innhentet fra Aetat og SSB, intervjuer med ledere og saksbehandlere i Aetat og evalueringer og forskningsrapporter relevante for Aetats resultater i perioden 2003 til 2005.

Riksrevisjonen bestilte statistikk som analyseavdelingen i Aetat Arbeidsdirektoratet utarbeidet i løpet av 1. kvartal 2006, basert på data fra datavarehuset. Denne statistikken omfatter Aetats beholdning, oppfølging, tiltaksbruk og overgang til jobb for personer i ulike arbeidssøkergrupper (yrkeshemmede, ferdig attførte, ungdom under 20 år, ungdom 20–24 år, OECD-innvandrere, ikke-OECD-innvandrere og andre ordinære) i perioden 2003 til 2005, fordelt på arbeidssøkervarighet og fylke. I tillegg er det innhentet gjengangerstatistikk for arbeidssøkere for årene 2003 til 2005.

For å vurdere Aetats resultatoppnåelse på ulike nivåer i etaten, og ha et statistisk grunnlag for å

velge ut hoved- og lokalkontor til intervjuer, er et utvalg av Aetats resultat- og statistikkindikatorer for årene 2003 til 2005 også innhentet.

For å supplere Aetats statistikk for overgang til jobb blant innvandrere ble det bestilt fylkesvis arbeidsledighetsstatistikk for førstegenerasjonsinnvandrere fra SSB.

Gjennom intervjuer av saksbehandlere er det undersøkt hvordan styringssignaler følges opp i praksis, og hva slags prioritering de utsatte arbeidssøkergruppene har. Som en hovedregel er fire saksbehandlere intervjuet ved hvert av de besøkte lokalkontorene. Hensikten med å intervju fire saksbehandlere er å dekke saksbehandling i forhold til de fire prioriterte arbeidssøkergruppene ved hvert kontor. Én er intervjuet spesielt om saksbehandling i forhold til langtidsledige, én i forhold til innvandrere, én i forhold til ungdom og én i forhold til yrkeshemmede. Saksbehandlerne er trukket ut tilfeldig.

Evalueringer og forskningsrapporter fra årene 2003 til 2006 som omhandler Aetats tiltaksbruk, er gjennomgått. Funn som synes å være særlig relevante for å vurdere effekter som Aetats tiltak har overfor prioriterte arbeidssøkergrupper, er beskrevet nærmere i faktadelen.⁵

5) Følgende rapporter er gjengitt i faktadelen:

- ECON (2005): *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand*. Rapport nr. 54
- ECON (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport nr. 102.
- Hamre, J. I. og Bråthen, M. (2006): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004*. SSB. Rapport nr. 5.
- Hardoy, I., Røed K., Torp, H. og Zhang, T. (2006): *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*.
- Kvinge, T. og Djuve, A. B. (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport nr. 517.
- Møller, G. (2005): *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Telemarkforskning-Bø. Rapport nr. 6.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til styring og kontroll i staten

3.1.1 Generelle krav i økonomiregelverket

Alle virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder fastsette mål og resultatkrav og sikre at disse oppnås på en effektiv måte. Mål, styringsparametere og krav til rapportering skal presiseres i tildelingsbrev. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, og effekter i forhold til brukere og samfunn.

Virksomhetene skal etablere ordninger som sikrer at måloppnåelse og resultater er i samsvar med fastsatte mål og resultatkrav. Kontrollen skal bidra til å forebygge, avdekke og korrigere vesentlige avvik. Det må etableres ordninger som sikrer at

- ledelsens og tilsattes kompetanse og holdning til intern kontroll er tilstrekkelig
- risikofaktorer i forhold til måloppnåelse blir identifisert
- kvaliteten i den interne styringen er tilstrekkelig
- informasjonsrutinene er tilstrekkelige for å sikre viktig og pålitelig informasjon

Departementet har et overordnet ansvar for at det er etablert tilfredsstillende systemer og rutiner i den enkelte virksomhet.

I alle virksomheter skal det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet. Dette gjelder også for frekvens og omfang av evalueringer.

3.1.2 Krav til mål- og resultatstyring i budsjettprosessen⁶

Departementene har ansvar for å utforme målene for sin sektor og den enkelte underliggende virksomhet. De overordnede målene for sektoren og virksomhetene formuleres i *budsjettproposisjonen*. Med utgangspunkt i denne føres en *styringsdialog* med den enkelte underliggende virksomhet. Hensikten med styringsdialogen er å spesifisere målene for virksomheten.

Departementet skal videre formulere eller godkjenne konkrete resultatkrav for virksomheten og hvilke indikatorer som skal brukes for å måle resultatene. Departementet skal også stille krav til hvordan virksomheten skal rapportere resultater til departementet.

Det samlede dokumentet for denne dialogen er *tildelingsbrevet* til virksomheten. Tildelingsbrevet skal utgjøre det viktigste styringsverktøyet i etatsstyringen. Det er her virksomheten får sine ressurser sammen med krav til hva virksomheten skal oppnå for ressursene. Tildelingsbrevet skal også ligge til grunn for virksomhetens rapportering av resultater til departementet.

Virksomhetens rapportering av resultater skjer både løpende i form av ulike typer av periodiske rapporter, og samlet for virksomheten som helhet i virksomhetens *årsrapport* til departementet. Innhold og frekvens i virksomhetens rapportering vil være et resultat både av styringssignalerne som er formidlet til virksomheten, og av departementets konkrete krav til rapportering.

3.1.3 Krav til resultatoppfølging og bruk av resultatinformasjon

Departementet har ansvar for å følge opp om virksomheten oppfyller målene og resultatkravene. Resultatoppfølging utgjør et sentralt element i styringsdialogen. I resultatoppfølgingen inngår både å gi tilbakemelding på det som blir rapportert, og slik vurdere virksomhetens måloppnåelse og resultater. Denne vurderingen skal ligge til grunn for departementets videre arbeid med ny budsjettproposisjon og nytt tildelingsbrev til virksomheten.

6) Avsnittet er basert på dokumentet *Styring og styringsteknikker: Statlig Økonomistyring*, Finansdepartementet.

Mål- og resultatstyring innebærer at resultatinformasjonen fra virksomheten tas i bruk i styringsprosessen:

- Virksomheten skal gis en konkret tilbakemelding på rapporteringen.
- Departementet skal danne seg et bilde av det som står om virksomhetens resultater, og ta stilling til om noe skal utdypes, forklares eller kompletteres av virksomheten.
- Departementet skal ta med seg informasjonen i den videre styringsprosessen og bruke den som beslutningsgrunnlag. Resultatinformasjonen skal hjelpe departementet til å fordele ressurser, gjøre avveininger og prioriteringer, justere forventningsnivåer og utforme konkrete resultatkrav.
- Departementene bør også spre resultatinformasjonen internt for å øke den generelle kunnskapen om virksomheten og sektoren, øke rasjonaliteten i styringsdialogen og langsiktigheten i styringen.

For å kunne ta i bruk resultatinformasjonen på denne måten, kreves det resultatrapportering med god kvalitet og høy relevans. Det kreves også evne og vilje i departementet til å faktisk vurdere mål og virkemiddelbruk i lys av kunnskap om faktisk oppnådde resultater. Det kreves i tillegg en forståelse av at resultatinformasjon er viktig for å forsikre seg om at virksomheten er under kontroll, tar ansvar og arbeider målrettet.

De prinsippene som gjelder for departementenes styring av virksomhetene, vil også gjelde for den interne styringen i virksomhetene.

3.1.4 Krav til intern styring og rapportering

COSO-rapporten gir en standard for hvordan foretak og andre virksomheter kan vurdere sine interne kontrollsystemer og gjøre forbedringer. COSO-rapporten definerer videre visse komponenter som bør/må være til stede dersom man med rimelig sikkerhet skal kunne si at den eksterne rapporteringen, dvs. rapportering fra en offentlig virksomhet til overordnet myndighet, er pålitelig. De fem komponentene er: kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, og overvåkning.

Vanlig praksis for å vurdere disse komponentene er blant annet å se på i hvilken grad virksomheten har etablert et kvalitetssikringssystem. God holdning og kompetanse når det gjelder rapportering, god kompetanse når det gjelder mål- og resultatstyring og god sektorkompetanse er viktig for et tilfredsstillende kvalitetssikringssystem.

Dette gjelder både ledelsen og saksbehandlere. God kompetanse i forhold til rapportering er blant annet avhengig av saksbehandlernes opplæring og kompetanse i forhold til saksbehandlerprogrammet.

Videre er det vanlig praksis å undersøke hvilke systemer virksomheten har for å håndtere risikomomenter, hva ledelsen har foretatt seg for å identifisere risikoelementer i forhold til måloppnåelse og kvaliteten på rapportering, og om det utføres kontroll med at ledelsens beslutninger blir overholdt. Det er videre vanlig å undersøke om det finnes kontrollrutiner for å sikre at virksomhetens informasjonssystemer leverer pålitelig informasjon, og om det foregår en løpende vurdering av kontrollsystemets utforming og iverksetting av nødvendige tiltak.

3.2 Generelle krav til Aetats gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken

Ifølge arbeidsmarkedsloven⁷ har Aetat ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken ved blant annet å bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, og forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet. Arbeidssøkere i Aetat har krav på individuell behovsvurdering. Retten består i at alle arbeidssøkende skal få sine behov for arbeidsmarkedstjenester vurdert ut fra den enkeltes situasjon. Det skal skje en vurdering av arbeidssøkerens behov for veiledning, arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak eller andre av arbeidsmarkedsetatens virkemidler som er nødvendige og hensiktsmessige for at arbeidssøkeren skal komme i jobb. Vurderingen skal angi hvilke virkemidler som kan være aktuelle for den enkelte, og når disse kan tas i bruk. Det skal gis en frist for når videre oppfølging skal skje.

Ifølge budsjettproposisjoner for de senere år skal Aetats strategi i møtet med arbeidssøkere være å legge til rette for *aktiv jobbsøking*, slik at ledige stillinger raskt kan fylles, og at flest mulig av koplingene på arbeidsmarkedet kan skje uten medvirkning fra myndighetenes side.⁸ Personer som imidlertid ikke kommer i arbeid på egen hånd, skal få *bistand, kvalifisering og arbeidstrening* gjennom Aetat. Denne strategien kan beskrives som en tre-trinns prosess, hvor Aetats

7) Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) av 10. desember 2004.

8) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Arbeids- og sosialdepartementet.

tjenestetilbud blir mer omfattende utover i ledighetsperioden, etter hvor mye bistand en person trenger for å komme i jobb.⁹

- Trinn 1: aktiv jobbsøking
- Trinn 2: jobbsøking med bistand og personlig oppfølging
- Trinn 3: arbeidsmarkedstiltak

Aetat vil kunne tilby arbeidsmarkedstiltak for blant annet å motvirke lengre ledighetsperioder og avgang fra arbeidsstyrken.¹⁰ I forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak er det nedfelt hvilke typer arbeidsmarkedstiltak Aetat kan iverksette, tiltakenes innhold og tiltakenes målgruppe. Formålet med arbeidsmarkedstiltak er ifølge forskriften at de skal bidra til å styrke deltakernes kompetanse og arbeidsevne, øke deltakernes mulighet for ordinært arbeid, skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet, og hindre utstøting av arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Avgjørende for omfang og innretning av arbeidsmarkedstiltakene er Stortingets årlige budsjettvedtak basert på regjeringens forslag til St.prp. nr. 1. Det skal legges vekt på god oppfølging av arbeidssøkerne, også når de er på tiltak.¹¹

3.3 Krav til Aetats prioritering av utsatte arbeidssøkergrupper

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Arbeids- og sosialdepartementet skal det legges til rette for økt yrkesdeltakelse og inkludering i arbeidslivet av personer med redusert arbeidsevne eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Yrkeshemmede, langtidsledige, innvandrere og ungdom blir i budsjettproposisjoner for årene 2003 til 2005 trukket fram som utsatte grupper på arbeidsmarkedet som vil kunne ha behov for ekstra oppfølging og tiltak fra Aetat. I St.meld. nr. 19 (2003–2004) fremmes det krav om at Aetats tjenestetilbud skal legges særlig til rette for utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Langtidsledige

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) og (2004–2005) for Arbeids- og sosialdepartementet er reduksjon av

langvarig arbeidsledighet nevnt blant utfordringene i arbeidsmarkedspolitikken. I proposisjonene for alle årene 2003 til 2005 heter det at langtidsledige skal prioriteres ved inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Ungdom

Ifølge St.prp. nr. 1 (2003–2004) skal Aetat gjennom ”ungdomsgarantien” sikre ungdom under 20 år som er uten skoleplass eller jobb, inntak på arbeidsmarkedstiltak. Bruken av tiltak overfor ungdom bør imidlertid ha som formål å motivere til videre utdanning (St.meld. nr. 19 (2003–2004)). I Innst. S. nr. 280 (2002–2003)¹² framhever kommunalkomiteen at det må legges vekt på kompetanseheving, jobbsøking, arbeidstrening og bruk av individuelle handlingsplaner overfor ungdom. Komiteen gir uttrykk for at det også er behov for målrettet og forsterket innsats mot ungdom i aldersgruppen 20–24 år, og at det er viktig at denne gruppen ansøres til selv å søke utdanning eller jobb. Jamfør St. prp. nr. 44 (2002–2003) er det et behov for målrettet og forsterket innsats rettet mot ungdom i gruppen 20–24 år. Ifølge St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal det for ungdom i denne aldersgruppen satses på formidlingsbistand.

Innvandrere

Innvandrere skal prioriteres ved inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet heter det at for de innvandrerne som har behov for arbeidsmarkedsrettet kvalifisering, skal Aetat innenfor rammen av arbeidsmarkedstiltak gå tidlig og systematisk inn med tiltak. I St.meld. nr. 19 (2003–2004) heter det at utarbeidelse av individuelle handlingsplaner ofte vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å bidra til helhetlig oppfølging, og at tiltak ses i sammenheng med innvandrernes egen innsats knyttet til aktiv arbeidssøking.

Lov av 4. juli 2003 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) har som mål å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet. Fra og med 1. september 2004 innebærer introduksjonsloven rett og plikt til et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Fra og med 1. septem-

9) St.meld. nr. 19 (2003–2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*.

10) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet og St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Arbeids- og sosialdepartementet.

11) St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

12) Innstilling, jf. Dokument nr. 8:82, fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Hill-Marta Solberg og Sigvald Oppebøen Hansen om å innføre en garanti slik at langtidsledig ungdom i alderen 20–24 år sikres tilbud om jobb, utdanning eller arbeidsmarkedstiltak.

ber 2005 omfatter loven i tillegg rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ordningen forutsetter at kommunen¹³ har et utstrakt samarbeid med Aetat for å lykkes med intensjonen om raskere overgang til arbeid.¹⁴

Yrkeshemmede

Oppfølgingen av yrkeshemmede skal starte med en avklaring av behovet for og hensiktsmessigheten av yrkesrettet attføring.¹⁵ Hvis det er aktuelt med yrkesrettet attføring, skal det bli utarbeidet en individuell handlingsplan som inneholder tiltak og aktiviteter som skal bringe den yrkeshemmede tilbake til jobb. Individuelle handlingsplaner skal tydeliggjøre forventningene til den yrkeshemmede og ansvarliggjøre den enkelte for attføringsprosessen. Aetats rolle og innsats skal også klargjøres i handlingsplanen (St.meld. nr. 19 (2003–2004). Brukerens synspunkter og ønsker må tillegges stor vekt når individuelle handlingsplaner utarbeides, fordi den enkelte stønadsmottakers motivasjon er en forutsetning for at et attføringsløp skal lykkes (Innst. S. nr. 104 (2001–2002)).¹⁶

Avklaring og utprøving av yrkeshemmedes arbeidsevne er en prioritert oppgave. Det legges vekt på at yrkeshemmede med usikre yrkesmessige forutsetninger på arbeidsmarkedet raskt skal komme i gang med et attføringsopplegg. Det skal være fokus på effektiv oppstart av tiltaks gjennomføring under yrkesrettet attføring (B.innst. S. nr. 5 (2004–2005) og B.innst. S. nr. II (2004–2005) til St.prp. nr. 1 (2004–2005)). For å redusere antall yrkeshemmede som venter på avklaring i forhold til attføringstiltak, ble stykkpris for avklaring av yrkeshemmede innført som et landsdekkende forsøk 2. halvår 2002. Forsøket er videreført i alle årene 2003 til 2006.

Etter at vedtaksmyndigheten i saker om yrkesrettet attføring ble overført fra Trygdeetaten og

13) Ifølge Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger* har kommunene etter lovforslaget hovedansvar for introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Som nyankommet regnes personer som har vært bosatt i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram blir truffet.

14) Rundskriv fra P-6/2003 av 6. august 2003 fra Kommunal- og regionaldepartementet gir retningslinjer for hvordan samarbeidet om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere mellom den enkelte kommune og Aetat skal foregå.

15) Lov om folketrygd av 28. februar 1982 kapittel 11 har som mål å sikre inntekt for medlemmer som gjennomgår yrkesrettet attføring (attføringspenger), og å kompensere for bestemte utgifter som medlemmene har i forbindelse med attføringen (attføringsstønad). Generelle vilkår for å motta attføringspenger eller attføringsstønad står i § 11-2.

16) Dokument nr. 3:3 (2001–2002) *Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring*.

samlet i Aetat 1. juli 2004, skal det bli lagt økt vekt på å utforme et individuelt og målrettet tjenestetilbud som hjelper yrkeshemmede tilbake til ordinært arbeidsliv uten unødige forsinkelser (St.prp. nr. 1 (2004–2005)). Et individuelt og målrettet tjenestetilbud er også presisert tidligere, jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2002–2003). Det skal gis målrettet bistand slik at de yrkeshemmede er i stand til å gå over i ordinært arbeid snarest mulig etter at attføringen er gjennomført.

Hele spekteret av tjenester og tilbud som Aetat har utviklet når det gjelder informasjon, veiledning, formidlingsbistand og arbeidsmarkedstiltak, skal brukes overfor yrkeshemmede (St.prp. nr. 1 (2002–2003) og (2003–2004)). Det vil ofte være aktuelt med mer oppfølging og mer omfattende tiltaksinnsats overfor yrkeshemmede enn for ordinære arbeidssøkere (St.meld. nr. 19 (2003–2004)). Ifølge St.prp. nr. 1 i perioden 2003 til 2005 skal det satses på høy tiltaksdeltakelse i forhold til yrkeshemmede. Tiltaksmidler til yrkeshemmede er bevilget over en egen post i statsbudsjettet.

Krav til synliggjøring av prioriteringene

Prioritering av utsatte arbeidssøkergrupper som langtidsledige, innvandrere, ungdom og yrkeshemmede forutsetter synliggjøring på flere områder. Prioriteringen må synliggjøres i Arbeids- og sosialdepartementets og Aetats styringssystemer, og i Aetats faktiske tjenesteyting og resultatrapportering. Det kan blant annet være at langtidsledige, innvandrere og ungdom blir prioritert ved inntak på tiltak, at tiltaksdeltakelsen blant yrkeshemmende er høy, og at det øvrige tjenestetilbudet tilrettelegges og brukes på en hensiktsmessig og tilstrekkelig måte overfor disse gruppene.¹⁷

17) Aetats øvrige tjenestetilbud består blant annet av selvbetjeningsløsninger, førstesamtale, gruppesamtale, individuell oppfølgingssamtale, tilvisning og utarbeidelse av handlingsplan.

4 Faktagrunnlag

4.1 Departementets styring og oppfølging

4.1.1 Hvilke føringer gir departementet for Aetats innsats overfor utsatte arbeidssøkergrupper?

I tildelingsbrevene til Aetat for alle årene 2003–2005 er tilretteleggelse for økt yrkesdeltakelse og inkludering av grupper med spesielle problemer på arbeidsmarkedet, slik som yrkeshemmede, langtidsledige og innvandrere, presentert som en av hovedutfordringene.

I tildelingsbrevene for 2003–2005 presenterer departementet fire resultatkrav med tilhørende resultatindikatorer:¹⁸

- 1 Tett oppfølging, målrettet kvalifisering og høy overgang til arbeid
- 2 Tilrettelegging for aktiv jobbsøking
- 3 Godt fornøyde brukere
- 4 Rask og riktig utbetaling av økonomiske ytelser

Under resultatkrav 1 står det generelt for alle årene at Aetat skal innrette virkemidler og ressurser mot tettere oppfølging av de arbeidsledige og yrkeshemmede som har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd. Oppfølging skal ifølge departementet innebære veiledning, kvalifisering og formidling tilpasset de individuelle behov.

Under resultatkrav 2 framgår det at arbeidssøkerne i størst mulig grad skal settes i stand til selv å ta ansvar for å komme i arbeid slik at Aetats ressurser kan innrettes mot de grupper og enkeltpersoner som trenger mer bistand. Aetat skal bidra til at ledighetsperioden blir så kort som mulig for alle grupper. Aetat skal videre som et ledd i tiltaks- og formidlingsarbeidet ha god kontakt med arbeidsgivere og raskt gi tilvisninger til stillinger som meldes Aetat lokalt.

18) For en detaljert oversikt over de resultatindikatorer som departementet har brukt overfor Aetat i perioden 2003 til 2005 vises til vedlegg 1. For en nærmere beskrivelse av resultatindikatorer som berører Aetats innsats overfor de prioriterte gruppene, vises det til kapittel 4.1.2. For definisjoner av begrepene "resultatkrav", "resultatindikatorer" og "resultatmål", se vedlegg 4.

Nærmere om departementets føringer for arbeidet overfor de prioriterte gruppene

*Langtidsledige*¹⁹

I departementets tildelingsbrev for alle årene står det at Aetat skal prioritere arbeidet med å motvirke langtidsledighet og at langtidsledigheten fester seg. Det kommer fram i tildelingsbrevene for alle årene 2003 til 2005 at langtidsledige (deriblant langtidsmottakere av sosialhjelp) skal prioriteres på tiltak. Særlig skal oppmerksomheten rettes mot de som har vært ledige lenge, og som nærmer seg slutten på perioden med dagpengerettigheter.

Departementet bruker "Andel langtidsledige (av helt ledige)²⁰" som en resultatindikator det skal rapporteres på hvert tertial i 2004 og 2005.

Ungdom

I departementets tildelingsbrev for alle årene er den såkalte "ungdomsgarantien" nedfelt. Den innebærer at ungdom under 20 år som er uten skoleplass eller jobb, skal være garantert arbeidsmarkedstiltak. I departementets tildelingsbrev for årene 2004 og 2005 står det at Aetat skal ha fokus på ungdom mellom 20 og 25 år, med sikte på overgang til arbeid. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at ungdom mellom 20 og 24 år vurderes på linje med andre arbeidssøkere når det gjelder behov for tiltak.²¹ Ifølge departementet er det imidlertid spesielle satsninger mot de som er mellom 20 og 24 år, som fattigdomssatsningen og tilskudd til jobbskappingsprosjekter. Departementet opplyser at fra 2006 av er det en sterkere prioritering av ungdom i alderen 20–24 år enn det har vært tidligere år.

19) Det er flere begreper for personer som har en lang periode som arbeidssøker. Aetat skiller mellom "langtidsledige" og "langtidsarbeidssøkende":

- De "langtidsledige" er de som har hatt status som "helt ledige" i mer enn 26 uker.
- "Langtidsarbeidssøkende" er de som har en varighet som ordinær arbeidssøker på mer enn 26 uker, men som kan ha vært både helt ledig, tiltaksdeltaker eller delvis sysselsatt i den perioden. En person kan derfor være langtidsarbeidssøker selv om vedkommende ikke er langtidsledig.

20) *Helt ledige* er ordinære arbeidssøkere som ikke deltar i tiltak, og som er uten arbeid ifølge siste meldekort (siste 2 uker).

21) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

Innvandrere

For alle årene 2003 til 2005 har departementet i tildelingsbrevet fremmet et krav om at innvandrere skal prioriteres på tiltak. Generelt har departementet i tildelingsbrevet fremmet krav om at det skal være tett oppfølging av de som har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd.

Resultatindikatoren “Andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til jobb” brukes i alle årene 2003 til 2005 med resultatmål på 60 prosent.

*Yrkeshemmede*²²

I departementets tildelingsbrev for alle år 2003 til 2005 er det vektlagt at Aetat skal ha tett oppfølging og jobbe mot integrering i arbeidslivet av yrkeshemmede. Nødvendige og hensiktsmessige attførings tiltak, i tråd med arbeidet om et inkluderende arbeidsliv, skal bidra til at de yrkeshemmede så snart som mulig skal kunne skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. I 2005 vektlegges det at yrkeshemmede skal vurderes for overgang til jobb i alle stadier av attføringsprosessen, også før attføring iverksettes. I 2005 presiseres det at Aetat skal holde fokus på gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene for å sikre at forutsatt tiltaksnivå nås.

I tildelingsbrevet for både 2004 og 2005 gis det føringer til Aetat om at etaten skal bidra til at personer som overføres fra trygdeetaten, raskt gis tilbud om yrkesrettet attføring. Ifølge tildelingsbrevet for 2005 skal det legges vekt på at yrkeshemmede unngår unødig ventetid før eventuell tiltaksstart. Det skal være fokus på ventetiden i alle fasene av et attføringsløp: i behandling av søknad om yrkesrettet attføring, i vurdering av eventuelt egnet tiltak, i ventetid mellom tiltak og i tiden etter avsluttet attføring.

Hvilke resultatindikatorer som skal måle Aetats innsats overfor yrkeshemmede, varierer noe i perioden 2003 til 2005. “Andelen yrkeshemmede som etter avsluttet attføring går til jobb” brukes i alle årene. “Andel yrkeshemmede som er i tiltak” brukes i 2003 og 2004, mens indikatoren “Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede” ble tatt i bruk i 2005.

22) En person som har fått varig nedsatt inntektsevne eller fått sine muligheter til å velge arbeidsplass eller yrke vesentlig redusert på grunn av skade, sykdom eller lyte.

4.1.2 Hvordan er departementets grunnlag for å vurdere Aetats resultater i årene 2003 til 2005?

Departementets grunnlag for å vurdere Aetats resultatoppnåelse er i hovedsak etatens tertialvise skriftlige rapportering med resultat- og statistikkindikatorer, påfølgende styringsdialogmøter og evalueringer.

Hvordan har Aetat rapportert?

Aetat Arbeidsdirektoratet har i årene 2003 til 2005 rapportert skriftlig til departementet gjennom tertialvise rapporter hvor rapporten for 3. tertial har fungert som årsrapport. I rapportene gir Aetat en beskrivelse av situasjonen på arbeidsmarkedet, de overordnede trekkene i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og resultatoppnåelse på departementets resultatkrav med tilhørende resultatindikatorer. I tillegg rapporterer direktoratet på spesifikke rapporteringskrav i de ulike tertialene, som utviklingen i antall langtidsledige og gjennomførte evalueringer.

Hvilke resultater har Aetat rapportert?

Departementet stiller blant annet som krav at direktoratet skal rapportere om avvik fra resultatkrav og forventet utvikling. I årene 2003 til 2005 har Aetat generelt rapportert om få avvik fra departementets resultatkrav. I 2004 og 2005 står det i Aetats årsrapport at det har vært god måloppnåelse på de fleste resultatindikatorene, og at etaten i hovedsak er “meget godt fornøyd med gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken”.

Aetats innsats overfor prioriterte arbeidssøkergrupper er berørt gjennom ulike rapporteringspunkter i rapportene til departementet. I teksten nedenfor presenteres Aetats rapportering, som spesielt omhandler innsatsen overfor prioriterte arbeidssøkergrupper.

Oppfølgingen av arbeidssøkerne, deriblant langtidsledige

Departementet har et krav om at Aetat skal motvirke langtidsledighet, og Aetat rapporterer i alle årene om utviklingen i antall langtidsledige. I 2003 rapporteres det at langtidsledigheten har økt, til tross for økt oppfølging og opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene. I styringsdialogmøte med departementet oppgis det at bruk av flere og rimelige tiltak iverksettes for å bryte ledighetsperioder.

I 2004 og 2005 rapporteres det at som en følge av økt tiltaksinnsats og bedret oppfølging har langtidsledigheten sunket mer enn den totale

ledigheten. I 2005 oppgir Aetat samtidig at en utfordring er at en stor del av de registrerte arbeidssøkerne har lang arbeidssøkervarighet bak seg; de veksler mellom å være helt ledig, delvis sysselsatt og på tiltak. Økt oppfølging og målrettet bruk av arbeidsmarkedstiltak vil bidra til at Aetat aktivt utnytter de muligheter som konjunkturoppgang gir for å få flere over i arbeid.

For alle årene 2003 til 2005 rapporterer Aetat at det arbeides målrettet og systematisk med å få til en tettere og bedre oppfølging av arbeidssøkere. Oppfølging av personer som mottar økonomiske ytelser eller som er i de prioriterte gruppene, deriblant langtidsledige, vektlegges. I perioden 2003 til 2005 rapporteres det at det er et økt antall personer som har fått tidsbegrenset bortfall i dagpengene, og at det skyldes intensivert oppfølging av arbeidssøkerne og aktiv bruk av sanksjonsreglene.

Direktoratet redegjør for at departementets krav om tett oppfølging er operasjonalisert ved at arbeidssøkere som en hovedregel skal kontaktes av Aetat hver tredje måned. Aetat rapporterer at andelen av alle ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging i "utvidet" forstand har økt fra 58 prosent ved utgangen av 2003 til et gjennomsnitt på 75 prosent i 2005.

Når det gjelder *kvaliteten* i oppfølgingsarbeidet, rapporteres det i 2004 at det er gjennomført en kartlegging ved ni Aetat lokal som ga et hovedinntrykk av at oppfølgingsarbeidet har et stort volum med god kvalitet. Det er imidlertid spesielle utfordringer i de store byene, men dette er fulgt opp med erfaringsutveksling og utarbeidelse av støttemateriale.

Fokus på overgang til jobb for innvandrere og gjennomføring av introduksjonsprogrammet
Aetats rapportering om innsatsen overfor innvandrere fokuserer på andelen innvandrere til jobb og gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. I forhold til departementets krav om høy overgang til jobb for innvandrere, rapporterer Aetat i alle årene 2003 til 2005 at overgangen til jobb er høyere enn departementets resultatmål på 60 prosent.

Gjennomføring av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere har et eget rapporteringspunkt. I 2003 rapporteres det hovedsakelig om inngåelse av samarbeidsavtaler med kommunene.

I 2004 og 2005 rapporterer Aetat at det er et behov for å gjøre flere av Aetats kurs tilgjengelig for innvandrere med svake språkferdigheter, og at det er en utfordring å finne hensiktsmessige tiltaksplasser til denne gruppen. I årsrapporten for 2005 står det at høy gjennomføring av rimelige kurs til dels har medført at tiltakstilbudet ikke har vært optimalt for prioriterte målgrupper. I flere fylker er det ønskelig å tilby flere yrkesfaglige kurs som gir høy overgang til jobb, spesielt for innvandrere med mangelfull utdanning.

Rapportering om innsatsen overfor ungdom
Departementet stiller i liten grad krav om rapportering om innsatsen overfor ungdom. I årene 2003 til 2005 har direktoratet kun rapportert om ledighetsutviklingen i forhold til ungdom. I 2003 rapporteres det at antallet helt ledige ungdom under 20 år øker noe mindre enn ledigheten totalt sett som en følge av ungdomsgarantien.

Høy andel av de ordinære tiltaksdeltakerne tilhører prioriterte målgrupper

I forhold til departementets krav om at langtidsledige, ungdom og innvandrere skal prioriteres på tiltak, rapporterer Aetat i perioden 2003 til 2005 at de prioriterte målgruppene utgjør en stigende andel av alle tiltaksdeltakerne. I årsrapporten for 2005 rapporterer Aetat at personer i målgruppene utgjør 75 prosent av alle tiltaksdeltakere.

Kapasitetsproblemer i attføringsarbeidet

I forhold til departementets ulike krav i attføringsarbeidet, blant annet rask avklaring, kort ventetid fra handlingsplan til start første tiltak og høy andel i tiltak, melder direktoratet i årene 2004 og 2005 om kapasitetsproblemer. Det relateres særlig til økt tilgang på yrkeshemmede. Antall personer under avklaring og i ventefase for tiltak har økt. I 2005 meldes det at antall personer i kartleggingsfasen er redusert, mens ventetiden fra handlingsplan til tiltaksdeltakelse er for lang for mange. Det har også vært en lavere andel yrkeshemmede i tiltak i 2004 og 2005 sammenliknet med 2003.

Nedgangen i andelen yrkeshemmede i tiltak er i årsrapporten for 2004 forklart med flere forhold, blant annet stor økning i beholdningen av yrkeshemmede, økt tilgang på personer som ikke nødvendigvis skal på attføringstiltak, og manglende "avregistrering" av yrkeshemmede etter fullført attføring.

For å bedre attføringsarbeidet generelt rapporterer Aetat at de har satt i gang og implementert en nasjonal handlingsplan for organisering av yrkesrettet attføring. Det har blant annet vært gjennomført "benchmarking" mellom fylkene for å identifisere gode arbeidsmåter i attføringsarbeidet. I årsrapporten for 2005 rapporterer Aetat at de gjennom målrettet arbeid blant annet har fått en reduksjon av antall personer i kartleggingsfasen. Direktoratet opplyser samtidig at selv om det har vært en forbedring i løpet av året, er ventetiden fra handlingsplan til tiltaksdeltakelse lang. Det er spesielt lang ventetid når det gjelder avklaring, som ofte er nødvendig før andre tiltak. Ifølge rapporten vil det nye avklaringstiltaket, som også gir rom for kjøp av tjenester fra flere aktører, bidra til at ventetiden reduseres i 2006.

Departementet har andel yrkeshemmede til jobb som en resultatindikator. I 2003 rapporterer direktoratet at overgangen til jobb blant yrkeshemmede som hadde fullført attføring, var fire prosentpoeng lavere enn i 2002. Mulige årsaker til et svakere resultat nevnes imidlertid ikke. Generelt kommenteres overgang til jobbstatistikken i liten grad i alle årene. I styringsdialogmøte med departementet for rapportering i 2004 framhever direktoratet imidlertid at det i løpet av de neste to årene vil øke ambisjonsnivået knyttet til andelen yrkeshemmede som kommer i jobb etter avsluttet attføring. I forhold til innsatsen for å øke overgangen til jobb blant ferdig attførte rapporterer Aetat i 2005 at oppfølgingen av personer som er ferdig attført, er forsterket.

Kvaliteten i handlingsplaner

Både i 2003 og 2004 rapporterer Aetat at kvaliteten på handlingsplanene vurderes som gjennomgående god for yrkeshemmede. Kvalitet i handlingsplanene er satt på dagsorden, og det arbeides jevnt over godt i fylkene med å øke kvaliteten på handlingsplaner. Ulike kurs er gjennomført, og det er vanlig å arrangere ukentlige fagmøter mellom saksbehandlere på lokalt nivå.

Behov for bedre formidlings- og tilvisningsarbeid

I forhold til departementets krav om at Aetat skal holde god kontakt med arbeidsgivere og at stillinger som meldes Aetat lokal, raskt skal tilvises aktuelle søkere, rapporterer Aetat i 2003 at det er et klart potensial for å styrke tilvisningsarbeidet. Det er også store fylkesvise forskjeller på dette området. I 1. tertial 2005 har andelen direkte meldte stillinger med tilvisning økt til 88 prosent, sammenliknet med 83 prosent i 2004.

Brukertilfredsheten synker med økende varighet
Arbeidssøkerne er mindre tilfreds med Aetats service i 2005 sammenliknet med 2004, og brukertilfredsheten synker med økende varighet som arbeidssøker. Aetat rapporterer i 2005 at det kan ha sammenheng med at det blir stilt strengere krav til aktiv jobbsøking. Som tiltak for å øke brukertilfredsheten nevnes etablering av brukerefora. Bruk av individuelle serviceerklæringer og forbedringer av denne ordningen vil også kunne bidra til at Aetat tydeliggjør hva brukerne kan forvente av service.

Resultatindikatorer departementet har etablert for oppfølging av Aetat

Etatsstyringen skjer i stor grad på grunnlag av resultatindikatorer, og derfor er det viktig at de indikatorene det rapporteres på, er relevante og dekkende i forhold til de overordnede målene og prioriteringene som er gitt i budsjettproposisjonene.

Av de 13 resultatindikatorene som Aetat rapporterer på til departementet i 2005, er det 4 resultatindikatorer som særlig berører innsatsen overfor prioriterte arbeidssøkergrupper:²³

- 1 Andelen langtidsledige av alle helt ledige
- 2 Andelen som går til jobb av ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, som slutter å være registrert i Aetat
- 3 Andelen som går til jobb av yrkeshemmede eller personer som har fullført attføring, som slutter å være registrert i Aetat
- 4 Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede

I hvilken grad er Aetats innsats overfor langtidsledige dekket?

Indikator nr. 1 ovenfor måler hvor stor andel av alle helt ledige som har vært sammenhengende helt ledig i mer enn et halvt år. Hvis mange personer som er i ferd med å bli langtidsledige eller er langtidsledige, får tiltak eller går over i jobb, vil det gi uttelling på indikatoren. Samtidig er det slik at indikatoren bare i begrenset grad måler Aetats innsats, fordi den ikke tar hensyn til forhold utenfor Aetats kontroll, som tiltaksbevilgningen og beholdningen av arbeidssøkere.

Departementet har en resultatindikator som

23) For en framstilling av departementets resultatindikatorer for perioden 2003 til 2005, se vedlegg 1. I tillegg til resultatindikatorene rapporterer Aetat på supplerende statistikk eller statistikkindikatorer (se vedlegg 2). Disse gir blant annet ytterligere informasjon om de yrkeshemmede (oppfølgingshyppighet, ventetider og tiltaksintensitet).

måler “andel ordinære arbeidssøkere til jobb”. Denne resultatindikatoren gir i liten grad et uttrykk for innsatsen overfor langtidsledige fordi den måler andelen til jobb for langt flere arbeidssøkere enn de som har vært langtidsledige eller langtidsarbeidssøkende.

Hvordan måles tjenesteproduksjonen overfor ungdom, langtidsledige og innvandrere?

Aetats tjenesteproduksjon overfor alle ordinære arbeidssøkere måles med en resultatindikator som viser andelen av alle ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging enten som individuell samtale, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder. Denne resultatindikatoren måler omfanget av Aetats oppfølging og tjenesteproduksjon generelt overfor ordinære arbeidssøkere, men sier ikke nødvendigvis noe om hvor stor andel av ordinære arbeidssøkere med spesielle behov (for eksempel langtidsledige eller innvandrere) som følges opp jevnlig.

Deler av tjenesteproduksjonen overfor yrkeshemmede måles med indikator nr. 4. For øvrig er Aetats tjenesteproduksjon i andre deler av utførelsesløpet målt med supplerende statistikk.²⁴

Aetats innsats overfor ungdom er ikke spesifikt dekket av resultatindikatorene. Departementet uttaler at i forhold til ungdom fokuserer det på oppfyllelse av ungdomsgarantien.²⁵ Langtidsledigheten og ledigheten blant ungdom er lav, og departementet har derfor ikke sett behov for spesielle indikatorer for Aetats innsats overfor ungdom.

Departementet uttaler også at det tidligere har blitt kritisert for å ha for omfattende tildelingsbrev og for mange resultatindikatorer. Det forsøker nå å fokusere på operative styringssignaler.

Hva måler overgang til jobbindikatorene?

Effekter av Aetats arbeid overfor innvandrere og yrkeshemmede måles med indikatorene 2 og 3. Disse indikatorene er basert på sluttmeldekortundersøkelsen.²⁶ Indikatorne viser andelen som

24) Det er blant annet følgende indikatorer: Andel yrkeshemmede som er fulgt opp av Aetat i løpet av de siste 3 måneder, andel yrkeshemmede som er i tiltak, tid fra førstegangsregistrering til start på tiltak, andel yrkeshemmede som har fått et 11-5 vedtak innen 8 uker etter innregistreringstidspunktet/kravframsettelse, andel yrkeshemmede som har fått et 11-6 vedtak (eller handlingsplan) innen 8 uker/ev. innen 8 uker etter 11-5 vedtak, andel yrkeshemmede som har tiltaksstart innen 16 uker etter at et 11-6 vedtak (eller handlingsplan) er fattet, gjennomsnittlig ventetid under de tre ovennevnte faser og rapportering om andel yrkeshemmede med handlingsplaner.

25) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

26) Se kapitlet “Synkende svarprosent på sluttmeldekortundersøkelsen i 2005” på side 41 for en nærmere presentasjon av sluttmeldekortundersøkelsen og påliteligheten av denne.

har gått over i deltids- eller heltidsarbeid av de som har sluttet å være registrert som arbeidssøker i Aetat og besvart sluttmeldekort. Hva som skjer med de arbeidssøkerne som ikke svarer på sluttmeldekort (om lag 40 prosent) fanges ikke opp av indikatoren. For de som svarer på sluttmeldekort måler indikatorene andelen som går over i jobb i forhold til andelen som oppgir andre årsaker til at de ikke lenger står registrert som arbeidssøker i Aetat.²⁷

En svakhet ved sluttmeldekortstatistikken er at den kun gir informasjon om hva arbeidssøkeren gjør to til tre måneder etter svartidspunktet, og ikke noe om hvor lenge arbeidssøkeren eventuelt er i en jobb. Gjengangerproblematikk fanges ikke opp av resultatindikatoren.

En annen svakhet ved overgang til jobbindikatorene er at de kan gi et godt resultat selv om antallet personer som har gått over i jobb er relativt lite. I et tertial kan etaten (eller et hoved- eller lokalkontor) ha en stor andel som går til jobb blant de som slutter å være registrert, men antallet personer som går til jobb kan være relativt lavt. Aetat får da god måloppnåelse på resultatindikatoren, men kan ha gjort en svak innsats for å få så *mange* personer som mulig over i jobb.

Det er undersøkt på fylkesnivå for hele 2005 om det er slik at enkelte fylker har hatt god måloppnåelse på resultatindikatoren “andel ordinære arbeidssøkere som går til jobb”, samtidig som antallet arbeidssøkere som går over i jobb, har vært relativt lite. En slik analyse viste at det generelt er en sammenheng mellom resultater på indikatoren og antallet personer som går over i jobb. De fylkene som har et godt resultat på resultatindikatoren, hadde også et relativt høyt antall personer som gikk over i jobb.

Det er to fylker som skiller seg fra den generelle tendensen, og som illustrerer en svakhet ved overgang til jobbstatistikken. I 2005 svarte 444 flere personer i Troms enn i Hedmark at de gikk over i jobb. Disse to fylkene har omtrent like mange registrerte arbeidssøkere. Likevel var det slik at Hedmark fikk et resultat på 70 prosent på resultatindikatoren, mens Troms fikk et resultat på 68 prosent overgang til jobb. Det betyr at Hedmark nådde plantallet på 70 prosent over-

27) De andre svaralternativene på sluttmeldekortet er utdanning, skole eller kurs, militær- eller sivilteneste, langvarig sykmelding eller medisinsk rehabilitering, omsorgs- eller fødselspermisjon, arbeidsledighet, uføretrygd og annet.

gang til jobb, og Troms fikk et resultat under plantallet, selv om det var betydelig flere som gikk over i jobb i Troms i 2005.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler at forskjellen i resultatoppnåelse mellom Hedmark og Troms er av liten betydning. Ifølge direktoratet er det uproblematisk at Hedmark oppnår plantall mens Troms ikke gjør det, selv om Troms hadde relativt flere personer over i arbeid.

Arbeidsdirektoratet uttaler²⁸ at når det gjelder måling av resultater for overgang til jobb generelt, ønsker de å ha kun én resultatindikator. Indikatoren som brukes nå (andelen som går til jobb av de som slutter å være registrert i Aetat), er lettere å forstå og kanskje mindre påvirket av konjunkturer enn en annen indikator som ser på antallet personer som går over i jobb i forhold til beholdningen av arbeidssøkere. Analyse av overgang til jobb i forhold til beholdning er et nyttig supplement til resultatindikatoren, men direktoratet har foreløpig bestemt seg for at andelsindikatoren er den mest hensiktsmessige for å måle resultatoppnåelse på dette området.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler²⁹ at når det ikke har én indikator på overgang til jobb i forhold til beholdning, er det for ikke å ha for mange indikatorer, og dessuten har det vist seg vanskelig å få til en slik indikator. For noen år siden forsøkte departementet å måle "effektiv tiltaksbruk" med en egen indikator. Indikatoren skulle måle antall yrkeshemmede som kom i arbeid i prosent av alle yrkeshemmede arbeidssøkere. Erfaringen fra forsøket viste at det er vanskelig å finne gode operasjonelle indikatorer på dette. En grunn er at beholdning er avhengig av tilgang og hvem som går ut. I en periode hvor arbeidsledigheten stiger, kan Aetat jobbe godt selv om resultatene blir dårligere. Ifølge departementet er dette noe av det generelle problemet med indikatorer for Aetat; indikatorene blir lett et bilde av hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg.

Overgang til jobbstatistikken brukes som uttrykk for kvaliteten i oppfølgingen

Departementet uttaler at det setter likhetstegn mellom resultatene Aetat oppnår på resultatindikatorene, og kvaliteten i arbeidet Aetat gjør. Satt på spissen er det slik at hvis en stor andel

arbeidssøkere går over i jobb, antar departementet at kvaliteten er god i Aetats arbeid.

Departementet begrunner dette fokuset på resultatindikatorene som måler overgang til jobb, med at kvaliteten i oppfølgingen av arbeidssøkerne er svært tett knyttet til skjønnsvurderinger. Departementet har derfor vært tilbakeholdne med å gi retningslinjer om hva Aetat bør gjøre for å oppnå et godt resultat. Dersom overgang-til-jobb-resultatene vurderes som svake, vil det være naturlig for departementet å se nærmere på virkemiddelbruken.

Departementet er også opptatt av å forbedre grunnlaget for å vurdere resultatene i Aetat, og ser at det er begrensninger knyttet til overgang til jobbindikatorene. Ifølge departementet gir brukerundersøkelsene som gjennomføres, en viss kontroll med kvaliteten på servicen i Aetat. Departementet opplever imidlertid at det er begrenset nytte av brukerundersøkelsene fordi det respondentene svarer, kan være svært avhengig av om de har fått jobb, og hvorvidt de har fått ytelser.

Gjennomførte evalueringer om resultatoppnåelse

Departementet og Aetat Arbeidsdirektoratet har i perioden 2003 til 2005 finansiert og hatt tilgang på en rekke evalueringer, rapporter og notater.³⁰ Mange av evalueringene berører Aetats tiltaksbruk overfor ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede.

I forhold til tiltaksbruk overfor yrkeshemmede er det blant annet undersøkt effekter av kvalifiserings- og opplæringstiltak generelt, rene utdanningstiltak, lønnstilskudd og arbeid med bistand.³¹ Det er også undersøkt effekter av ulike tiltakstyper for personer med psykisk yrkeshemming.

I SSBs rapport nr. 2006/5 og FAFOs rapport nr. 517 (2006) er det undersøkt jobbeffekter av hovedtypene av ordinære arbeidsmarkedstiltak brukt i 2003.³² Effekter av tiltak for prioriterte arbeidssøkergrupper er undersøkt i disse evalueringene, blant annet i forhold til alder og innvandrerbakgrunn.

30) Se vedlegg 3 for en oversikt.

31) Se vedlegg 4 Ordforklaringer for beskrivelse av tiltakstypene. Se kapitlet "Evalueringer viser varierende effekter av tiltak for yrkeshemmede" på side 67 for en nærmere presentasjon av evalueringene.

32) Se kapitlet "Evalueringer viser varierende effekter av opplæringstiltak" på side 52 for en nærmere presentasjon av evalueringene.

28) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

29) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

Til SSBs undersøkelse som viser at det blant annet er manglende effekt av opplæringstiltak for ordinære arbeidssøkere, uttaler departementet³³ at det er svært vanskelig å trekke klare politikimplikasjoner ut av den type evalueringer. Departementet framholder at Aetat ikke nødvendigvis kan kutte ut opplæringstiltakene selv om de generelt ikke gir positiv jobbeffekt ett år etterpå. Selv om lønnstilskudd som tiltak ser ut til å gi høyest overgang til jobb, kan ikke alle få det tiltaket. Ifølge departementet kan én forklaring til at opplæringstiltak ikke gir effekt, være at det tiltaket utgjør starten på et lengre tiltaksløp. I SSBs undersøkelse er det imidlertid forsøkt kontrollert for ulike kjennetegn ved personer som deltar på tiltakene. Departementet framholder likevel at de arbeidssøkerne som får opplæringstiltak, ofte har et svakt utgangspunkt på jobbmarkedet og har behov for kvalifisering. Resultatene av evalueringene må derfor ses i lys av de ulike formålene med tiltakene.

Departementet fastholder samtidig at evalueringene gir et grunnlag for å justere og forbedre tiltaksbruken. Innretningen på opplæringstiltakene er noe av det som blir vurdert i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering.

Hvordan har departementet fulgt opp Aetats resultatoppnåelse i perioden 2003 til 2005?

Av referatene fra styringsdialogmøtene for årene 2003 til 2005 går det fram at det i tillegg til Aetats generelle måloppnåelse settes fokus på utvalgte områder, og at direktoratet orienterer om disse. De områdene det har vært fokusert på i styringsdialogmøtene, og som er særlig relevant for resultatoppnåelse i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper, er tiltaksgjennomføringen, utviklingen i antall langtidsledige, oppfølging av langtidsledige, oppfølging av personer som mottar dagpenger og ventestønad, utviklingen i antall yrkeshemmede, ventetid for yrkeshemmede og strategier i attføringsarbeidet. I referatene gir departementet i liten grad kommentarer til Aetats orientering på disse områdene. Ett unntak er i forhold til tiltaksgjennomføring, hvor departementet i februar 2005 stiller krav om bedre rapportering fra Aetat.

Departementets resultatkrav og resultatmål overfor Aetat har i liten grad vært endret i perioden 2003 til 2005. Hvilke resultatindikatorer departe-

mentet følger opp, har imidlertid endret seg noe.³⁴ Med innføring av nye resultatindikatorer i perioden har departementet blant annet satt økt fokus på utvikling i langtidsledigheten ("andel langtidsledige"), oppfølgingsarbeidet generelt ("andel ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging av Aetat i løpet av de siste tre måneder") og ventetid for yrkeshemmede ("gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede").

Blant resultatindikatorerne som skal måle Aetats arbeid overfor prioriterte arbeidssøkergrupper, er det kun "andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til jobb" som har et resultatmål (60 prosent for alle årene 2003–2005). Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler³⁵ at det generelt ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å sette et resultatmål. Resultatmål kan stimulere etaten til å strekke seg mot optimal resultatoppnåelse, men det kan også slå skjevt ut. For eksempel kan et for stort fokus på resultatmål føre til at det jobbes mest med de arbeidssøkerne som har størst sjanse for å komme over i jobb.

I alle årene oppnår Aetat et resultat over resultatmålet på indikatoren "andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til jobb". I tildelingsbrevet for 2006 hever Arbeids- og inkluderingsdepartementet resultatmålet på denne indikatoren fra 60 til 65 prosent.

Aetat Arbeidsdirektoratet har på enkelte resultatområder orientert i tertialrapportene om fylkesvise variasjoner. Det gjelder blant annet tiltaksgjennomføring, andel yrkeshemmede i tiltak, oppfølging, brukertilfredshet og andelen direkte meldte stillinger med tilvisning.³⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler³⁷ at de på generelt grunnlag betrakter fylkesvise variasjoner i resultatoppnåelse som Aetat Arbeidsdirektoratets ansvar og at departementet i hovedsak forholder seg til de nasjonale resultatene.

34) Se vedlegg 1 for en samlet oversikt over departementets resultatkrav og tilhørende resultatindikatorer for perioden 2003 til 2005.

35) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

36) I perioden 2003 til 2005 har noen fylker hatt gjentatte svake resultater på enkelte resultatindikatorer. I kapitlet "Hvordan har direktoratet fulgt opp hovedkontorenes resultater?" på side 36 er det gitt en nærmere presentasjon av hvordan direktoratet har fulgt opp dette.

37) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

33) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

4.2 Aetats interne systemer og rutiner for å sikre resultatoppnåelse

4.2.1 Mål- og resultatstyring

Basert på tildelingsbrevet gir Aetat Arbeidsdirektoratet i begynnelsen av året styringssignaler til hovedkontorene gjennom plandokumentet "Mål og strategier" ("programnotat" i 2003). I dokumentet presenteres forventet utvikling på arbeidsmarkedet det kommende året, resultatkrav og strategier for å møte disse, resultatindikatorer med plantall, spesielle satsningsområder og rapporteringskrav til hovedkontorene og spesialenhetene. Arbeidsdirektoratet utarbeider et justert mål- og strategidokument for 2. halvår.

På grunnlag av Aetat Arbeidsdirektoratets plandokument utarbeider hovedkontorene egne virksomhetsplaner som formidles til underliggende Aetat lokal og andre enheter. Det varierer hvorvidt hovedkontorene krever at lokalkontorene skal utarbeide egne virksomhetsplaner og rapporter.

En gjennomgang av et utvalg av virksomhetsplaner for Aetats hovedkontor i perioden 2003 til 2005 viser at de overordnede styringssignalene fra departement og direktorat er implementert i planverket på fylkesnivå. Aetats interne resultatindikatorsett er i alle år videreført på fylkesnivå ved at det er utgangspunktet for rapportering og oppfølging av resultater fra fylkene.

Hovedkontorene og enkelte spesialenheter har i perioden 2003 til 2005 rapportert skriftlig hvert tertial til direktoratet. Rapporteringen skjer etter en mal fra direktoratet, der resultatoppnåelsen på resultatindikatorerne utgjør et sentralt grunnlag. Disse tertialvise virksomhetsrapportene er grunnlaget for oppfølging av hvert fylke og for direktoratets videre rapportering til departementet.

I perioden 2003 til 2005 ble det hvert år lagt opp til seks-sju møter mellom direktoratet og fylkesarbeidssjefene. I tillegg ble det avholdt styringsdialogmøter mellom ledelsen i direktoratet og ledergruppen ved hvert enkelt hovedkontor én gang i året. Til møtene med hvert enkelt hovedkontor utarbeider direktoratet en statistikkpakke. For 2005 består denne blant annet av de nasjonale resultatindikatorerne med plantall, indikatorer for oppfølging av arbeidssøkere, tiltaksintensitet, avgangs- og formidlingstall og tall for utviklingen på arbeidsmarkedet generelt.

Hovedkontorene i fylkene har minst annenhver

måned ledermøter der ledelsen deltar sammen med enhetslederne for hvert lokalkontor i fylket. Minst én gang i året gjennomføres dialogmøter mellom hovedkontoret og det enkelte lokalkontor. Temaer på disse møtene er blant annet arbeidsmetodikk og avvik i forhold til måloppnåelse. Utover dette er det også mer uformell dialog mellom hovedkontorene og lokalkontorene hvis det er nødvendig.

Interne resultatindikatorer i Aetat

I perioden 2003 til 2005 har Aetats sett av resultat- og statistikkindikatorer blitt utvidet og delvis endret. Mens det i Aetats plandokument for 2003 ble listet opp totalt 24 resultat- og statistikkindikatorer som fylkene skulle følges opp på, var det i 2005 ca. 70 indikatorer til bruk i etaten.

Resultatindikatorerne utgjør et sentralt grunnlag for fylkenes tertialvise rapportering på måloppnåelse, mens de øvrige statistikkindikatorerne er et supplement for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av måloppnåelsen. Resultatoppnåelsen på lands-, fylkes- og kontornivå kan hentes ut fra dataprogrammet "Ainfo" som er tilgjengelig for både ledere og saksbehandlere i Aetat.

I 2005 opererer Aetat med 14 resultatindikatorer som det for de fleste del er satt nasjonale plantall på.³⁸ I hovedsak bruker Aetat de indikatorerne det rapporteres på til departementet som interne resultatindikatorer, men i motsetning til departementet har etaten satt plantall på disse.

I Tabell 1 er Aetats interne resultat- og statistikkindikatorer for 2005 som berører innsatsen overfor prioriterte arbeidssøkergrupper, presentert. Aetats interne resultatindikatorer er i fet skrift, og statistikkindikatorerne er i normal skrift. Indikatorerne er sortert i forhold til om de måler tjenesteproduksjon eller effekter av virkemiddelbruken.

Som det framgår av Tabell 1, har Aetat betydelige flere indikatorer som måler tjenesteproduksjon enn effekter. Tjenesteproduksjonen for både ungdom, innvandrere og ungdom er målt med statistikkindikatorer for tilvisning og tiltaksintensitet.³⁹ I tillegg finnes resultatindikatoren "andel

38) To indikatorer ble brukt uten plantall, bl.a. pga. manglende erfaringsdata. Det gjelder indikatorerne "Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start første tiltak for yrkeshemmede" og "Tiltaksøkonomi – avvik forbruk mot budsjett kroner og avvik forbruk mot budsjett månedsverk".

39) Tiltaksintensitet-indikatorerne viser ordinære tiltaksdeltakere dividert med sum av helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere. Tiltaksintensiteten beregnes enten for alle ordinære tiltaksdeltakere eller for en gitt målgruppe.

Tabell 1 Aetats interne resultat- og statistikkindikatorer for 2005,⁴⁰ sett i forhold til arbeidssøkergruppe, politiske målsettinger og om indikatoren måler tjenesteproduksjon eller effekter av virkemiddelbruken

Arbeidssøkergruppe	Målsettinger	Indikatorer som måler tjenesteproduksjon	Indikatorer som måler effekter av virkemiddelbruken
Ungdom under 20 år	Garantert tiltaksplass Tett oppfølging Motivere til videre utdanning	Andel av ordinære tiltak: under 20 år Tiltaksintensitet ordinære, under 20 år Andel ungdom under 20 år som er tilvist siste 3 mnd. Andel under 20 år av alle helt ledige	Ikke definert
Ungdom 20–24 år	Tett oppfølging ved behov Høy overgang til jobb	Andel langtidsledige av alle helt ledige i alderen 20–24 år	Ikke definert
Innvandrere	Tett oppfølging ved behov Prioritert ved inntak på tiltak Økt yrkesdeltakelse Rett og plikt til introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere	Andel av ordinære: innvandrere Tiltaksintensitet ordinære, innvandrere Andel deltakere i introduksjonsordningen i tiltak Andel innvandrere som er tilvist siste 3 mnd.	Andel ordinære arbeidssøkende innvandrere til jobb
Langtidsledige	Tett oppfølging ved behov Bekjempe langtidsledighet Prioritert ved inntak på tiltak	Andel langtidsledige (av helt ledige) Andel av ordinære tiltak: ledige over 5 måneder før tiltak Tiltaksintensitet ordinære langtidsarbeidssøkere Andel langtidsledige som er tilvist siste 3 mnd. Antall og andel som har fått “utvidet”⁴¹ oppfølging siste 3 mnd , fordelt på personer med dagpenger som har mindre enn 26 uker igjen av en lang dagpengeperiode, personer med ventestønad og personer med ventelønn	Ikke definert
Yrkeshemmede	Rask avklaring og tilbake til ordinært arbeidsliv uten unødige forsinkelser Et individuelt og målrettet tjenestetilbud for yrkeshemmede Høyt tiltaksnivå	Gj. varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede Andel yrkeshemmede som er i tiltak Andel yrkeshemmede med h-plan innen 8 uker etter 11-5/behovsvedtak Andel yrkeshemmede med tiltaksstart innen 16 uker etter h-plan Antall avklarte yrkeshemmede (stykkepris) Gj. snitt dager fra tilgang til avgang for yrkeshemmede uten tiltak Gj. snitt dager fra tilgang til første tiltak for yrkeshemmede Andel yrkeshemmede som er tilvist siste 3 mnd.	Andel yrkeshemmede til jobb

av ordinære tiltaksdeltakere som tilhører målgruppe”, som gir et samlet uttrykk for tiltaksbruk for blant annet ungdom, langtidsledige og innvandrere.

Effekter av innsatsen overfor innvandrere måles med overgang til jobbindikatoren for innvan-

drere, men det finnes ikke noen indikatorer som direkte måler effekter eller sluttresultater av Aetats innsats overfor ungdom og langtidsledige.⁴² Aetat har ingen interne indikatorer som primært måler effekter av virkemiddelbruken utover “overgang til jobb” indikatorene, som det rapporteres på til departementet.

40) Kilde: Aetats plandokument “Mål og strategier” for 2005.

41) Aetat har to ulike indikatorer hvor begrepet “oppfølging” brukes: “Andel arbeidssøkere med oppfølging (samtale) siste 3 mnd., %” viser andelen av alle ordinære arbeidssøkere som har hatt oppfølging i form av individuell samtale i løpet av de siste tre måneder. “Utvidet oppfølgingsindikator, siste 3 mnd., %” viser andelen av alle ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging enten som førstegangssamtale, gruppesamtale, *individuell samtale*, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder.

42) Resultatindikatoren “Andel langtidsledige av alle helt ledige” gir i begrenset grad et uttrykk for effekter av Aetats innsats overfor langtidsledige (se kapitlet “I hvilken grad er Aetats innsats overfor langtidsledige dekket” på side 30) og er derfor gruppert som et mål på tjenesteproduksjon. Departementets og Aetats resultatindikator “andel ordinære arbeidssøkere til jobb” er heller ikke tatt med som et uttrykk for effekter av innsatsen overfor langtidsledige, fordi den måler andelen til jobb for langt flere arbeidssøkere enn de som har vært langtidsledige eller langtidsarbeidssøkende.

I forhold til Aetats innsats overfor yrkeshemmede er det en overgang til jobbindikator som skal måle effekter av virkemiddelbruken, mens det er en rekke indikatorer som måler saksbehandlings- og ventetid i ulike deler av utførelsesløpet. Det er et særlig fokus på andelen yrkeshemmede i tiltak og gjennomsnittlig varighet fra handlingsplan til tiltak, siden disse er resultatindikatorer.

Det er et gjennomgående inntrykk fra intervjuene at ledere ved hoved- og lokalkontor oppfatter systemet med resultatindikatorer som et godt utgangspunkt for styring. Ved de besøkte hoved- og lokalkontorene brukes resultatindikatorer til jevnlig oppsummeringer av kontorenes innsats. Det framgår av intervjuene at indikatorer for oppfølging (også den utvidede), andel av ordinære tiltaksdeltakere i målgruppe og antall avklaringer av yrkeshemmede blir brukt aktivt. Ledere følger med på disse indikatorer og tar opp forhold med saksbehandlerne etter behov.

Når det gjelder indikatoren for overgang til jobb, er det noe mer varierende hvordan kontorene forholder seg til denne. Mange ledere opplever at sluttmeldekortstatistikken i liten grad gir tilbakemelding på kontorets resultater. Ettersom både massen av arbeidssøkere og tilgangen på arbeidsplasser varierer over tid, er det vanskelig å tolke variasjoner på overgang-til-jobb-indikatorer som et utslag av hvor effektiv tjenesteproduksjonen og tiltaksbruken er. I tillegg er antallet respondenter på sluttmeldekortundersøkelsen få for flere kontor. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til om andelen som går over i jobb, er reell, eller om den reflekterer et skjevt utvalg av de som har sluttet å være registrert i Aetat.

Blant saksbehandlerne er det en generell oppfatning at resultatindikatorer ikke er dekkende for

den innsats som gjøres, og at de gir begrenset informasjon om kvaliteten på arbeidet. Flere saksbehandlere uttaler at det primært er kvalitetshensyn og ikke mål om høy kvantitet som i praksis er styrende for hvordan de følger opp de arbeidssøkende.

Hvordan har direktoratet fulgt opp hovedkontorenes resultater?

Gjennom intervju med ledere ved hoved- og lokalkontor kom det klart fram at de oppfatter langtidsledige, innvandrere, ungdom og yrkeshemmede som prioriterte arbeidssøkergrupper.

Målstyring forutsetter at det etableres ordninger som sikrer kontroll med at resultatene er i samsvar med fastsatte mål, og at det blir iverksatt tiltak ved vesentlige avvik.

I Tabell 2 vises resultater på indikatorer hvor enkelte fylker har hatt gjentatte svake resultater. Det er særlig indikatorer som er relevant for innsatsen overfor prioriterte arbeidssøkergrupper som er valgt ut.

Som det framgår av Tabell 2 har noen fylker i perioden 2003 til 2005 hatt gjentatte svake resultater på enkelte resultatindikatorer:

- Nordland har lav andel innvandrere til jobb i alle tre årene. Resultater var mer enn fem prosentpoeng under både plantall og landsresultatet i 2003 og 2005 (se kapitlet "Vedvarende lav overgang til jobb blant innvandrere i enkelte fylker" på side 57).
- Oslo har en høy andel langtidsledige i alle tre årene. Andelen langtidsledige er klart over plantall i både 2004 og 2005 (se kapitlet "Noe nedgang i andelen langtidsledige" på side 47).
- Aust-Agder ligger lavt på andelen yrkeshemmede til jobb i alle tre årene. I 2005 lå fylket

Tabell 2 Resultater på utvalgte resultatindikatorer for hele landet og for utvalgte fylker, sett i forhold til Aetats interne plantall, 2003 til 2005

Indikator		2003	2004	2005
Andel ordinære arbeidssøkende innvandrere til jobb	Plantall	60 %	60 %	60 %
	Resultat hele landet	59 %	62 %	61 %
	Resultat Nordland	53 %	56 %	53 %
	Nordlands avvik fra plantall	-7 pst.poeng	-4 pst.poeng	-7 pst.poeng
Andel langtidsledige	Plantall	-	Maks 30 %	Maks 28 %
	Resultat hele landet	28 %	27 %	26 %
	Resultat Oslo	34 %	34 %	33 %
	Oslos avvik fra plantall	-	4 pst.poeng	5 pst.poeng
Andel yrkeshemmede til jobb	Plantall	-	-	45 %
	Resultat hele landet	41 %	41 %	43 %
	Resultat Aust-Agder	37 %	35 %	38 %
	Aust-Agders avvik fra plantall	-	-	-7 pst.poeng

Kilde: Aetat

mer enn fem prosentpoeng under plantall (se kapitlet “Noe over 40 prosent av de yrkeshemmede går over i jobb“ på side 63).

Vedvarende lav overgang til jobb for innvandrere i Nordland er ikke analysert i fylkets rapportering

En gjennomgang av virksomhetsrapporter fra Nordland i årene 2003 til 2005 viser at lav overgang til jobb blant ordinære arbeidssøkende innvandrere i liten grad er omtalt. Det er redegjort for introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og framdriften i forhold til samarbeidsavtaler med kommunene, men innvandrere som omfattes av introduksjonsordningen, har i disse årene utgjort en liten andel av alle registrerte arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn i Aetat.⁴³ I virksomhetsrapporten for 3. tertial 2005 heter det at andelen med innvandrerbakgrunn til jobb “burde vært noe høyere”. Manglende måloppnåelse på denne indikatoren er imidlertid ikke analysert.

I referatet fra dialogmøtet mellom Aetat Nordland og Aetat Arbeidsdirektoratet for 2003 blir den svake resultatoppnåelsen for innvandrere til jobb beskrevet, men det trekkes ikke fram noen årsaksforklaringer eller foreskrevne tiltak for å bedre måloppnåelsen på dette området.

På spørsmål om hva som har vært gjort for å bedre måloppnåelsen på overgang til jobb for innvandrere i Nordland, hevder Aetat Arbeidsdirektoratet at det har vært tatt opp hver gang i dialogmøtene. Arbeidsdirektoratet uttaler at det har forsøkt å få tak i om den lave andelen innvandrere til jobb i Nordland skyldes mangelfull innsats fra Aetats side, eller om det kan forklares med andre forhold. Ifølge direktoratet har Aetat Nordland blitt bedt om å bedre resultatene på dette området i årene 2003 til 2005. Aetat Arbeidsdirektoratet viser til at i 2006 har andelen ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn til jobb blitt bedre i Nordland.

Aetats hovedkontor i Nordland hevder i intervju med Riksrevisjonen at det ikke har vært noen spesiell oppfølging fra Arbeidsdirektoratet i forhold til overgang til jobb blant innvandrere i Nordland. Ifølge hovedkontoret har de ikke blitt bedt om å vise til spesielle tiltak for å bedre måloppnåelsen på dette området. På spørsmål om hvordan Nordland har jobbet for å oppnå gode

43) I 2005 var det i gjennomsnitt 612 registrerte ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn i Nordland. I samme år var det i gjennomsnitt 63 personer som var deltakere i introduksjonsordningen i fylket.

resultater i forhold til innvandrere, svarer Aetat Nordland at de har hatt fokus på den rette arbeidsdeling mellom Aetat og kommunen, som gjør at introduksjonsordningen fungerer godt. Hovedkontoret uttaler videre at: “Det har vært lite fokus på ledighet blant innvandrere i fylket. Det har ikke vært oppfattet som noe problematisk rundt om på lokalkontorene.”

Vedvarende høy andel langtidsledige i Oslo

I Oslo og Akershus' virksomhetsrapporter for årene 2003 til 2005 blir høy andel langtidsledige i Oslo kommentert. Det er også tatt opp i dialogmøte mellom hovedkontoret og Aetat Arbeidsdirektoratet i 2003 og 2004. I referat fra møte våren 2004 heter det at “i oppfølgingsarbeidet vil det være særlig viktig å fange opp langtidsledige og prioritere disse ved bruk av arbeidsmarkeds tiltak.” Oslos resultat for andelen av ordinære tiltaksdeltakere som har vært ledige over 5 måneder før tiltak, viser en økning fra 33 prosent i 2004 til 39 prosent i 2005.

Særlig i Oslo og Akershus' rapport for 2004 blir årsaksforklaringer til høy andel langtidsledige presentert, og spesifikke tiltak listet opp. I fylkets virksomhetsplan for 2005 lanseres reduksjon av langtidsledigheten som en sentral utfordring. Av konkrete tiltak er blant annet et relativt stort tiltaksvolum innen jobbklubber. I Oslos rapporter for 2005 vises det til at andelen langtidsledige synker, men andelen langtidsledige er fortsatt klart høyere enn Aetats plantall.

Hovedkontoret for Oslo og Akershus uttaler⁴⁴ at i styringsdialogen med direktoratet har det vært trukket fram at årsaken til at det er en høy andel langtidsledige i Oslo, er at fylket har relativt lite tiltaksmidler, og det er en stor andel innvandrere registrert ved enkelte Aetat lokal.⁴⁵ Vedvarende høy andel langtidsledige i Oslo har ifølge hovedkontoret ikke utløst noen spesiell handling fra direktoratets side. Fordelingen av tiltaksmidler mellom fylkene har vært den samme siden 2003.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler at ved tildeling av tiltaksmidler blir høy andel innvandrere, langtidsledige og ungdom vektlagt. Direktoratet viser imidlertid til at Oslo har hatt store problemer med oversikt over tiltaksøkonomien. Ifølge

44) Intervju med Riksrevisjonen april og mai 2006

45) I den sammenheng opplyser hovedkontoret at Aetat Oslo og Akershus avgir midler til fire bydeler i Oslo til oppgavedifferensiering. Tiltaksmidler går til dekning av langtids sosialhjelpsmottakere. Hovedkontoret synes at det går uforholdsmessig mye midler til bydelene til dette formålet, fordi det går ut over alle ordinære arbeidssøkere som får mindre penger på post 70.

direktoratet har de nå fått bedre oversikt, og det kan også ha ført til bedre systematikk i tildeling av tiltak til målgruppene.

Direktoratet uttaler videre til at det er mange grunner til at Oslo har en stor andel langtidsledige. Én grunn er at Oslo er et fylke som har ligget litt etter i oppfølging av arbeidssøkerne. Samtidig er det stor gjennomstrømming av arbeidssøkere og en egen storbyproblematikk i fylket. Ifølge direktoratet kan det derfor ha vært krevende for fylket å få på plass gode systemer.

Direktoratet framholder at Oslo har fått til tettere oppfølging av de langtidsledige. Direktoratet vurderer det slik at Oslo ut ifra de historiske betingelsene har hatt store forbedringer og gjort det bra, selv om fylket flere år på rad har resultater under plantall på andelen langtidsledige.

Ifølge hovedkontoret for Oslo og Akershus har de for å redusere langtidsledigheten hatt fokus på økt oppfølging av arbeidssøkere som nærmer seg langtidsledighet og bedre kvalitet på oppfølgingen generelt. I tillegg har hovedkontoret gitt instruks om spesielt å tilvise langtidsledige og innvandrere. Lokalkontorene har ifølge hovedkontoret jevnlig fått lister over hvem som er langtidsledige. Hovedkontoret vedgår imidlertid at selv på høsten 2005 var ikke systematikken i oppfølgingen god nok til å fange opp alle arbeidssøkerne. Samtidig har det ifølge hovedkontoret vært slik at cirka halvparten av de som er innkalt til oppfølgingssamtale, ikke møter. Dette kan være personer uten krav på ytelser (som studenter og sosialhjelpsmottakere), og hovedkontoret opplyser at de har tatt i bruk arbeidsbenker i Arena for å sortere ut de som ikke møter til innkalt samtale.

Faktisk innsats for å få flere yrkeshemmede til jobb i Aust-Agder lite synlig i styringsdokumenter

I Aust-Agders virksomhetsrapport for 3. tertial 2003 blir den lave andelen yrkeshemmede som etter attføring går til jobb, kommentert. Som kommentar til lav måloppnåelse på området i 2003 heter det i referatet fra styringsdialogmøtet mellom direktoratet og hovedkontoret at Aust-Agder må "i likhet med Aetat generelt i landet fokusere på effektiv organisering av attføringsarbeidet og bevissthet om målrettet virkemiddelbruk med sikte på raskere gjennomstrømming. Mulighetene for formidling til arbeid må aktivt vurderes før bruk av tiltak. Jobbfokus i attføringsarbeidet forutsetter god arbeidsgiverkontakt og markedskunnskap".

I Aust-Agders plan for 2005 framgår det at en vridning i tiltaksstrukturen, særlig ved økt bruk av lønnstilskudd og AMO, skal bidra til å få flere yrkeshemmede i arbeid. Det heter også at tiltakene i handlingsplanen for yrkesrettet attføring skal bidra til at nesten halvparten går til jobb etter gjennomført attføring i fylket. I dialogmøtet med direktoratet våren 2005 ble Aust-Agder bedt om å sikre implementering av tiltakene i fylkets plan for organisering av attføringsarbeidet i alle ledd i organisasjonen.

I rapporten for 3. tertial 2005 er det ikke kommentert hvorvidt disse tiltakene har blitt gjennomført og om de har fungert.⁴⁶ Det rapporteres at det jobbes aktivt på lokalkontorene for å bedre andelen ferdig attførte til jobb, men det er ingen årsaksforklaringer til at andelen ferdig attførte til jobb er vedvarende lav i fylket.

4.2.2 Andre systemer for å sikre resultatoppnåelse

Ferdig attførte kan ikke identifiseres som gruppe i Arena

Én forutsetning for å følge opp personer i prioriterte grupper eller med spesielle behov er at de lar seg identifisere i saksbehandlerprogrammet Arena. Ved flere av de besøkte hovedkontorene har det vært kjørt ut lister over hvem som er langtidsledige, og lokalkontorene er blitt bedt om å følge opp disse personene spesielt.

Ledere ved flere av de besøkte kontorene uttrykte frustrasjon over at ferdig attførte ikke kan identifiseres i Arena, samtidig som de har motatt et klart styringssignal på at det skal satses på å få tidligere yrkeshemmede over i jobb. Aetat Arbeidsdirektoratet opplyser⁴⁷ at i perioden hvor en person mottar attføringspenger (seks måneder etter fullført attføringsløp), lar det seg gjøre å skrive ut lister med de "ferdig attførte", selv om de regnes som ordinære arbeidssøkere.

Direktoratet uttaler samtidig at de har en generell policy på at det ikke skal være for mange merkelapper i Arena. Ifølge direktoratet skal fokuset i saksbehandlerens oppfølging være på arbeidssøkerens kompetanse og ikke nødvendigvis på om personen er ferdig attført. De som er ferdig attført, omfattes derfor av rutinene for ordinær oppfølging.

46) I Aetats "Nasjonale handlingsplanen for organisering av yrkesrettet attføring" (utarbeidet høsten 2004) er det satt fokus på å bedre attføringsarbeidet i fylkene. I forbindelse med denne handlingsplanen kan det ha foregått en oppfølging av Aust-Agders resultatoppnåelse utover det som er omtalt i referatet fra dialogmøtet med Aetat Arbeidsdirektoratet.

47) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2005.

Hvilke systemer finnes for å få fram effekter av tiltak for ordinære arbeidssøkere?

I Aetats retningslinjer for tiltak⁴⁸ presenteres oppfølgings- og kontrollrutiner i forhold til mål-oppnåelse og effekter av tiltak. Fire systemer skal få fram måloppnåelse av tiltaksbruken i Aetat:

- bruk av sluttmeldekort
- brukeroppfølging blant tiltaksdeltakerne
- oppfølging av arbeidssøkeren etter gjennomført tiltak
- jevnlig evaluering av alle tilskuddsordninger

Sluttmeldekortene gir i begrenset grad tilbakemelding på effekten av tiltaksbruken

Som nevnt tidligere (i kapitlet "Interne resultatindikatorer i Aetat" på side 34) viser intervjuundersøkelsen at flere ledere og saksbehandlere i liten grad oppfatter sluttmeldekortstatistikken som en god tilbakemelding på kontorets innsats, blant annet pga. lav svarprosent, ulike utvalg hver måned og at overgang til jobb ikke er isolert fra faktorer utenfor Aetats innsats.

Variierende brukeroppfølging blant tiltaksdeltakerne

Gjennom saksbehandlers kontakt med tiltaksdeltakere skjer en viss form for brukeroppfølging. Intervjuene med saksbehandlerne viser at det for mange kontors vedkommende ikke er noen rutine for systematisk oppfølging av de som er på ordinære tiltak, med mindre saksbehandleren får beskjed om at noe ikke fungerer på tiltaket. For alle som er på tiltak, skal det leveres inn frammøteskjema hver 14. dag til Aetat. Ved flere kontor uttales det at det er dette skjemaet som primært brukes til å følge opp deltakere på tiltak. Hvis en saksbehandler får melding gjennom frammøteskjemaet eller direkte fra tiltaksdeltaker eller arbeidsgiver om at noe er problematisk med tiltaket, vil saksbehandler ta kontakt. Denne kontakten skjer da primært per telefon.

Aetat Arbeidsdirektoratet utarbeidet i 2006 en minimumsstandard for arbeidet med arbeidsmarkedstiltak som også tar for seg oppfølging av arbeidssøkere på tiltak.

Aetats faste brukerundersøkelse har i årene 2003 til 2005 ikke hatt spørsmål som spesifikt berører relevans, nødvendighet og hensiktsmessighet av tiltaksbruk.

Ingen statistikk på om oppfølgingsamtale gjennomføres etter tiltak

Som en hovedregel skal arbeidssøkere kalles inn til oppfølging hver tredje måned. Slik sett skal det være en rutine for at saksbehandleren får tilbakemelding fra en tiltaksdeltaker om hvordan tiltaket fungerte. Samtidig er det slik at mange arbeidssøkere ikke er inne til individuell samtale hver tredje måned (se kapittel 4.3.1). Det er imidlertid usikkert i hvilken grad de personene som har deltatt på tiltak, også har vært til oppfølgingsamtale innen rimelig tid etter at tiltaket er gjennomført. Aetat har i perioden 2003 til 2005 ikke utarbeidet statistikk som viser hvor stor andel av ordinære tiltaksdeltakere som har en individuell oppfølgingsamtale etter at tiltaket er gjennomført (forutsatt at personen fortsatt er arbeidssøkende og ikke går over på et annet tiltak som en del av tiltakskjedning).

Vanskelig å trekke konklusjoner om effekter på grunnlag av evalueringer

For perioden 2003 til 2005 er det tre eksterne evalueringer som omhandler effekter av tiltaksbruk for ordinære arbeidssøkere.⁴⁹ Både departementet og Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler i intervju med Riksrevisjonen at det er vanskelig å trekke konklusjoner om effekter basert på disse evalueringene.

Få oversikter over resultater av tiltaksbruken

Internt i Aetat foretas det evalueringer av AMO-tiltak. Grunnlaget for evalueringene er et spørreskjema som fylles ut av kursdeltakerne, og en sluttrapport fra kursarrangøren. Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler at disse gir et grunnlag for etterprøving av deler av tiltaksbruken overfor ordinære arbeidssøkere.⁵⁰ Det er i utgangspunktet hovedkontorene som følger opp disse evalueringene. Enkelte hovedkontor kjører ut lister over hvor mange som står som arbeidssøkere en viss tid etter de har deltatt på kurset, men det synes ikke å være noen gjennomgående systematikk for dette.

Utover AMO-kurs er det ikke blant saksbehandlerne noen systematisk informasjonssamling av hvilke tiltak som fungerer godt, og hvilke tiltak som ikke gjør det. En saksbehandler uttaler i den forbindelse:

“Vi her på Aetat XX foretar lite oppfølging og ingen systematisk evaluering av arbeids-

49) SSBs rapport nr. 2006/5, FAFOs rapport nr. 517 (2006) og Frischsenterets rapport nr. 4/2006.

50) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

48) Retningslinjer av 18.07.2005. Disse er oppdatert april 2006.

praksisplassene. Når perioden for en arbeidspraksis går mot slutten, har vi en dialog med arbeidsgiver per telefon og spør: Hva nå? Aktuelt med ansettelse? Vi er imidlertid aldri ute hos arbeidsgiver og undersøker. Det er heller ingen rutine for å evaluere arbeidspraksisen i den påfølgende oppfølgingssamtalen etter at en arbeidssøker er ferdig med en arbeidspraksis og ikke har fått jobb. På et eller annet tidspunkt får vi kanskje avklart hvor godt arbeidspraksisen fungerte.”

Flere av saksbehandlerne hevder at det i begrenset grad gjøres notater i saksbehandlingssystemet om erfaringer med den enkelte tiltaksarrangør. Det gjelder både lønnstilskudd, kurs og praksisplasser. Dermed er erfaringer med enkelte tiltaksarrangører kun muntlig tilgjengelig for saksbehandlerne.

Undersøkelsen viser at det for *ordinære* tiltaksdeltakere i liten grad utarbeides en oversikt i etaten (verken på lokal-, hoved- eller direktoratnivå) over

- hvilke tiltaksarrangører som har blitt benyttet
- hvem som har deltatt på tiltakene (f.eks. i forhold til målgruppe)
- hvor mye penger som har blitt brukt
- hvorvidt deltakerne har kommet i jobb i etterkant

For spesielle arbeidsmarkedstiltak, dvs. til yrkeshemmede, finnes det i større grad slike oversikter. Som en hovedregel utarbeider arbeidsmarkedsbedriftene sluttrapporter. Ved de besøkte kontorene uttales det at disse rapportene er nyttige, da de gir svar på arbeidskapasitet og motivasjon hos arbeidssøkeren, samtidig som de tjener som dokumentasjon til trykdesystemet.

På direkte spørsmål til saksbehandlerne om de får tilbakemelding på hva som skjer med arbeidssøkerne når de forlater Aetat og slutter å være registrert som arbeidssøkere, svarte saksbehandlerne at det er svært begrenset med slik tilbakemelding. De fleste ga uttrykk for at de helt klart så gevinsten i å få tilbakemelding om en person har hatt overgang til jobb eller trygd, og om vedkommende har fått en relevant jobb eller ikke. Ved slik tilbakemelding vil man bedre kunne se hva som fungerer og hva som ikke fungerer i oppfølgingsarbeidet. Ifølge saksbehandlerne er det ikke noe apparat som ivaretar en slik erfaringssamling i Aetat. Samtidig påpekte flere saksbehandlere at det ligger utfordringer i hvordan slik informasjon skal skaffes til veie.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler⁵¹ at det er mulig at det er et potensial i forhold til å få kjennskap til hva som skjer med arbeidssøkere på tiltak, og til å undersøke hvilke tiltak som virker og som ikke virker. Direktoratet uttaler at det kanskje må finne effektive måter å innhente denne informasjonen på eller finne måter å gjøre gode resultatvurderinger på. Samtidig påpeker direktoratet at tiltaksdeltakerne som ikke kommer i jobb, kommer tilbake til saksbehandleren. Ifølge direktoratet får saksbehandleren dermed et visst inntrykk av hvor godt et tiltak har virket.

Direktoratet opplyser videre at det i utgangspunktet ikke har vært noen krav til fylkene i forhold til hvilke resultater som skal oppnås gjennom bruk av tiltak, for eksempel i forhold til overgang til jobb. Grunnen til det er ifølge direktoratet at det er svært komplekst å finne en hensiktsmessig måte å måle resultater av tiltaksbruk. Direktoratet understreker samtidig at etaten de siste årene har jobbet mye med å bli bedre bestillere. Det innebærer at det skal være tydelige krav til tiltaksarrangørene, for eksempel jobbsøkningsaktivitet, mens tiltaket pågår.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler⁵² at det ikke er et behov for departementet selv å ha en oversikt over hvilke spesifikke tiltaksarrangører som benyttes, og hvilke resultater de enkelte tiltaksarrangører kan vise til. Departementet ser imidlertid at oversikter over tiltaksbruk og resultater kan være et nyttig verktøy for ledere på ulike nivåer i etaten. Departementet påpeker samtidig at det utarbeides evalueringer og sluttrapporter for enkelte tiltak som skal få fram resultater av tiltaksbruken.

Den nye minimumsstandarden for arbeidet med arbeidsmarkedstiltak som ble utarbeidet i 2006, omhandler blant annet tiltaksarrangørens rapportering og Aetats oppfølging og vurdering av denne.

Kvalitetskontroller gjennomføres i liten grad
Ved de besøkte kontorene er det i liten grad gjennomført kvalitetskontroller. Det gjennomføres ikke systematiske kontroller av den individuelle behovsvurderingen som hver enkelt saksbehandler foretar i forhold til tildeling av tiltak. Det foretas en formell godkjenning av tiltakene på overordnet nivå av distriktsarbeidssjef, avdelingsleder eller fagansvarlig, men dette er pri-

51) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

52) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

mært ut ifra økonomi og ikke i forhold til om tiltakene er nødvendige og hensiktsmessige. Ved enkelte kontor er det en rutine at prioriteringen av hvem som skal få tiltak (særlig blant ordinære arbeidssøkere), skjer på teammøter. Slik sett kan det skje en kvalitetssikring av tildeling av tiltak saksbehandlerne imellom. Ingen av de besøkte kontorene kunne imidlertid dokumentere at ledere eller fagpersoner utenfor kontoret har foretatt kontroller av saksbehandlerens vurdering av om tildelingen av tiltak er nødvendig og hensiktsmessig.

Ved de besøkte kontorene er det slik at ledelsen primært følger opp den kvantitative innsatsen, for eksempel hvor mange oppfølgingssamtaler som er avholdt, eller hvor mange handlingsplaner som er utarbeidet. De kontrollene som har blitt foretatt av ledere ute ved de besøkte kontorene, har stort sett gått på registreringskvalitet, og primært etterregistrering av tiltak. Enkelte kontor har også fulgt opp saksbehandlerne ved at det har blitt kjørt ut lister over mangelfulle registreringer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler⁵³ at det er komplisert å gjøre en kvalitetsvurdering av saksbehandlere i Aetat. Det skyldes at saksbehandlingen i Aetat i stor grad er basert på skjønn. Departementet viser til at det er lettere å gjennomføre kvalitetskontroller av forvaltning av rettighetsbaserte ordninger.

4.2.3 Resultatrapporteringens pålitelighet

Aetats kvantitative resultatrapportering er i hovedsak basert på sluttmeldekortundersøkelsen og saksbehandleres registrering av oppfølging, tiltaksgjennomføring og tilvisning. I det etterfølgende er elementer knyttet til påliteligheten til overgang til jobb-, oppfølgings- og tilvisningsstatistikken presentert. I tillegg er utvalgte elementer ved internkontrollen i Aetat når det gjelder å sikre pålitelig registrering og resultatrapportering, presentert.

Synkende svarprosent på sluttmeldekortundersøkelsen i 2005

Ifølge Aetat skal alle arbeidssøkere som slutter å melde seg til Aetat etter om lag ni uker, få tilsendt et sluttmeldekort. På dette kortet blir de bedt om å krysse av for hovedaktivitet, som hel eller deltidsarbeid, skole/utdanning/kurs eller uføretrygd. Dersom sluttmeldekortet ikke er besvart, blir det sendt ut purringer etter fire

og seks uker.⁵⁴ Personer som slutter å melde seg for Aetat, kan også gi sluttmelding over Internett.

Lavest svarprosent blant ungdom og ikke-OECD-innvandrere

Figur 1 på neste side viser andelen som har svart på sluttmeldekortet for ordinære arbeidssøkere for årene 2003, 2004 og 2005, fordelt på ungdom under 20, ungdom 20–24, ikke-OECD-innvandrere og OECD-innvandrere.

Svarprosent på sluttmeldekort for alle ordinære arbeidssøkere sett under ett, har i perioden 2003 til 2005 vært omkring 65 prosent. For alle ordinære arbeidssøkere sett under ett og OECD-innvandrere økte svarprosenten på sluttmeldekort fra 2003 til 2004, mens den sank i 2005 til nærmere 60 prosent.

For andre undergrupper av arbeidssøkere har svarprosenten på sluttmeldekort vært tilnærmet stabil eller gått ned i perioden fra 2003 til 2004, og gått markant ned fra 2004 til 2005.

Svarprosenten er gjennom alle årene lavest for ungdom under 20, hvor andelen som svarte på sluttmeldekort, gikk ned til 50 prosent i 2005. For ikke-OECD-innvandrere og ungdom i alderen 20–24 år har svarprosenten vært om lag 58 prosent i 2003 og 2005, men sunket til 53 og 54 prosent i 2005.

En lav svarprosent på sluttmeldekort vil være problematisk for påliteligheten til overgang til jobbstatistikken generelt fordi feilmarginene kan bli store. I tillegg kommer at statistikken innenfor fylker og for spesielle arbeidssøkergrupper (som innvandrere og tidligere yrkeshemmede) vil bli upålitelig med lav svarprosent fordi utvalgene er relativt små.

Faktisk overgang til jobb er noe lavere enn det sluttmeldekortstatistikken viser

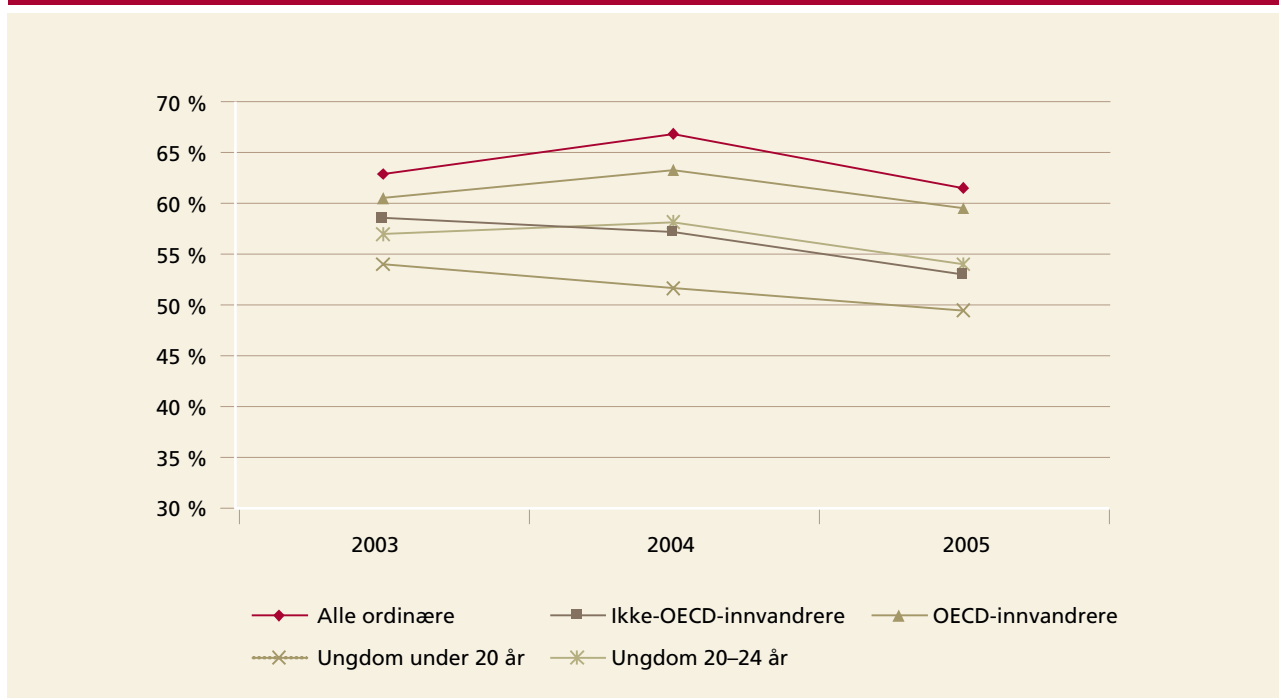
Aetat Arbeidsdirektoratets finner i en oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg for Aetat høsten 2002, at den faktiske overgangen til jobb er noe lavere enn det sluttmeldekortstatistikken gir inntrykk av.⁵⁵ Dette gjelder både for ordinære arbeidssøkere og for tidligere yrkeshemmede. Basert på et utvalg av de som ikke svarte på sluttmeldekort, er andelen som gikk til jobb, lavere enn for de som svarte på sluttmeldekort.

54) Hentet fra dokumentet "Sluttmeldekort" (sist oppdatert 6.12.2005) på Aetats intranett.

55) Aetat arbeidsdirektoratets rapporter nr. 1-3/2004 (Tormod Reiersen).

53) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

Figur 1 Svarprosent på sluttmeldekort for ordinære arbeidssøkere for årene 2003, 2004 og 2005. Fordelt på ungdom under 20 år, ungdom 20–24 år, ikke-OECD-innvandrere og OECD-innvandrere



Kilde: Aetat

Oppfølgingsstatistikken har usikre feilmarginer

Aetats statistikk viser at fra 2003 til 2005 er det en betydelig forbedring i andel ordinære arbeidssøkere som får individuell oppfølgingssamtale hver tredje måned (fra 13 prosent i 2003 til 32 prosent i 2004 og 47 prosent i 2005). Økningen i oppfølging har i perioden 2003 til 2005 vært omtalt i Aetats tertialrapporter til departementet uten kommentarer om upålitelighet og feilkilder.

Intervjuene viser imidlertid at saksbehandlernes registrering av individuell oppfølging i Arena varierer. Ved de besøkte kontorene uttrykkes det at det er ulik praksis for blant annet hvor omfattende en samtale skal være før prosessen "individuell oppfølging" kjøres av saksbehandleren.

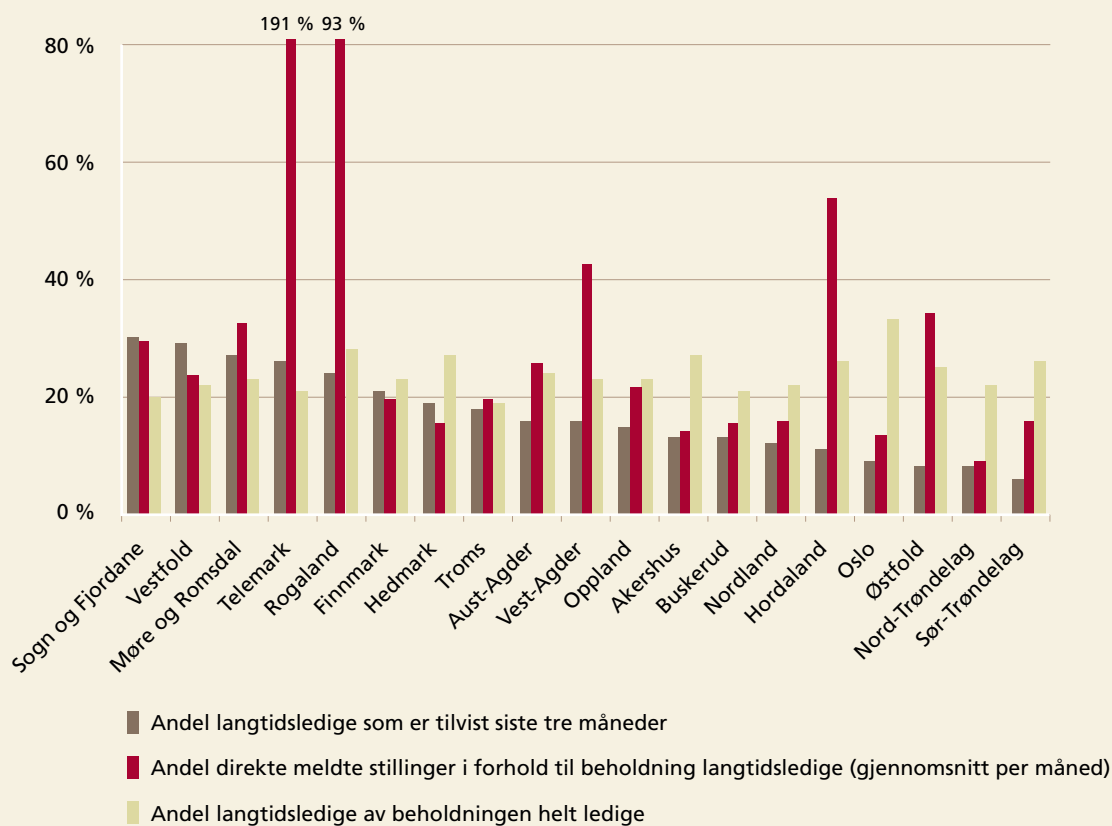
Aetats internrevisjon har i en revisjon fullført våren 2006 avdekket at oppfølgingsstatistikken er noe upålitelig. Revisjonen viste at det ved revisjonstidspunktet manglet klare retningslinjer og krav til registrering i Arena. Videre viste revisjonen at det i liten grad gjennomføres systematisk kontroll med de registreringer som gjøres i Arena. Det kom også fram at enkelte registreringer i Arena av oppfølging var ukorrekte, enten ved at opplysningene var feil, eller ved at oppfølging ikke hadde funnet sted. Internrevisjonen fant imidlertid ikke grunnlag for at det har foregått omfattende og systematisk feilregistrering med det formål å framstille ukorrekte resultater knyttet til oppfølging.

På spørsmål om påliteligheten i rapporteringen uttaler direktoratet⁵⁶ at økningen fra 2003 til 2005 i andelen som får oppfølging er reell og vesentlig, men at det ikke er mulig å anslå statistisk hvor stor denne økningen har vært. Ifølge direktoratet har oppfølging vært et stort satsningsområde de siste årene, særlig i 2004 og 2005. Det har vært tett fokus på oppfølging i dialogmøtene med fylkene, og det har vært gjennomført erfaringsutveksling med ytre etat. Det har også blitt utviklet forslag til hvordan lokalkontorene kan utvikle gode systemer for oppfølging, som "tips og råd" på intranett. I tillegg kommer at registrering av individuell samtale har blitt forenklet ved at prosessen "individuell oppfølging" i saksbehandlerprogrammet Arena har blitt endret.

Når det gjelder påliteligheten til statistikken, uttaler Aetat Arbeidsdirektoratet at oppfølgingsandelen på 13 prosent blant de ordinære arbeidssøkerne i 2003 ikke er til å stole på. Det skal ha foregått mer oppfølging enn dette i 2003. Ifølge direktoratet er det imidlertid umulig å si noe spesifikt om hvor stor feilmarginen i prosenttallet er. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i møte med Riksrevisjonen 29. juni 2006 at det er kjent med at det kan eksistere usikkerhet ved Aetats statistikk generelt, men ikke oppfølgings-

56) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

Figur 2 Sammenlikning av andel langtidsledige som er tilvist i løpet av de siste tre måneder i forhold til tilgang på direkte meldte stillinger i hvert fylke. Gjennomsnitt per måned i 2005



Kilde: Aetat

statistikken spesielt. Det at nivået på en del av styringsindikatorene i seg selv har en usikkerhet, er departementet kjent med. Ifølge departementet har direktoratet ikke meldt at feilmarginene er så store at det kan innebære at oppfølgingsarbeidet ikke nødvendigvis har blitt styrket i perioden 2003 til 2005. Departementet har videre det inntrykk at både oppfølgingen av arbeidssøkerne og registreringen av den har blitt bedret de siste årene. Det skyldes ifølge departementet blant annet at serviceerklæringer er innført, og det stiller krav til at den enkelte skal følges opp av Aetat.

Stor fylkesvis variasjon i tilvisning – ulik praksis for registrering

Andel arbeidssøkere med tilvisning i løpet av de siste måneder er en del av grunnlaget for den utvidede oppfølgingsindikatoren. Ulik praksis for registrering av tilvisninger vil derfor føre til at resultatindikatoren “andel med utvidet oppfølging” gir et upålitelig bilde av omfanget av faktisk oppfølging.

Figur 2 viser andel langtidsledige som er tilvist i løpet av de siste tre måneder i forhold til tilgang

på direkte meldte stillinger i hvert fylke, og andelen langtidsledige i hvert fylke.

Det er betydelig variasjon mellom fylkene i bruk av tilvisninger overfor langtidsledige så vel som for andre grupper. Mens 30 prosent av de langtidsledige i Sogn og Fjordane ble tilvist i løpet av de siste tre månedene i 2005, var den tilsvarende andelen i Sør-Trøndelag 6 prosent. Videre er det slik at flere av fylkene som har en lav andel tilvisninger, ikke har en spesielt lav andel direkte meldte stillinger. Den store variasjonen mellom fylkene i tilvisning til langtidsledige kan derfor ikke bare forklares med ulik tilgang på direkte meldte stillinger.

Direktoratet uttaler at de siste årene har det vært et fokus at alle direkte meldte stillinger skal tilvises.⁵⁷ Det har imidlertid i liten grad vært fokusert på hvordan tilvisning skal registreres. I styringsdialogen med fylkene har det ikke vært tid til å fokusere på slike detaljer.

57) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

Intern kontroll i forhold til pålitelig resultatrapportering?

Ingen systematisk risikovurdering av resultatrapporteringens pålitelighet

I Aetats overordnede plandokumenter heter det at det fortsatt er nødvendig med et sterkt fokus på pålitelig kvantitativ rapportering. Det er i liten grad operasjonalisert, og det rapporteres heller ikke på gjennomførte tiltak.

Verken Aetat Arbeidsdirektoratet eller hoved- og lokalkontorene har systematisk identifisert hendelser i forhold til pålitelig kvantitativ rapportering. Samtidig ga intervjuene et inntrykk av at både direktoratet og hoved- og lokalkontorene er bevisst hendelser i forhold til pålitelig kvantitativ rapportering.

Arbeidet med å utarbeide skriftlige risikovurderinger i Aetat ble påbegynt i 2005. Direktoratets risikovurderinger har ikke pålitelig kvantitativ rapportering som et risikoområde.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler⁵⁸ at det er klar over risiko i forhold til pålitelig kvantitativ rapportering, og at det har fokus på området. Direktoratet hevder at problemene i forhold til registrering i saksbehandlersystemet Arena er mindre i 2006 enn tidligere år. Overgangen til Arena medførte en del datakvalitetsproblemer. Arbeidsdirektoratet iverksatte derfor i 2003 tiltak for å forbedre registreringskvaliteten. Ett av tiltakene besto i å sende ut egne brev til fylkene om registrering/etterregistrering i Arena på spesifikke områder. Status om dette arbeidet inngikk som et eget rapporteringspunkt i virksomhetsrapportene dette året, og det var også tema ved ulike ledersamlinger. Direktoratet opplyser at det medførte forbedring av datakvaliteten. De andre tiltakene var hovedsakelig endringer i Arena⁵⁹ og utarbeiding av kontrollister.⁶⁰

Direktoratet uttaler videre at det fortsatt skjer feilregistreringer, og at det er en del ufullstendig registrering og problemer med etterregistrering, men at dette skjer i betydelig mindre grad enn før.

Ledelsen og saksbehandlere ved de intervjuede hoved- og lokalkontorene påpeker at det er en

del risiko knyttet til pålitelig kvantitativ rapportering og registrering i Arena. Både ledelsen og saksbehandlere kunne vise til svakheter når det gjelder å registrere korrekt og fullstendig på oppfølgingsprosessen og tiltaksopplysninger. De hevder samtidig at de er klar over risiko ved registrering i Arena, og at de har fokus på området.

Per våren 2006 har hovedkontorene begynt å utarbeide skriftlige formelle risikovurderinger. I risikovurderinger fra de utvalgte hovedkontorene finnes elementer av pålitelig kvantitativ rapportering.

Opplæring og informasjonsflyt

Det er ulik oppfatning blant saksbehandlerne når det gjelder brukervennligheten av Arena. Noen saksbehandlere sier at Arena er et omfattende, tungvint og vanskelig program å håndtere. Andre saksbehandlere mener Arena er intuitivt og lett å forstå. Flere saksbehandlere hevder imidlertid at de får manglende respons fra direktoratets brukertjeneste for Arena.

De fleste intervjuede hoved- og lokalkontorene har fadderordninger for nyansatte, og fadderene har en viktig funksjon når det gjelder opplæring i Arena. De fleste saksbehandlerne er fornøyd med fadderordningene.

Det er ingen standardiserte kurs for nyansatte.⁶¹ Det avholdes kurs i Arena, som oftest ved hovedkontorene. Flere saksbehandlere ved de intervjuede lokalkontorene sier at de savner en mulighet for mer opplæring på lokalt nivå. Kursene er ikke forbeholdt alle, og det er gjerne et utvalg saksbehandlere som får tilbud om å delta på disse kursene. Saksbehandlerne som deltar på kursene for registrering i Arena, blir gjerne i etterkant ressurspersoner i forhold til registrering i Arena ved sitt kontor, og har ansvaret for å formidle sin kunnskap videre til de andre saksbehandlerne. Utover dette skjer opplæringen av mer uformell karakter, blant annet gjennom kontormøter og ved at saksbehandlerne spør hverandre.

Hvilken opplæring som blir gitt ved endringer i Arena, vil variere ut fra omfanget av endringen. Dersom det er større endringer i Arena,

58) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

59) Endringene i Arena blir nærmere beskrevet i avsnittet om tiltak for å sikre pålitelig kvantitativ rapportering.

60) Det blir redegjort for kontrollistene og kontrollene i avsnittet om tiltak for å sikre pålitelig kvantitativ rapportering.

61) Aetat Arbeidsdirektoratet har utarbeidet dokumentene "Innføring i Arena" og "Komme i gang med Arena" i forbindelse med registrering i Arena. Det er omfattende og tunge dokumenter. Det kom ikke fram av intervjudata at saksbehandlerne brukte disse for opplæring og styrking av kompetanse i forhold til registrering i Arena.

gjennomføres det som prosjekt, og det er prosjektene som har ansvaret for at saksbehandlerne får den nødvendige opplæringen. Det gjøres ved at instruktører kjører lokal opplæring ute i de enkelte fylker/enheter.

Direktoratet opplyser at når det gjelder vedlikeholdsleveranser med mindre endringer, er det ikke alltid nødvendig med opplæring av saksbehandlerne. Informasjon om endringer i Arena skal bli lagt ut på intranett i forkant. Flere saksbehandlerne ved de besøkte lokalkontorene sier at informasjonen på intranett flere ganger har kommet for sent i forhold de endringene som faktisk blir gjort i Arena.

Informasjonsutvekslingen om pålitelig kvantitativ rapportering mellom Aetat Arbeidsdirektoratet og hoved- og lokalkontorene skal blant annet skje på de formelle styrings- og dialogmøtene. I tillegg legges det opp til at mye av informasjonen om registrering i Arena og endringer i Arena formidles via intranett og e-postvirksomhet. Internt i Aetat skjer informasjonsutvekslingen når det gjelder registrering i Arena, i fagmøter, kontormøter og uformelt saksbehandlerne imellom.

Iverksatte tiltak for å sikre pålitelig resultatrapportering

Retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal hjelpe saksbehandlerne i den daglige saksbehandlingen, ligger som hjelpetekster og veivisere i Arena. Det som før var papirbaserte retningslinjer og rutinebeskrivelser, ligger nå innebygget i Arena. Dette er kvalitetssikringssystemet i Arena som både skal sikre god saksbehandling og hindre feil eller ufullstendig registrering.

Aetat Arbeidsdirektoratet har gjort et omfattende arbeid for å utvikle veivisere og hjelpetekster i Arena. Aetat Arbeidsdirektoratet opplyser at veiviserne og hjelpetekstene blir oppdatert ved endringer i Arena. Intervjuundersøkelsen viste imidlertid at saksbehandlerne i liten grad benytter seg av veiviserne og hjelpetekstene.

I tillegg til hjelpetekster og veivisere, består kvalitetssikringssystemet av obligatoriske prosesser. Dette er prosesser som skal sørge for at de aller viktigste prosessene i saksbehandlingen fylles ut. Det skal være umulig å hoppe over de obligatoriske prosessene i saksbehandlingen.

Kvalitetsoppfølgingssystemet KOS er opprettet som et verktøy for ledere i Aetat for å sjekke at det er kvalitet i registreringen og gjennomføring-

en av arbeidsprosessene. Ansvar for oppfølging og kontroll av saksbehandling i Aetat er delegert til underliggende enheter sammen med fullmakter. Bruken av KOS-systemet har i perioden 2003 til 2005 vært frivillig for hoved- og lokalkontorene.

Intervjuundersøkelsen viser at de enkelte hoved- og lokalkontor i liten grad har gjennomført kvalitetskontroller i henhold til kvalitetsmålepunktene i Arena. Ett hovedkontor uttaler:

“Både FA-sjefen og lederen for kvalifisering synes kvalitetsmålepunktene er lite tilgjengelige og nyttige. Opplegget har vært prøvd en gang, men det var ingen suksess. Man opplevde ikke at bruken av kvalitetsmålepunktene påvirket produksjonen positivt. Derfor brukes ikke kvalitetsmålepunktene.”

Det er gjennomført flere større og mindre endringer i Arena for å heve kvaliteten på saksbehandlerprogrammet og data som hentes ut. Det går både på områder, som for eksempel tiltaksregistrering, på prosesser som forbedring og utvikling av hjelpetekstene og veiviserne, og på forenkling av enkelte registreringsprosesser. Det er også gjort endringer i forhold til å sikre kvalitet og tilgjengelighet overfor arbeidssøkeren, for eksempel innføring av selvbetjeningsløsning og innføring av serviceerklæring.

Aetat har utarbeidet en minimumsstandard for oppfølging av ordinære arbeidssøkere. Minimumsstandarden gir en oversikt over hva oppfølging hos Aetat skal inneholde, enten det er individuelle samtaler eller gruppeaktiviteter, og hvordan dette skal dokumenteres i Arena. Denne ble iverksatt fra 1. mars 2006. Hensikten med minimumsstandarden er blant annet å sikre en kvalitativ god og helhetlig oppfølging av arbeidssøkerne. Videre er hensikten å gi saksbehandlerne et verktøy i det daglige arbeidet, slik at de vet nøyaktig hva som må gjøres i en arbeidssak for at den skal gjelde som en oppfølgingssak.

Aetat har videre utarbeidet en minimumsstandard for bruk av arbeidsmarkedstiltak. Den angir hva som må ligge til grunn av faglige vurderinger, og hva som må registreres i Arena for å sikre at kvaliteten på dataene i Arena er god. Den angir hva som må gjøres før oppstart av tiltak, underveis i tiltaksperioden og ved tiltakets avslutning. Minimumsstandarden vil også kunne fungere som en sjekkliste for saksbehandlerne i det daglige arbeidet med tiltak.

Ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet⁶² vil det som tidligere ikke være frivillig for hovedkontorene å gjennomføre kontroller av om minimumsstandardene følges opp i praksis. Disse minimumsstandardene skal kunne etterprøves; det er laget statistikkrapporter som skal kjøres i forbindelse med vanlig virksomhetsrapportering. Rapportene skal avdekke avvik fra minimumsstandardene.

Aetat Arbeidsdirektoratet opplyser om at de har en rekke kontrollrutiner for å sikre korrekt overføring av data fra Arena til etatens styringssystemer. Aetat Arbeidsdirektoratet har gradvis bygget opp et datavarehus som i dag inneholder de fleste, statiske lesbare data som genereres av de ulike kildesystemene i etaten. Ved programmering i datasystemet Power Mart overføres og transformeres data fra saksbehandlersystemet Arena og økonomisystemet OA til datavarehuset. Disse driftsjobbene foregår daglig, ukentlig og månedlig. Ved hver driftsjobb foretar analyseavdelingen i direktoratet en sjekk av at det ikke er noe feil med overføringen av data. Kontrollen blir dokumentert i Business Objects-rapport.

Ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet foretar analyseavdelingen ved hver månedsoppdatering en omfattende manuell kontroll av dataene. I de manuelle kontrollene sjekkes det for eksempel at dataene er konsistente, at det ikke er mye uopp-gitt data, at det er de riktige data som blir overført osv. Ved månedsoppdateringen har arbeidsmarkedsstatistikk førsteprioritet, da denne er det viktigste for beslutningstaker og offentlighet. Denne statistikken vil ofte også danne grunnlaget for øvrig statistikk som i hovedsak følger samme prinsipper og oppdateringstidspunkt. Deretter prioriteres resultatindikatorer og øvrig styringsstatistikk.

Ved kontroll av arbeidsmarkedsstatistikk ser direktoratet for eksempel på historikk og ulike elementer som kan påvirke tallene. Dette er dokumentert i "månedsstatistikk om arbeidsmarkedet" som, i tillegg til månedstabeller, inneholder definisjoner og oversikt over brudd og endringer i statistikken fra 1999–2006. Ved avdekking av eventuelle feil blir dette tatt opp med de aktuelle enhetene.

Aetat Arbeidsdirektoratet har utarbeidet flere typer kontrollister i forhold til ulike situasjoner. I tillegg til den kontrollen som gjøres ved direkto-

ratet, er det også tilrettelagt for at det kan foretas jevnlige kontroller ved den enkelte enhet.

Videre har direktoratet tilrettelagte standardrapporter i kommunikasjonsverktøyet Business Objects (BO), med kontrollister innen spesifikke områder. Dette er lister over personer med fødselsnummer. Fylkene kan derfor på eget initiativ "kjøre ut" og videreformidle disse listene til Aetat lokal. Det er ikke obligatorisk, men et viktig verktøy for å sikre korrekte data og til å gi bedre service til aktuelle brukere. Eksempel på kontrolliste er yrkeshemmede som er blitt stående med "ikke vurdert" mer enn 3 uker.

I tillegg til dette, tilrettelegger datavarehuset data for mer spesialisert bruk og analyse av mer spesifikke problemstillinger. 25–30 brukere ved direktoratet og 1 bruker ved hvert Aetat fylke har tilgang til disse dataene gjennom BO. I BO har man mulighet til å lage egne tabeller ved å gjøre egne spørringer.

For presentasjon internt av arbeidsmarkeds- og styringsdata brukes presentasjonsverktøyet Ainfo. Statistikken på Ainfo foreligger på alle nivåer (nasjonalt, fylkesvis, Aetat lokal og for noen data også på kommune- og bydelsnivå). Statistikken er tilgjengelig for alle i Aetat og oppdateres minst månedlig. Det er med andre ord tilrettelagt for at hver enhet i etaten kan gjøre jevnlige kontroller.

Som et ledd i ordinær drift tas det ut kontroll- og behandlingslister. Kontrollistene stikkprøvekontrolleres tidvis sentralt, tidvis lokalt, avhengig av hva som anses som hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Behandlingslistene sendes de kontorene som er ansvarlig for videre behandling, med beskrivelse av innhold og behandlingsmåte.

Aetats rapportering om vesentlige risikoer

I møte med Riksrevisjonen 29. juni 2006 opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det har inntrykk av at Aetat gjennomfører mange kvalitetskontroller for å sikre at den statistikken de leverer om utviklingen på arbeidsmarkedet, er pålitelig. I tildelingsbrevet til Aetat for 2005 stilles det krav om at Aetat skal ha fokus på risiko og økonomistyring, og at det skal rapporteres på vesentlige risikoer. Ifølge departementet har dette i liten grad blitt gjort.

62) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

4.3 Resultatoppnåelse på prioriterte områder

Undersøkelsen viser at det hefter noe usikkerhet ved Aetats statistikk, jf. kapitlene 4.1.2, 4.2.1 og 4.2.3. For å belyse resultater i denne undersøkelsen anses likevel statistikken som formålstjenlig og tilstrekkelig dekkende for å belyse deler av resultatoppnåelsen. Det er heller ikke noe annet alternativ når det gjelder å sammenfatte informasjon om tjenesteproduksjonen i Aetat.

4.3.1 Resultatoppnåelse langtidsledige

Noe nedgang i andelen langtidsledige

Figur 3 viser andelen langtidsarbeidssøkende og andelen langtidsledige i prosent av alle helt ledige for årene 2003 til 2005.

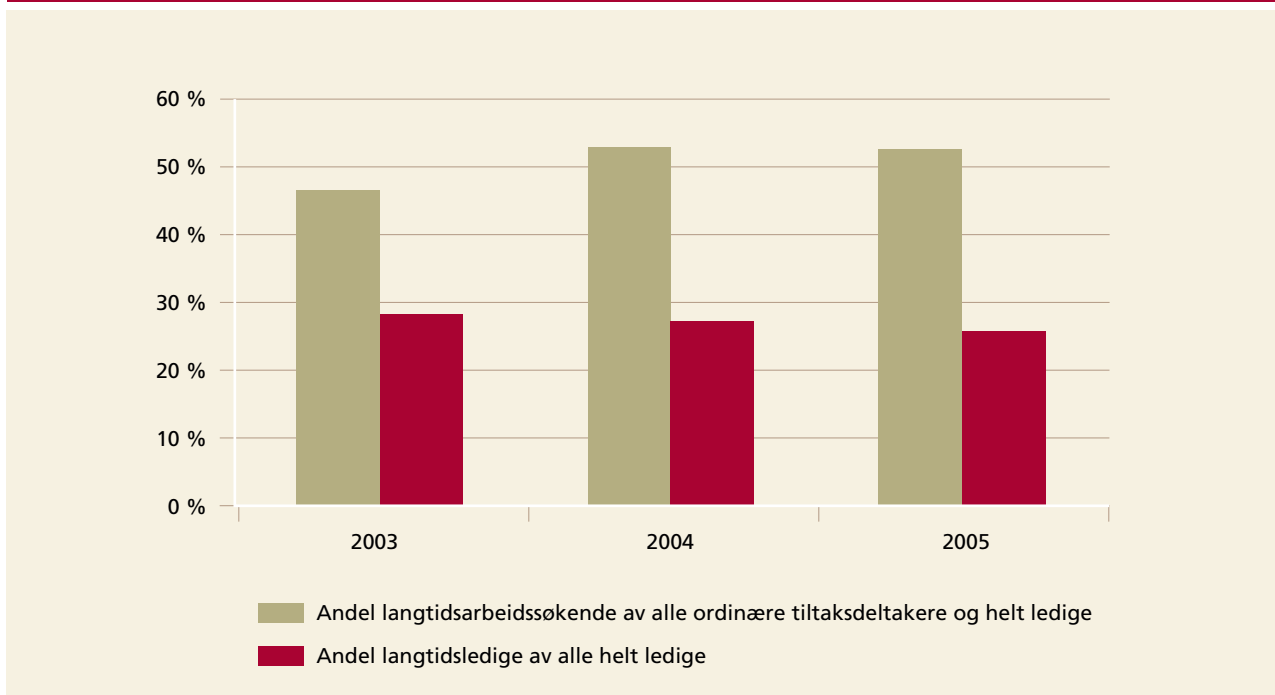
Andelen langtidsledige synker noe fra 2003 til 2005, mens andelen langtidsarbeidssøkende øker fra 2003 til 2004 og er den samme i 2005. Andelen langtidsledige av alle helt ledige går ned fra 28 prosent i 2003 til 26 prosent i 2005. I samme periode øker andelen langtidsarbeidssøkende fra 47 prosent i 2003 til 53 prosent i 2004 og 2005.

Tall fra Aetat viser at mens det i 2004 i

gjennomsnitt var 108 521 arbeidssøkere som enten var helt ledige eller ordinære tiltaksdeltakere, var det tilsvarende antallet 96 630 i 2005.⁶³ Andel langtidsarbeidssøkende holder seg dermed stabil fra 2004 til 2005, til tross for at beholdningen av alle helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere synker med om lag 12 000 personer eller 11 prosent i samme periode.

Aetats statistikk viser at langtidsledigheten, dvs. andelen langtidsledige av alle helt ledige, for hvert av fylkene varierer mellom 18 og 34 prosent for årene 2003 til 2005. I 2005 hadde de fleste fylkene en andel langtidsledige av alle helt ledige på mellom 22 og 26 prosent. Ett fylke har imidlertid for alle årene 2003 til 2005 hatt en vedvarende høy langtidsledighet. I Oslo er andelen langtidsledige av alle helt ledige 34, 34 og 33 prosent i årene 2003, 2004 og 2005, mot 28, 27 og 26 prosent i samme år for hele landet sett under ett. Den høye andelen langtidsledige i Oslo kan skyldes flere forhold, blant annet fylkets tiltaksmidler, måten tiltaksmidlene utnyttes på, og det at fylket har et stort innslag av arbeidssøkere som har tilpasningsproblemer på arbeidsmarkedet (som innvandrere og sosialhjelpsmottakere).

Figur 3 Andelen langtidsarbeidssøkende og andelen langtidsledige i prosent av alle helt ledige. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

63) Ifølge tall Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, var det i gjennomsnitt 26 262 langtidsledige i 2003, 24 985 i 2004 og 21 373 i 2005. Antall langtidsarbeidssøkende var i 2003 i gjennomsnitt 49 771 personer, 57 142 personer i 2004 og 50 864 personer i 2005.

Mange langtidsledige har ikke jevnlig oppfølging
 Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser at ved utgangen av oktober 2005 hadde 56 prosent av alle langtidsledige hatt individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre månedene. Alle langtidsledige utgjorde på dette tidspunktet 19 486 personer, og av disse var det 8635 personer som ikke hadde hatt oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre månedene. Blant disse igjen var det 1131 personer som ikke hadde hatt individuell samtale i løpet av hele perioden som helt ledig. De langtidsledige hadde heller ikke deltatt på tiltak det siste halve året, ettersom utvalget kun omfatter de som har hatt en sammenhengende periode som helt ledig på mer enn 26 uker.

De fleste saksbehandlere ved de besøkte kontorene oppgir at det er et mål å følge opp arbeidssøkere hver tredje måned. Samtlige saksbehandlere sier også at det alltid settes en frist for neste oppfølging etter at en samtale er gjennomført. Ved flere av de besøkte kontorene har de imidlertid ikke kapasitet til å innkalle alle arbeidssøkere hver tredje måned. Det hevdes også at innkalling av alle hver tredje måned ville gått utover kvaliteten på samtalerne fordi de måtte kortes ned i tid.

Selv om langtidsledige i statistikken er definert som de som har en sammenhengende varighet som helt ledig i mer enn 26 uker, oppgis det ved

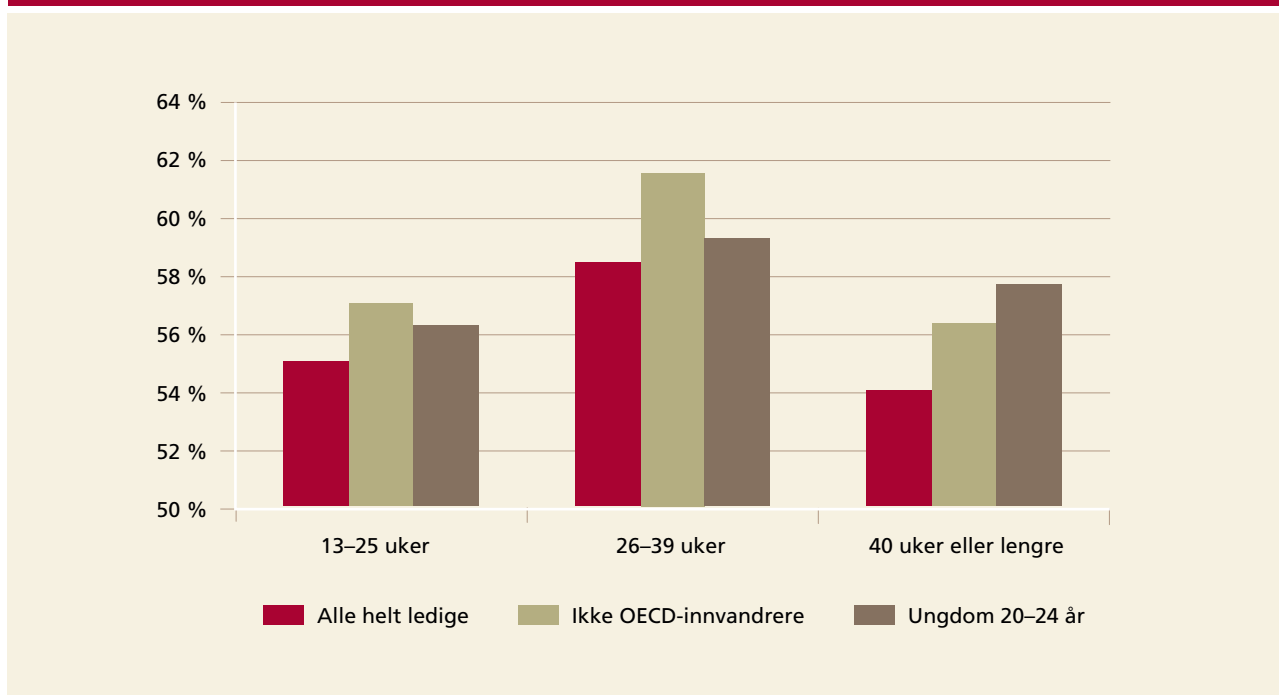
alle de besøkte kontorene at det ikke skiller mellom langtidsarbeidssøkende og langtidsledige i oppfølgingen. Det oppgis at de som behandles som langtidsledige på de besøkte kontorene, er alle som har vært ledige lengre enn 26 uker, uavhengig av om de i denne perioden har vært på tiltak eller har hatt en kortvarig jobb.

Figur 4 viser andelen helt ledige med individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre måneder fordelt på arbeidssøkergruppene ikke-OECD-innvandrere, ungdom i alderen 20–24 år og alle helt ledige.

Andelen som har hatt individuell oppfølgingssamtale blant langtidsledige ikke-OECD-innvandrere og ungdom i alderen 20–24 år, er noe større enn andelen blant alle langtidsledige uavhengig av varighet som helt ledig. Andelen med oppfølgingssamtale blant ikke-OECD-innvandrere er jevnt to–tre prosentpoeng høyere enn blant alle helt ledige. Blant de som har vært langtidsledige utover 40 uker er det ungdom i alderen 20–24 år som i størst grad har hatt individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre måneder.

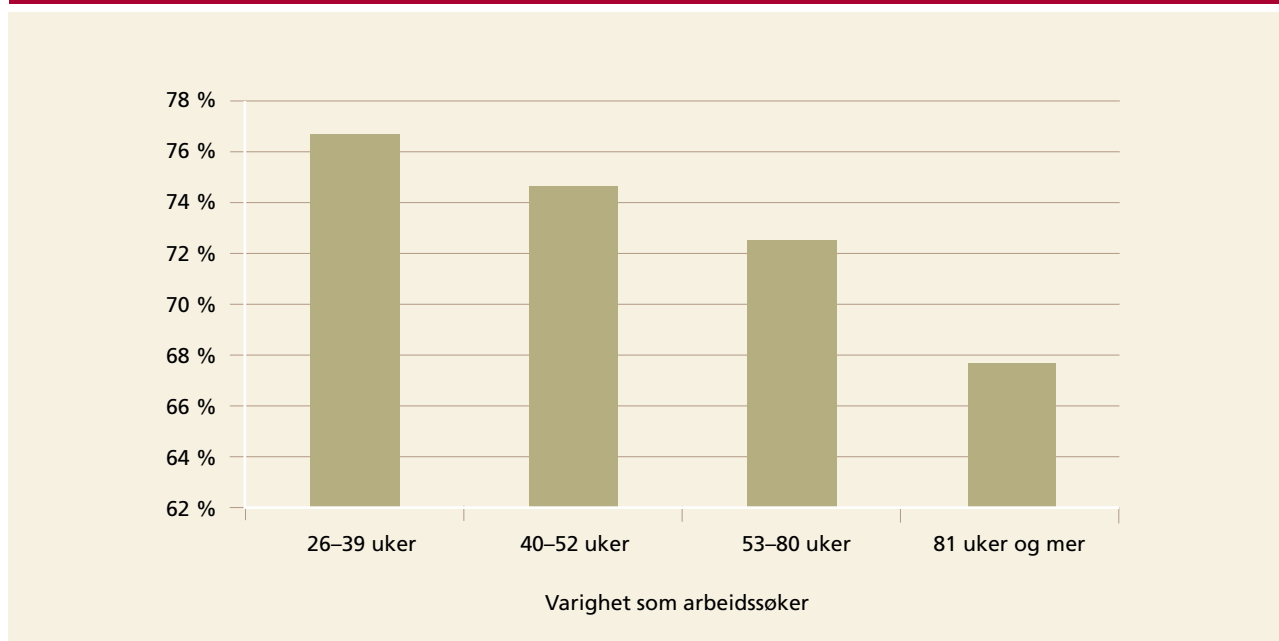
Det at ungdom i alderen 20–24 år og ikke-OECD-innvandrere er noe overrepresentert blant de langtidsledige med oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre måneder, kan skyldes flere forhold. Én årsak kan være at flere personer i disse gruppene har et høyere behov for tett oppføl-

Figur 4 Andel helt ledige med individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre måneder av alle helt ledige, ikke-OECD-innvandrere og ungdom 20–24 år. Fordelt på sammenhengende varighet som helt ledig, ved utgangen av oktober 2005



Kilde: Aetat

Figur 5 Andel med oppfølging i form av enten tilvisning, individuell samtale eller tiltak i løpet av de siste tre måneder blant de langtidsarbeidssøkende, ved utgangen av 2005



Kilde: Aetat

ging, og derfor kalles inn oftere til samtale. En annen årsak kan være at personer i disse gruppene er mest aktuelle for tiltak (ettersom de skal bli prioritert), og derfor også blir innkalt til individuell oppfølgingssamtale for å komme fram til et egnet tiltak.

Figur 5 viser andelen med oppfølging i “utvidet” forstand (tilvisning, individuell samtale eller tiltak) i løpet av de siste tre måneder blant de langtidsarbeidssøkende.

Jo lengre de er arbeidssøkende, desto gradvis færre av de langtidsarbeidssøkende er det som har oppfølging i form av enten tilvisning, individuell samtale eller tiltak. Mens noe over 76 prosent av de som har vært arbeidssøkerne mellom 26 og 39 uker, har deltatt på tiltak, hatt individuell samtale eller fått en tilvisning i løpet av de siste tre måneder, er andelen for de som har vært arbeidssøkere i mer enn halvannet år, i underkant av 68 prosent.

Ifølge tall fra Aetat var det 1637 personer som hadde hatt en varighet som arbeidssøker utover 81 uker, og som ikke hadde hatt en eller annen form for oppfølging i løpet av de siste tre måneder ved utgangen av 2005. Når det gjelder alle langtidsarbeidssøkende under ett, hadde 74 prosent hatt samtale, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder ved utgangen av 2005 (ifølge statistikk fra Aetat). Det betyr at ved utgangen av 2005 hadde en firedel av de langtidsarbeidssøkende (tilsvarende 7255 personer) *ikke*

hatt en eller annen form for oppfølging fra Aetat i løpet av de siste tre måneder.

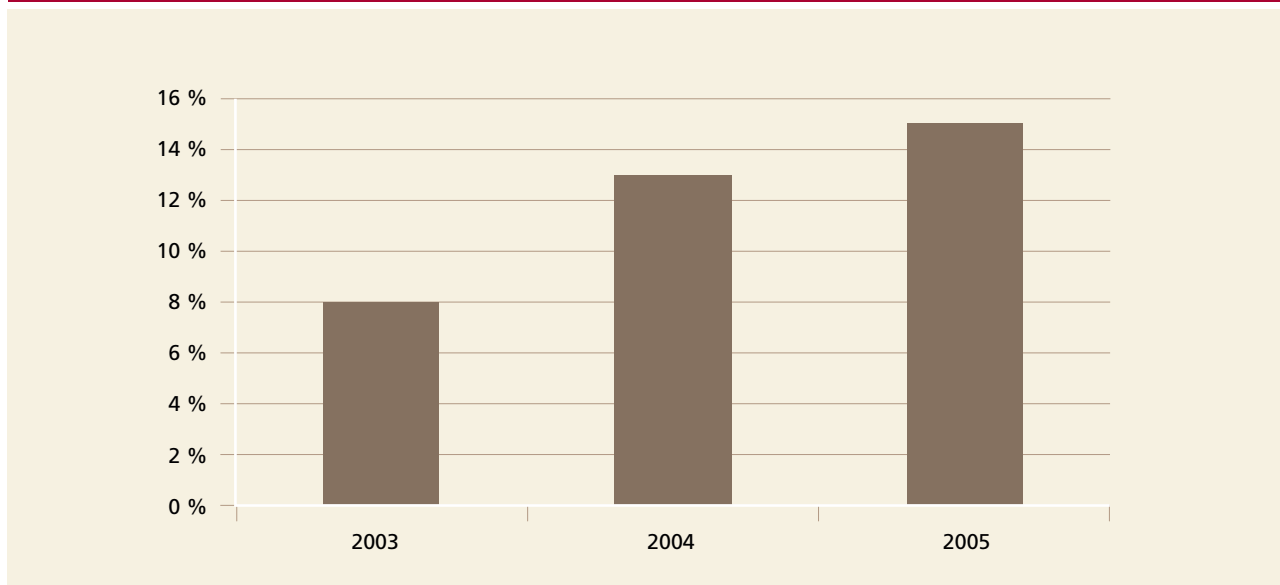
Handlingsplan for langtidsledige er lite brukt

I Aetat Arbeidsdirektoratets virksomhetsplaner for alle årene er det presisert at en oppfølgings-samtale av langtidsledige skal inneholde handlingsplanlegging. Handlingsplan for ordinære arbeidssøkere benyttes i liten grad ved de besøkte kontorene.⁶⁴ Det er kun ved ett av de besøkte kontorene at det oppgis at det normalt lages en handlingsplan for langtidsledige. Det ble hevdet at det er en rutine at handlingsplan utarbeides ved andre oppfølgingssamtale. Ifølge én saksbehandler kan handlingsplan være et nyttig tiltak for den enkelte, ettersom handlingsplanen og det at arbeidssøkeren må underskrive på den, bidrar til å skape litt mer alvor rundt den aktiviteten vedkommende skal utføre.

Ved de andre besøkte kontorene oppgis det at handlingsplan er noe som kun unntaksvis brukes overfor ordinære arbeidssøkere. Flere saksbehandlere opplever at handlingsplanen sjelden er nyttig. Én saksbehandler hevder at “handlingsplanen ikke øker sjansene for å få en søker i jobb ... handlingsplanen blir i realiteten bare et ekstra papir”. Saksbehandleren sier videre at “det som

64) Lite bruk av handlingsplan for langtidsledige i Aetat blir også funnet i en undersøkelse av Telemarkforskning publisert i 2003. Ifølge forfatterne brukes heller “plannotater” eller huskelapper for å planlegge tiltak for langtidsledige i Aetat (Geir Møller, Solveig Flermoen og Knut Løyland, 2003. *Handlingsplaner og tiltakskjedning i Aetat: virkninger av handlingsplaner og tiltakskjedning for langtidsledige og yrkeshemmede*. Rapport Telemarkforskning, Bø).

Figur 6 Andelen av alle langtidsledige som er tilvist i løpet av de siste tre månedene. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

er viktig, er å få kartlagt personen godt og søke personen inn på riktige tiltak/kurs”. En annen saksbehandler oppgir at det ikke er et krav i Arena til å registrere handlingsplan for ordinære arbeidssøkere som skal inn på tiltak, og at handlingsplan for langtidsledige derfor ikke brukes.⁶⁵

På spørsmål fra Riksrevisjonen om hvorfor det tilsynelatende er lite bruk av handlingsplan overfor langtidsledige i Aetat, svarer Aetat Arbeidsdirektoratet at en grunn kan være at det ikke har vært noe krav om handlingsplan for langtidsledige. Arbeidsdirektoratet uttaler videre at

“...når handlingsplaner brukes, er det i tilfeller hvor arbeidssøkeren trenger langsiktig bistand. Hvorvidt det er tilfelle, vil være basert på individuell behovsvurdering blant de langtidsledige. Vår antakelse er at hvis lokalkontorene hadde hatt nytte av handlingsplaner utover dette, ville de brukt dem også i større grad.”⁶⁶

Relativt svak økning i andelen langtidsledige med tilvisning

Figur 6 viser andelen av alle langtidsledige som er tilvist i løpet av de siste tre månedene for årene 2003 til 2005.

65) Dette gjelder hvis arbeidssøkeren står i servicegruppe “ordinær arbeidssøkerbistand”. Hvis arbeidssøkeren imidlertid står med servicegruppe “tilrettelagt arbeidssøkerbistand”, er handlingsplan et obligatorisk skjermbilde i Arena i forbindelse med oppfølgingssamtalen.

66) Aetat Arbeidsdirektoratet har i årene 2003 til 2005 rapportert til departementet i virksomhetsrapporten at handlingsplan er lite brukt overfor ordinære arbeidssøkere, men at det benyttes aktivitetsliste i de tilfeller der en formalisert handlingsplan ikke er hensiktsmessig.

Andelen langtidsledige som har mottatt en tilvisning i løpet av de siste tre måneder, stiger i årene 2003 til 2005. For hele landet sett under ett, mottok 15 prosent av de langtidsledige en tilvisning i løpet av de siste tre måneder i 2005, mens den tilsvarende andelen var 8 prosent i 2003.

Ifølge statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, var det fra 2004 til 2005 en nedgang i antall langtidsledige med 12 prosent (fra 24 722 i 2004 til 21 705 i 2005). Samtidig var det en økning i antall direkte meldte stillinger til Aetat lokal med 16 prosent (fra 75 758 i 2004 til 87 630 i 2005). To prosentpoengs økning fra 2004 til 2005 i andelen langtidsledige som er tilvist, ser ut til å være relativt liten, sett i forhold til nedgangen i antall langtidsledige og økningen i antallet direktemeldte stillinger i samme periode.

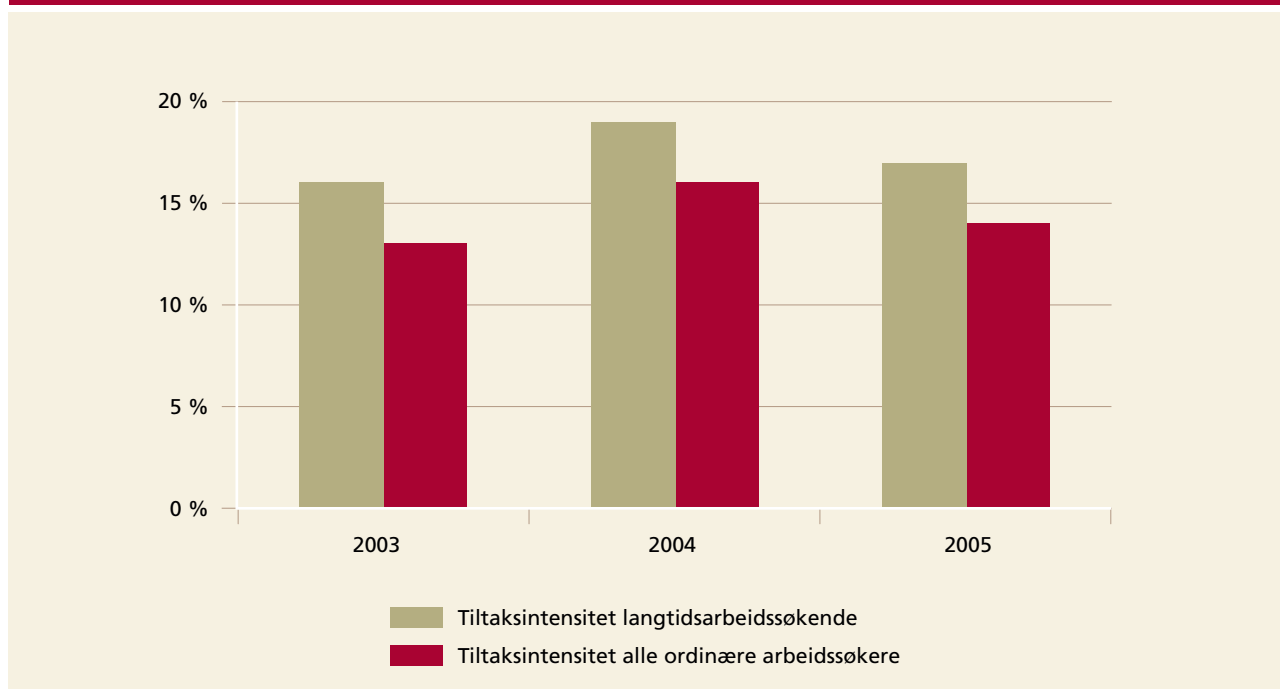
Langtidsarbeidssøkende er noe overrepresentert på tiltak

Figur 7 viser tiltaksintensiteten for langtidsarbeidssøkende versus tiltaksintensiteten for alle ordinære arbeidssøkere i årene 2003 til 2005.⁶⁷

Tiltaksintensiteten for langtidsarbeidssøkende, det vil si andelen langtidsarbeidssøkende på tiltak i forhold til alle helt ledige og tiltaksdeltakere som er langtidsarbeidssøkere, er høyere enn tiltaksintensiteten for alle helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere. I 2005 var tiltaksintensiteten for langtidsarbeidssøkende 17 prosent, mens den for

67) Tiltaksintensiteten viser hvor stor andel tiltaksdeltakerne utgjør i forhold til alle helt ledige og tiltaksdeltakerne for en utvalgt arbeidssøkergruppe (for eksempel langtidsarbeidssøkende, innvandrere eller ungdom).

Figur 7 Tiltaksintensitet for langtidsarbeidssøkende versus tiltaksintensitet for alle ordinære arbeidssøkere. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

alle ordinære arbeidssøkere (summen av helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere) var 14 prosent.

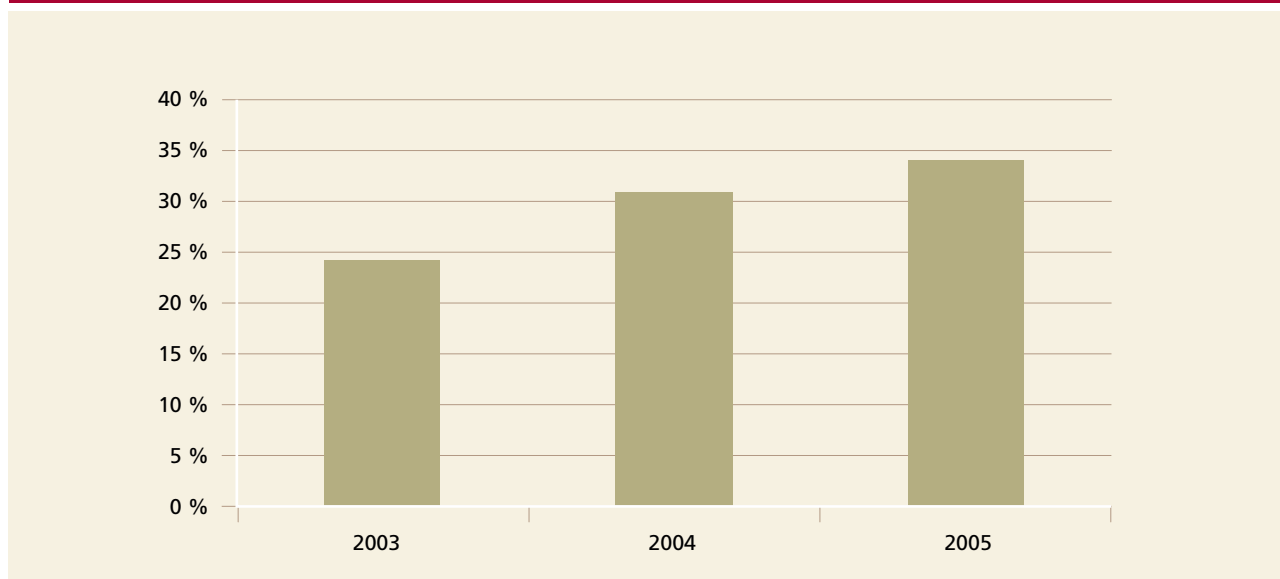
Figur 8 viser hvor stor andel personer som har vært helt ledige i over fem måneder, utgjør av alle ordinære tiltaksdeltakere for årene 2003 til 2005.

Andelen deltakere på tiltak som har vært helt ledig i over fem måneder, har økt fra 24 prosent i 2003 til 34 prosent i 2005. Med andre ord har

andelen langtidsledige av alle tiltaksdeltakere økt i årene 2003 til 2005.

Saksbehandlere ved samtlige kontor som ble besøkt i forbindelse med denne undersøkelsen, oppgir at langtidsledige prioriteres på tiltak, dvs. at "langtidsledige i større grad skal få tilbud om kurs og tiltak" og "tiltak skal primært gå til langtidsledige". Samtidig oppgir saksbehandlere ved de besøkte kontorene at det er mange ulike vurderinger som gjøres når tiltak tildeles, slik som motivasjon for tiltaket, eksisterende kompetanse,

Figur 8 Andel av ordinære tiltak: ledige over fem måneder før tiltak. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

Tabell 3 Effekten av tiltakene på gjennomsnittlig estimert jobbsannsynlighet november 2004 for de som faktisk deltok, sett i forhold til om de ikke hadde deltatt, etter tiltakstype, alder og dagpengerrettighet. Utvalgte grupper

Gruppe	Lønnstilskudd	Arbeidspraksis	Opplæringstiltak	Tiltakene samlet
Totalt	0,22	0,06	0,00	0,03
Ung (16–24 år)	0,20	0,04	0,01	0,03
Voksne (25–54 år)	0,23	0,09	-0,01	0,01
Voksen mann, med dagpenger	0,16	0,05	-0,03	-0,01

Note: Estimater statistisk signifikant fra null på fem-prosent-nivå (ved tosidig test) er uthevet, og estimater statistisk signifikant fra null på ti-prosent-nivå (ved tosidig test) har kursiv skriftstil.

Kilde: SSB rapport nr. 5/2006 (side 34)

jobbønske, hvorvidt søkeren har vist aktiv jobbsøking, og hvorvidt vedkommende har fått tiltak tidligere. Mer generelt oppgis det at en individuell behovsvurdering legges til grunn for tildeling av tiltak utover om en person er langtidsledig. I tillegg kommer en vurdering av hvorvidt arbeidssøkeren er ytelsesmottaker eller ikke. De fleste saksbehandlerne hevder at særlig de som mottar ventestønad, blir prioritert på tiltak blant de langtidsledige.

Hvorvidt tiltak tildeles før en person er langtidsledig, varierer med type tiltak. Én saksbehandler oppgir at: "Tiltak som for eksempel arbeidspraksis og lønnstilskudd har som et vilkår at man skal ha gått ledig lenge. Kurs kan man i prinsippet få etter kun tre måneder, men regelen er at søkeren først skal prøve seg selv med jobbsøking." Flere kontor oppgir at det er særlig for ungdom og innvandrere at det kan være aktuelt å tildele tiltak før vedkommende har vært ledig i 26 uker.

Evalueringer viser varierende effekter av opplæringstiltak

Det er gjennomført flere forskningsprosjekter om effekter av ordinære arbeidsmarkedstiltak som berører Aetats tiltaksbruk i perioden 2003 til 2005. Resultater fra ulike forskningsprosjekter er presentert nedenfor for å belyse hvorvidt Aetats tiltak har god effekt i forhold til å fremme høy overgang til jobb for langtidsledige.⁶⁸ Mens SSBs undersøkelse omfatter tiltakstypene lønnstilskudd, arbeidspraksis og opplæringstiltak, omfatter Frischsenterets rapport kun opplæringstiltak.⁶⁹

68) Personer som har vært sammenhengende helt ledig i fem måneder eller mer, utgjør en relativt stor andel av ordinære tiltaksdeltakere (34 prosent i 2005). I tillegg kommer tiltaksdeltakere som er langtidsarbeidssøkende.

69) Se vedlegg 4 for en nærmere beskrivelse av tiltakstypene.

SSBs evaluering viser manglende jobbeffekt av opplæringstiltak

SSB (rapport nr. 5/2006) undersøker effekter av ordinære arbeidsmarkedstiltak ved å se på overgang til arbeid i november 2004 for de som begynte på tiltak ett år tidligere. Sammenlikningsgrupper er trukket fra massen av personer registrert som helt ledige i 4. kvartal 2003.⁷⁰ SSB finner at mens tiltakene lønnstilskudd og praksisplass har positive effekter for overgang til jobb, har opplæringstiltak (AMO-kurs unntatt jobbkubber) ikke en signifikant effekt på det å komme i arbeid.

I Tabell 3 vises de effekter av tiltakene som SSB finner i forhold til jobbsannsynlighet i november 2004 for de som faktisk deltok, sett i forhold til om de ikke hadde deltatt, etter tiltakstype, alder og dagpengerrettighet.

Den estimerte andelen som gikk over i jobb blant de som deltok på lønnstilskudd, var 22 prosentpoeng høyere enn for de som ikke deltok. Når det gjelder arbeidspraksis, var det i november 2004 6 prosentpoeng høyere andel over i jobb blant de som faktisk begynte på tiltaket i løpet av 4. kvartal 2003, sett i forhold til om de ikke hadde deltatt. Videre kommer det fram av analysen at det er personer uten dagpenger som har positiv effekt av arbeidspraksis, mens det ikke er noen signifikant effekt av arbeidspraksis for de med dagpenger.

70) For å kontrollere at det skjer en seleksjon i forhold til hvem som deltar på tiltak (og som medfører at tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere ikke automatisk kan sammenliknes i forhold til overgang til jobb), benyttes metoden "propensity score matching" i undersøkelsen. Først beregnes sannsynligheten for å komme på de ulike tiltakene for alle personene i utvalget, basert på deres bakgrunnsvariabler og hvem som faktisk kom på tiltak. Deretter sammenliknes andelen arbeidstakere blant de som deltok på tiltak med ikke-tiltaksdeltakere med lik sannsynlighet for å komme på tiltak. Slik "matched sampling" er ifølge rapporten en metode som selekterer enheter til sammenlikningsgruppen, slik at denne blir likest mulig tiltaksgruppen med hensyn på fordelingen av observerte forklaringsvariabler. I rapporten heter det imidlertid at resultatene bør tolkes med forsiktighet fordi effektestimaterne er sensitive overfor samplingen av massen som sammenlikningsgruppen trekkes fra. Det er også slik at det kan være uobserverbare forskjeller mellom tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere (uobservert heterogenitet) som gjør at resultatene må tolkes med varsomhet.

Av alle tiltaksdeltakerne som er med i SSBs undersøkelse, deltok 73 prosent på opplæringstiltak. I rapporten nevnes flere mulige årsaker til at opplæringstiltak ikke har noen signifikant effekt verken totalt på hele utvalget eller på ulike underutvalg. En årsak som trekkes fram, er at analysen kun beregner effekter av tiltak i forhold til overgang til arbeid, og ikke i forhold til overgang til utdanning. Overgang til utdanning kan være et rimelig suksesskriterium for enkelte av opplæringstiltakene, fordi de har som mål at deltakerne skal gå over i utdanning (særlig i forhold til ungdom). En annen årsak til at det ikke er noen effekt av opplæringstiltak, kan ifølge SSB være at deltakere på tiltak søker på færre jobber mens tiltaket pågår (såkalt "innlåsingseffekt"). Ifølge SSB kan disse årsakene være relevante når effekten av tiltak vurderes bare ett år etter påbegynt tiltak.

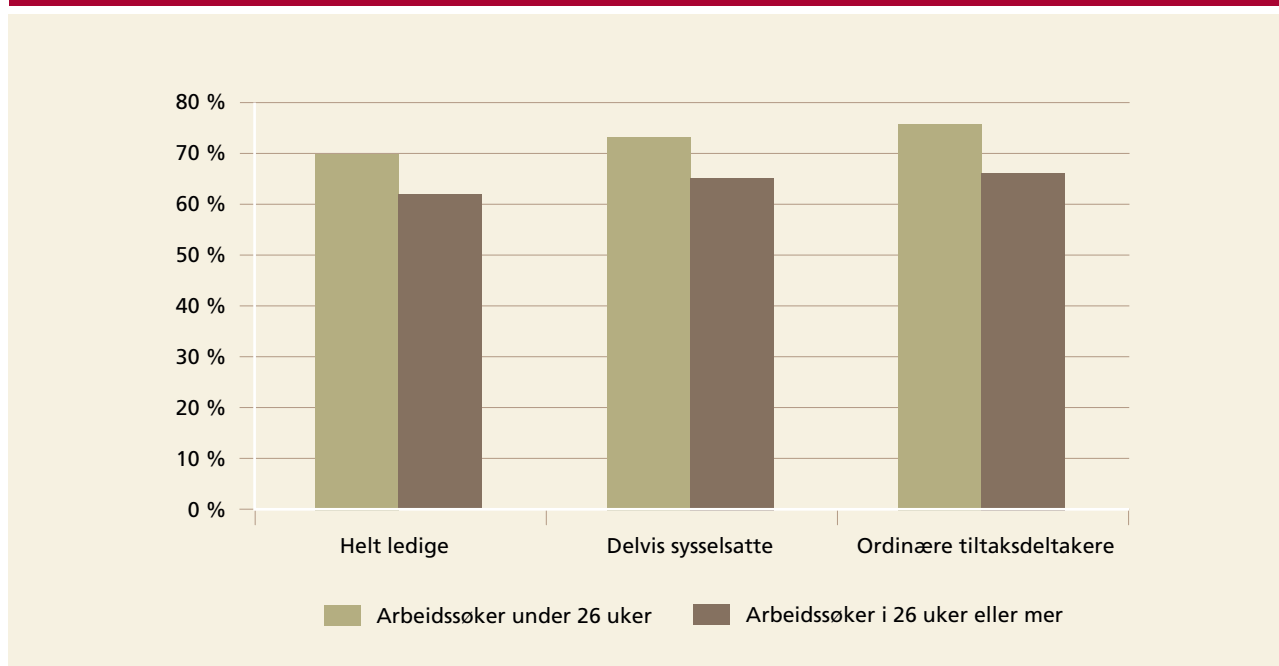
Direktoratet uttaler i møte med Riksrevisjonen⁷¹ at det er kritisk til at det ikke skilles mellom ulike typer opplæringstiltak i SSBs effektundersøkelse presentert ovenfor. Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler videre at det ikke tror "det er så svake resultater av opplæringstiltak som det SSB-undersøkelsen viser". Direktoratet begrunner uttalelsen med at det er store metodiske problemer knyttet til det å vurdere effekter av arbeidsmarkedstiltak, særlig i forhold til å

sammenlikne overgang til jobb for tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere.

Frischsenterets rapport viser positive effekter av opplæringstiltak

I Frischsenterets rapport nr. 4/2006 analyseres effekter av opplæringstiltak (AMO) brukt i Norge i perioden 1993 til 2003. Frischsenterets undersøkelse har et større utvalg, data fra et lengre tidsrom og er basert på en annen analysemetode (forløpsanalyse) enn SSBs undersøkelse presentert ovenfor. Frischsenterets undersøkelse gir også andre konklusjoner enn SSB-undersøkelsen når det gjelder effekter av opplæringstiltak. Forfatterne finner at kvalifiserings- og opplæringstiltak har positive effekter for ordinære arbeidssøkere i forhold til overgang til jobb etter deltakelse på tiltak. I rapporten heter det at "umiddelbart etter tiltaksslutt er det svært store positive effekter i form av økt jobbsannsynlighet, og effektene holder seg høye i hele den påfølgende 12-måneders perioden".⁷² Det understrekes samtidig at det er stor usikkerhet knyttet til effektens størrelse. Det skyldes at det alltid er en risiko for at modellen som estimeres, er feilspesifisert, og at konfidensintervallene dermed ikke reflekterer all usikkerhet i analysen.

Figur 9 Andel arbeidssøkere som er tilfreds med Aetats service helhetlig sett. Fordelt etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker. Våren 2005



Kilde: Aetats brukerundersøkelse våren 2005

71) Intervju med Riksrevisjonen 2. juni 2006.

72) Frischsenterets rapport nr. 4/2006 side 43.

Brukertilfredsheten med Aetat synker med økende varighet som arbeidssøker

Aetat har som mål å være en brukerrettet etat. I mange år har Aetats brukerundersøkelser vist at den generelle tilfredsheten med Aetats tjenester synker med økende varighet som arbeidssøker.⁷³ Figur 9 viser andelen arbeidssøkere som er tilfreds med Aetats service helhetlig sett, fordelt etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker.⁷⁴

Uavhengig av personens arbeidssøkerstatus ved spørretidspunktet er det en tendens at de som har vært ordinære arbeidssøkere i mer enn 26 uker, er mer misfornøyd med servicen fra Aetat enn de som har vært arbeidssøker i mindre enn 26 uker.⁷⁵ Figur 9 viser videre at andelen som er tilfreds med Aetats service, er mellom åtte og ti prosentpoeng lavere for arbeidssøkere med en varighet på mer enn et halvt år sammenliknet med de med kortere varighet. Ifølge Aetats virksomhetsrapport for 3. tertial 2005 kan det bl.a. ha sammenheng med at det blir stilt krav til brukernes egenaktivitet.

4.3.2 Resultatopnåelse ungdom

Tett oppfølging av arbeidssøkende ungdom under 20

I Figur 10 er Aetats statistikk for oppfølging av arbeidssøkende ungdom ved utgangen av 2004 og 2005 presentert. Figuren viser andelen med "utvidet" oppfølging (individuell samtale, tilvisning eller tiltak) i løpet av siste tre måneder.

94 prosent av alle registrerte ungdommer under 20 år hadde fått en eller annen form for oppfølging i løpet av de siste tre måneder ved utgangen av desember 2004 og 2005. Samtidig er det slik at andelen med "utvidet" oppfølging blant ungdom under 20 år synker noe med økende varighet som arbeidssøker. Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser imidlertid at det er svært få registrerte ungdommer under 20 år som har vært arbeidssøker utover et halvt år. Av 4714

73) Se Andreassen, Irene og Johansen, Monica Skjøld (2003): *Møtet med arbeidsmarkedsetaten. Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2003*.

74) For å finne den generelle tilfredsheten med Aetat er brukerne spurt følgende spørsmål: "Hvor fornøyd/misfornøyd er du med servicen du har mottatt hos Aetat helhetlig sett?" Andelen tilfredse med Aetats service helhetlig sett er de brukerne som svarer 4–6 på en skala fra 1–6, der 1 betyr svært misfornøyd og 6 svært fornøyd.

75) Brukerundersøkelsen er gjennomført blant de arbeidssøkere som to registrert i Aetats register ved utgangen av april 2005. 7023 helt ledige, delvis sysselsatte, yrkeshemmede og ordinære tiltaksdeltakere er intervjuet per telefon av TNS-Gallup. Utvalget er tilfeldig trukket og kvotert etter Aetat fylke/lokal, alder, kjønn og fødeland i eller utenfor Norden (kilde: Aetat).

registrerte ungdommer under 20 år ved utgangen av 2005 hadde 98 prosent en varighet som arbeidssøker på under et halvt år. Figur 10 viser dermed at en stor andel av alle registrerte ungdommer under 20 år følges opp jevnlig, samtidig som at det ikke framgår om ungdommer under 20 år følges opp tettere enn hver tredje måned.

Figur 10 viser at blant registrerte arbeidssøkende ungdommer i alderen 20–24 år var det 84 som ved utgangen av 2004 hadde hatt oppfølging fra Aetat i løpet av de siste tre måneder og tilsvarende 85 prosent i 2005. Til sammenlikning var andelen med "utvidet" oppfølging blant alle ordinære arbeidssøkere 75 prosent ved utgangen av 2004 og 82 prosent ved utgangen av 2005. Figur 10 viser at ungdom i alderen 20 til 24 år i større grad enn alle ordinære arbeidssøkere har en form for oppfølging fra Aetat hver tredje måned.

Samtidig er det slik at hver fjerde langtidsarbeidssøkende ungdom i alderen 20 til 24 år ikke har jevnlig oppfølging fra Aetat. Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser at ved utgangen av 2005 var det blant alle registrerte ungdom i alderen 20–24 år 1973 langtidsarbeidssøkende. Av disse hadde 76 prosent hatt oppfølging i løpet av de siste tre måneder.

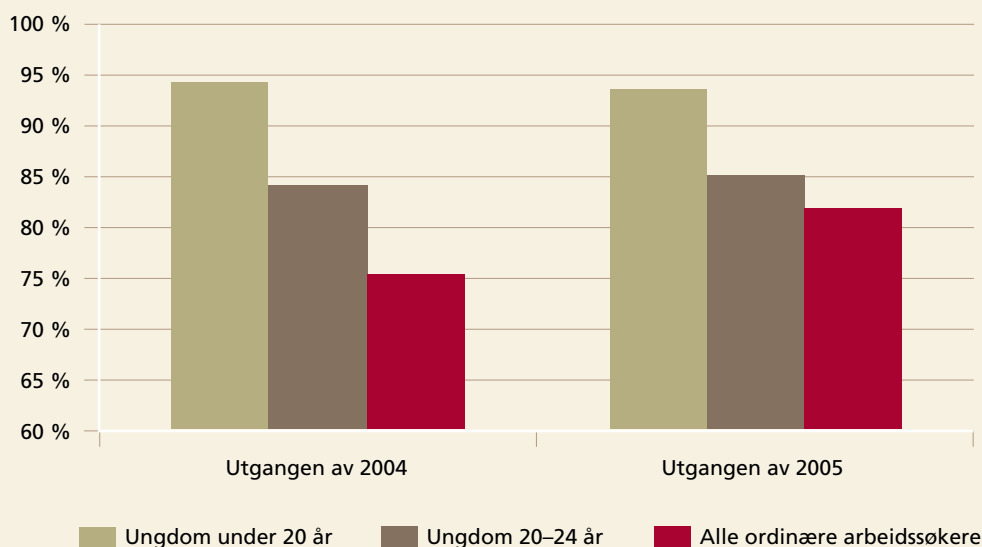
Ungdom under 20 er klart overrepresentert på tiltak

Figur 11 viser Aetats statistikk over tiltaksintensitet for ordinære arbeidssøkende ungdom under 20 år, ungdom i alderen 20–24 år og tiltaksintensiteten for alle ordinære i årene 2003 til 2005.

Tiltaksintensiteten for ungdommer under 20 år er i alle årene vesentlig høyere enn tiltaksintensiteten for andre ordinære arbeidssøkere. Mens over 40 prosent av de registrerte ungdommene under 20 år var på tiltak i årene 2003 til 2005, var den tilsvarende andelen blant alle helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere mellom 13 og 16 prosent i samme periode. Det at ungdommer under 20 år er klart overrepresentert på tiltak, viser at de har høy prioritet på ordinære arbeidsmarkedstiltak.

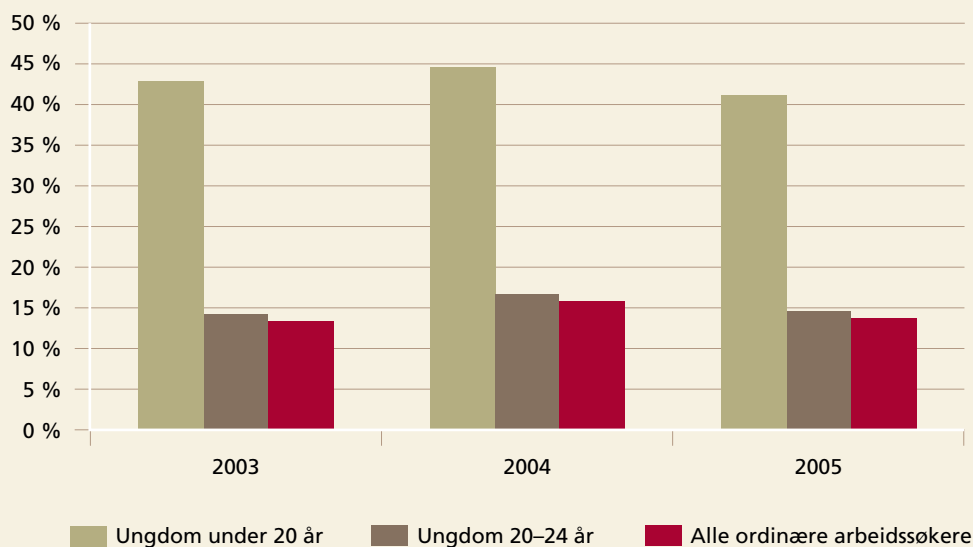
Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser samtidig at for ungdommer som har hatt en arbeidssøkervarighet på mellom to og tre måneder, var det ved utgangen av 2005 60 prosent som hadde deltatt på et tiltak. I underkant av 40 prosent av ungdom under 20 år hadde dermed ikke deltatt på et tiltak i løpet av de tre første månedene som arbeidssøkere.

Figur 10 Andel med oppfølging i form av enten tilvisning, individuell samtale eller tiltak i løpet av siste tre måneder, fordelt på ungdom under 20 år, ungdom 20–24 år og alle ordinære arbeidssøkere. Ved utgangen av desember 2004 og 2005



Kilde: Aetat

Figur 11 Tiltaksintensitet for ordinære arbeidssøkere i årene fra 2003 til 2005 fordelt på alder



Kilde: Aetat

Figur 11 viser også at tiltaksintensiteten for ungdom i alderen 20–24 år er omtrent som for alle ordinære arbeidssøkere. Det viser at ungdom i alderen 20 til 24 år i perioden 2003 til 2005 i liten grad har vært prioritert på tiltak. Samtidig er det slik at ungdom i alderen 20 til 24 år får tiltak raskere enn eldre arbeidssøkere hvis de først får tiltak. Statistikk Riksrevisjonen har bestilt fra Aetat viser at for ungdom i alderen 20–24 år som startet på sitt første tiltak i løpet av 2005,

hadde omkring 50 prosent av tiltaksdeltakerne en varighet under tre måneder. For arbeidssøkere som er 25 år og eldre, er denne andelen betydelig lavere.

Ulike rutiner for å motivere ungdom under 20 år til videre utdanning

I Tabell 4 er avgangsårsaker for ungdom under 20 år som har besvart sluttmeddekort i perioden 2003 til 2005 presentert.

Tabell 4 Avgangårsak for ungdom under 20 år som har besvart sluttmeldekort 2003–2005

	2003	2004	2005
Utsendte sluttmeldekort	15 170	16 089	16 353
Svarprosent sluttmeldekort	54 %	52 %	50 %
Andel skole/utdanning/kurs	32 %	30 %	33 %
Andel heltidsarbeid	27 %	28 %	24 %
Andel deltidsarbeid	14 %	16 %	14 %
Andel arbeidsledig	15 %	15 %	14 %
Andel annet	11 %	12 %	14 %

Kilde: Aetat

Om lag en tredel av ungdom under 20 år som har besvart sluttmeldekort, har gått over i en eller annen form for utdanning. Om lag 40 prosent gikk over i heltids- eller deltidsarbeid. Ifølge Aetats sluttmeldekortundersøkelse har det derfor i årene 2003 til 2005 vært en stabil andel som går over i skole, utdanning eller kurs av alle ungdommer under 20 år som slutter å melde seg for Aetat.

Alle de intervjuede saksbehandlerne oppgir at et sentralt formål med oppfølging av ungdom under 20 er å motivere dem til videre utdannelse. Ved de besøkte kontorene ser det samtidig ut til at det er ulike rutiner for å gjennomføre dette i praksis. Noen kontor har gjennom samarbeidet med oppfølgingstjenesten i kommunen (OT-tjenesten) utviklet en praksis for at de fleste av ungdommene under 20 som får tiltak i regi av Aetat, også må være én eller to dager i uka på skolen. De som har en slik praksis, oppgir at det er noe de har gode erfaringer med, fordi ungdommen beholder en viss tilknytning til skolen, sine venner der og blir lettere motivert til videre utdannelse. Ved de kontorene som ikke har en rutine for at ungdommen går på skolen én eller to dager i uka samtidig som de får tiltak, oppgis det at mange av ungdommene er skoletrette, og at de primært har behov for en pause fra skolen.

4.3.3 Resultatopptak innvandrere⁷⁶

Lavere overgang til jobb for innvandrere enn for alle ordinære arbeidssøkere

I Figur 12 vises resultater av Aetats sluttmeldekortundersøkelse blant både alle ordinære arbeidssøkere og ordinære arbeidssøkende innvandrerne som sluttet å være registrert i Aetat, fordelt på årene 2003 til 2005.

76) I SSBs statistikk er innvandrere definert som en person født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. I Aetats statistikk er innvandrere definert som arbeidssøkere med fødeland utenfor Norge. Aetats definisjon innebærer at alle som er født i utlandet, regnes som innvandrere, også de som er født av norske foreldre. Begge definisjonene omfatter kun førstegenerasjonsinnvandrere.

Om lag 61 prosent av innvandrere som besvarte sluttmeldekort hos Aetat i 2003 til 2005, gikk over i deltids- eller heltidsarbeid.⁷⁷ Det betyr at for alle årene var overgang til jobb for innvandrere høyere enn departementets resultatmål på 60 prosent og Aetats interne plantall på tilsvarende 60 prosent. Samtidig var det slik at overgangen til jobb blant innvandrere som slutter å melde seg for Aetat, var stabilt rundt 10 prosentpoeng lavere enn overgangen til jobb for alle ordinære arbeidssøkere i Aetat i alle årene 2003 til 2005.

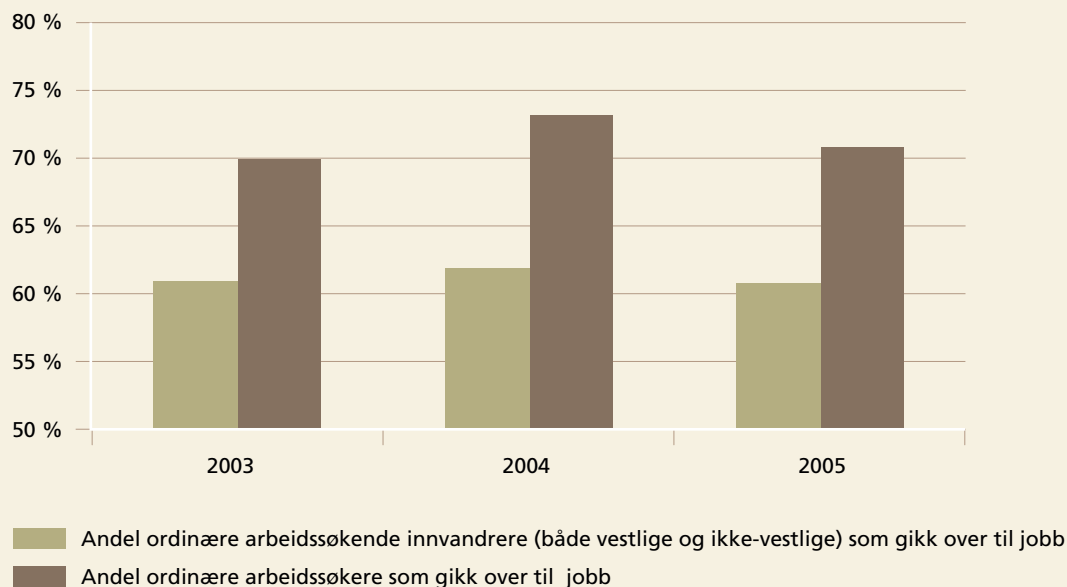
Hva svarer innvandrere på sluttmeldekortet sammenliknet med hva arbeidssøkere med norsk bakgrunn svarer? I Figur 13 er svar på sluttmeldekort for innvandrere og personer med norsk bakgrunn sammenliknet for 2005. Tall Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser at disse andelenes har vært relativt stabile i hele perioden 2003 til 2005.

Mens innvandrere i betydelig mindre grad enn personer med norsk bakgrunn går over i heltidsarbeid, er det en større prosentandel blant innvandrere som går over i deltidsarbeid enn blant personer med norsk bakgrunn. Figur 13 viser videre at innvandrere i større grad enn personer med norsk bakgrunn oppgir at de fortsetter å være arbeidsledig etter at de slutter å være registrert i Aetat. Mens fem prosent av personer med Norge som fødeland som svarte på sluttmeldekortet, oppga at de var arbeidsledige, oppga 12 prosent av personer født utenfor Norge, dette svaret.

Figur 13 viser også at blant innvandrere er det en noe større andel som går over til skole, utdanning eller kurs, sammenliknet med arbeidssøkere med norsk bakgrunn. Blant de innvandrerne som

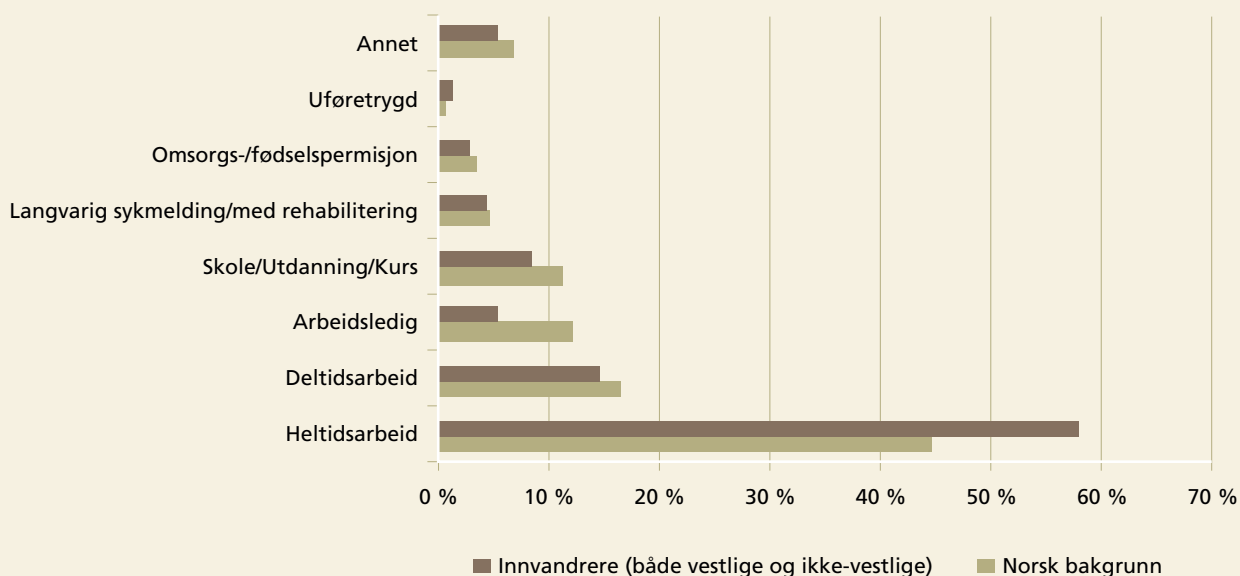
77) Ifølge tall fra Aetat var antall innvandrere som fikk tilsendt sluttmeldekort 32 867 i 2003, 40 573 i 2004 og 38 546 i 2005. Svarprosenten på sluttmeldekortundersøkelsen blant innvandrere har i perioden vært i underkant av 60 prosent.

Figur 12 Andel som gikk over til jobb av alle ordinære arbeidssøkende innvandrere og av alle ordinære arbeidssøkere som sluttet å melde seg for Aetat og som besvarte sluttmeldekort. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

Figur 13 Svar på sluttmeldekort i 2005 for innvandrere (både vestlige og ikke-vestlige) og personer med norsk bakgrunn



Kilde: Aetat

svarte på sluttmeldekort i 2005, var det 11 prosent som oppga at de hadde startet på skole, utdanning eller kurs, mens den tilsvarende andelen blant personer med norsk bakgrunn var 8 prosent.

Vedvarende lav overgang til jobb blant innvandrere i enkelte fylker

Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser at det er relativt stor forskjell mellom fylkene i overgang til jobb blant de innvandrere

som svarer på sluttmeldekortet. Mens Akershus, Vest-Agder og Finnmark i 2005 har en andel til jobb blant innvandrere på mer enn 65 prosent, har Østfold, Nord-Trøndelag og Nordland en tilsvarende andel på under 55 prosent.

Statistikk fra Aetat viser at enkelte fylker, som Østfold og Nordland, over flere år har hatt en relativt lav overgang til jobb blant innvandrere. Andelen innvandrere til jobb i Nordland har variert mellom 53 og 56 prosent i perioden 2003

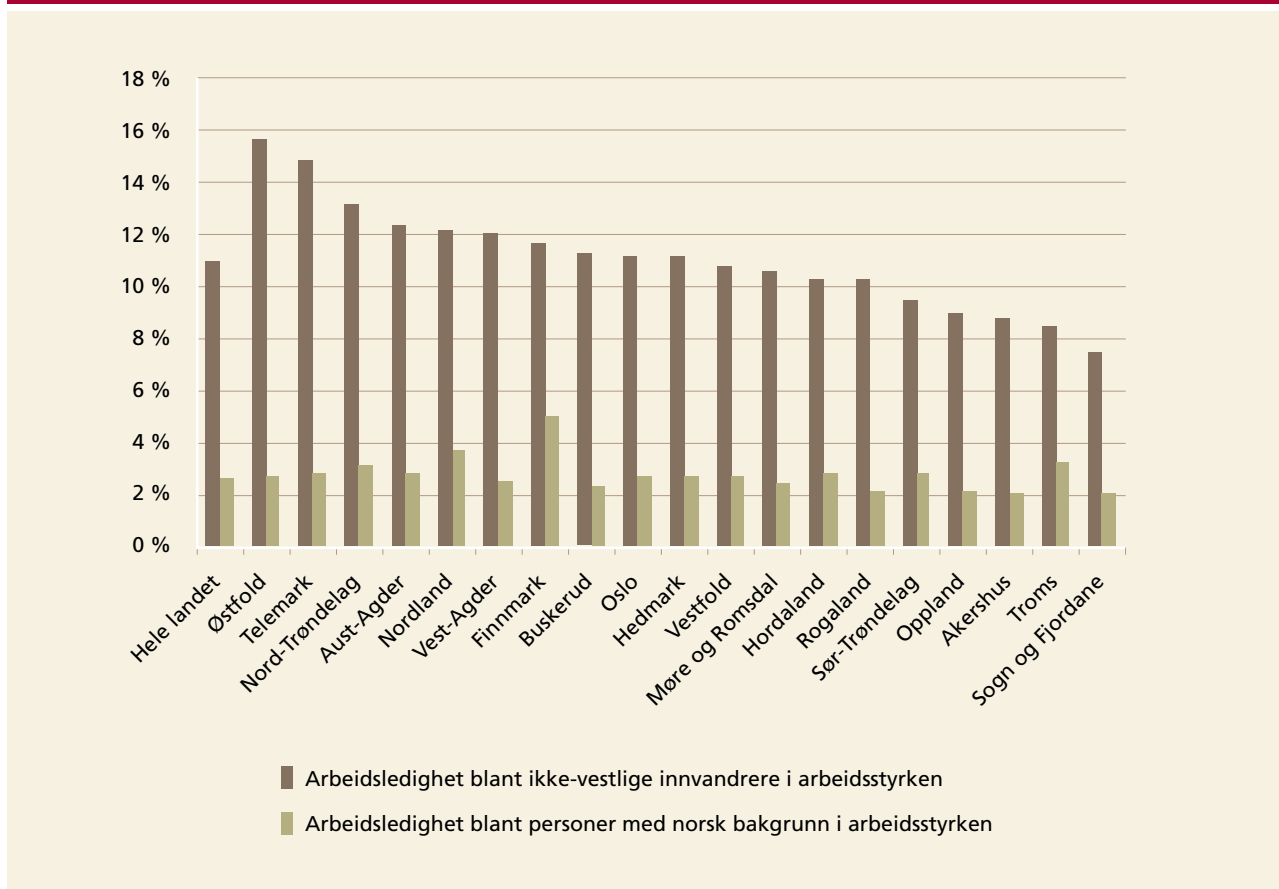
til 2005. I Østfold har andelen innvandrere som ifølge sluttmeldekortundersøkelsen gikk til jobb gått ned fra 60 prosent i 2003 til 54 prosent i 2005.⁷⁸ Samtidig er det slik at både i Østfold og Nordland har den generelle arbeidsledigheten vært høyere enn landsgjennomsnittet i årene 2003 til 2005. Svake resultater i forhold til overgang til jobb for innvandrere kan derfor skyldes et relativt tøffere arbeidsmarked i disse fylkene sammenliknet med andre fylker.

Relativt svak oppfølging i enkelte fylker med høy ledighet og lav overgang til jobb blant innvandrere

Samtidig som at overgang til jobb blant innvandrere varierer mellom fylkene, er det slik at arbeidsledighetsnivået for innvandrere varierer stort mellom fylkene. I Figur 14 vises registrerte arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken for ikke-vestlige innvandrere i 4. kvartal 2005, fordelt på bostedsfylke. Tilsvarende statistikk for registrerte arbeidsledige i prosent av personer med norsk bakgrunn i arbeidsstyrken er også presentert.

I 4. kvartal 2005 varierer arbeidsledigheten for ikke-vestlige innvandrere fra 7,5 prosent i Sogn og Fjordane til 15,7 prosent i Østfold. Disse fylkesvise forskjellene kan skyldes mange forhold, som variasjoner i hva som etterspørres i de ulike fylkene, og forskjeller mellom fylkene i innvandrernes språk- og arbeidskvalifikasjoner. I Figur 14 går det fram at i 2005 var den fylkesvise arbeidsledigheten for ikke-vestlige innvandrere ikke sammenfallende med arbeidsledigheten for personer med norsk bakgrunn. For eksempel har Troms relativt lav ledighet for ikke-vestlige innvandrere, men relativt høy arbeidsledighet blant personer med norsk bakgrunn i arbeidsstyrken. En nærmere analyse viser at det kan være en sammenheng mellom den fylkesvise arbeidsledigheten generelt og arbeidsledigheten for ikke-vestlige innvandrere, men at denne sammenhengen er svak. Den fylkesvise variasjonen i arbeidsledighet for ikke-vestlige innvandrere kan i begrenset grad forklares med arbeidsledigheten generelt i fylkene.

Figur 14 Arbeidsledighet for ikke-vestlige innvandrere og personer med norsk bakgrunn i 4. kvartal 2005 fordelt på fylkene



Kilde: SSB

78) Tall fra Aetat viser at Nordland hadde en beholdning av innvandrere på i gjennomsnitt 612 ved utgangen av måneden i 2005, mens den tilsvarende beholdningen i Østfold var 1428 personer.

Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser at det ved utgangen av 2005 heller ikke er noen nær sammenheng mellom arbeidsledighetsnivået blant ikke-vestlige innvandrere i fylkene og andelen av ikke-OECD-innvandrere med oppfølging i løpet av de siste tre måneder. Det er imidlertid slik at av de ti fylkene med høyest arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere er det flere som har en lavere andel med oppfølging (i utvidet forstand) av ikke-OECD-innvandrere enn landsgjennomsnittet. Mens landsgjennomsnittet for utvidet oppfølging av ikke-OECD-innvandrere er 84 prosent ved utgangen av 2005, har Østfold en oppfølgingsandel på 83 prosent, Finnmark 77 prosent og Hedmark 75 prosent. I Østfold og Hedmark er det også slik at andelen av ikke-OECD-innvandrere som gikk over i jobb i 2005, var relativt lav, med henholdsvis 51 prosent i Østfold og 54 prosent i Hedmark.⁷⁹

Ikke-vestlige innvandrere følges opp i litt større grad enn andre

Saksbehandlere ved samtlige kontor oppgir at innvandrere følges opp med individuell samtale som andre arbeidssøkere. Til grunn for slik oppfølging av innvandrere ligger en individuell behovsvurdering, ikke landbakgrunn.

Noen av saksbehandlerne oppgir imidlertid at de innvandrerne som omfattes av introduksjonsordningen, følges opp spesielt gjennom et samar-

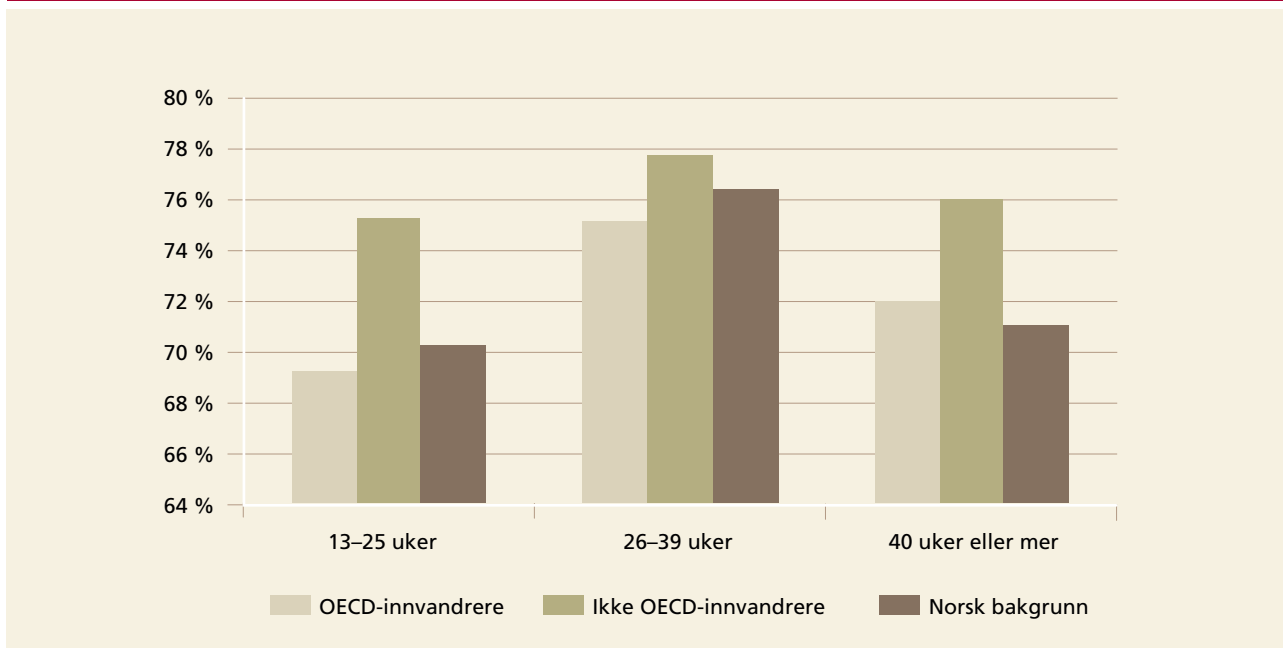
beid mellom flyktingtjenesten og Aetat om disse. De som omfattes av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, merkes spesielt i Arena og kan dermed følges opp som gruppe.

Figur 15 viser andelen av alle ordinære arbeidssøkere som ved utgangen av 2005 har hatt oppfølging enten som individuell samtale, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder. Statistikken er fordelt på innvandrerbakgrunn og hvor lenge personene har vært arbeidssøker.

Innvandrere fra ikke-OECD-land i noe større grad enn innvandrere fra OECD-land og personer med norsk bakgrunn har hatt oppfølging i form av enten individuell samtale, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder. Det kan skyldes at innvandrere fra ikke-OECD-land i større grad enn innvandrere fra OECD-land og personer med norsk bakgrunn blir vurdert av saksbehandlere som å ha behov for oppfølging.

Figur 15 viser videre at i overkant av 75 prosent av langtidsarbeidssøkende (det vil si de med varighet over et halvt år) innvandrere fra ikke-OECD-land har hatt oppfølging i "utvidet" forstand i løpet av de siste tre måneder. Det betyr at hver fjerde langtidsarbeidssøkende ikke-OECD-innvandrer ved utgangen av 2005 *ikke* hadde hatt en eller annen form for oppfølging fra Aetat i løpet av de siste tre måneder. Alle langtidsar-

Figur 15 Andel med oppfølging i form av enten individuell samtale, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder, fordelt på arbeidssøkervarighet og innvandrerbakgrunn. Ved utgangen av 2005



Kilde: Aetat

79) Ved utgangen av 2005 hadde Østfold 1277 ordinære arbeidssøkende ikke-OECD-innvandrere, og Hedmark hadde tilsvarende 366 personer.

beidssøkende ikke-OECD-innvandrere i Aetat utgjorde 3838 personer ved utgangen av 2005, mens langtidsarbeidssøkende OECD-innvandrere utgjorde 1438 personer på samme tidspunkt.

Figur 15 viser også at andelen med oppfølging i løpet av de siste tre måneder er størst for både OECD- og ikke-OECD-innvandrere når arbeids-søkervarigheten er mellom 26 og 39 uker. Det kan skyldes at tiltaksdeltakelse er mest vanlig i denne perioden hvor arbeidssøkeren har blitt langtidsarbeidssøkende.

Innvandrere tilvises i litt mindre grad enn andre arbeidssøkere

I Figur 16 presenteres Aetats statistikk for andelen av alle ordinære arbeidssøkende og ordinære arbeidssøkende innvandrere som er tilvist i løpet av de siste tre måneder (for årene 2003 til 2005).

Det har vært en svak økning i andelen innvandrere som er tilvist i perioden 2003 til 2005. I 2003 var det sju prosent av innvandrerne registrert i Aetat som hadde mottatt en tilvisning i løpet av de siste tre måneder, mens i 2005 var denne andelen økt til 11 prosent. Figuren viser samtidig at andelen av alle innvandrere som er tilvist, ligger noe under andelen av alle ordinære arbeidssøkere som er tilvist. I 2005 lå andelen innvandrere på landsnivå som er tilvist, to prosentpoeng under andelen blant alle ordinære arbeidssøkere som ble tilvist. Tall fra Aetat viser

at fylkene som har en høy andel av alle ordinære arbeidssøkere som er tilvist, også har en høy andel innvandrere som er tilvist.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler i intervju med Riksrevisjonen at i forbindelse med tilvisning må Aetat ofte ta et vanskelig valg. På den ene siden skal etaten tilfredsstillende arbeidsgivers behov og tilvise gode arbeidssøkere. På den andre siden er det ønskelig å tilvise flest mulig av arbeidssøkere som står svakt på arbeidsmarkedet (f.eks. innvandrere). Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler videre at de forventer at i oppgangstider med økende etterspørsel etter arbeidskraft vil andelen med tilvisninger øke.

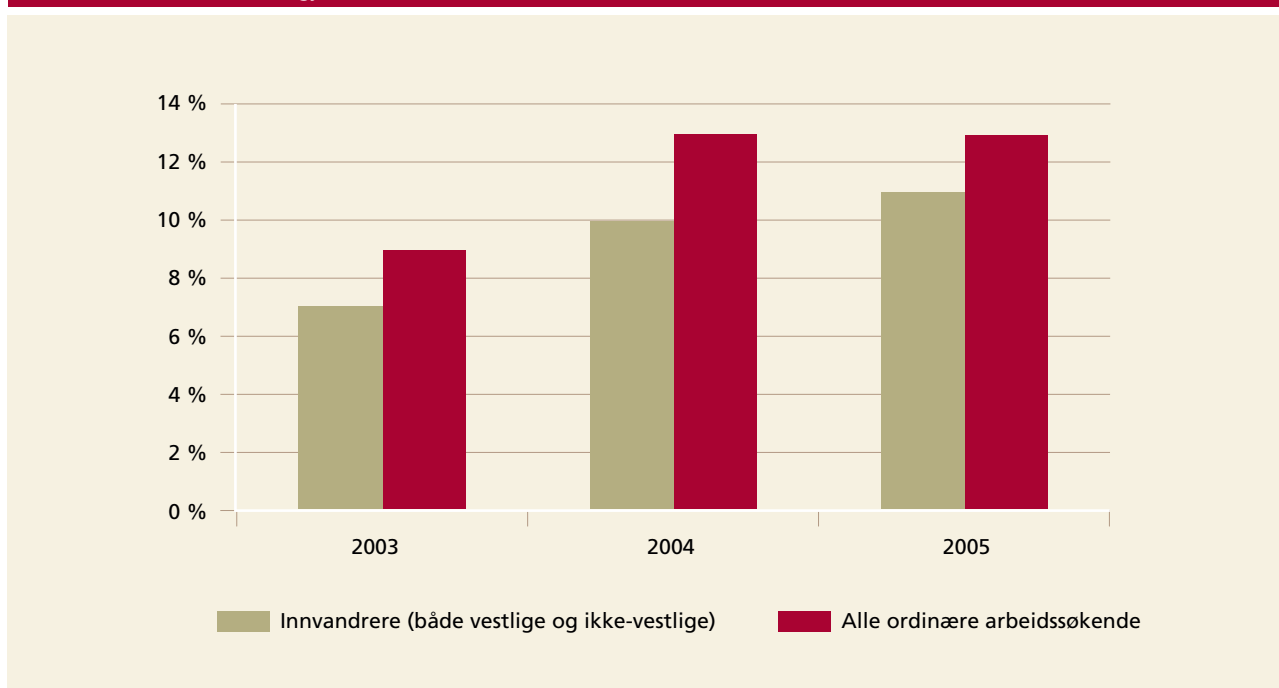
Innvandrere er overrepresentert på tiltak og får tiltak raskere

Saksbehandlere ved samtlige av de besøkte kontorene oppgir at innvandrere prioriteres på tiltak. Ved flere kontor blir det også uttalt at innvandrere får tiltak lettere enn andre arbeidssøkere, det vil si at innvandrere kan få kvalifiseringstiltak tidligere i ledighetsprosessen enn andre arbeidssøkere.

I Figur 17 vises statistikk for tiltaksintensitet for ordinære arbeidssøkende innvandrere og for alle ordinære arbeidssøkere.

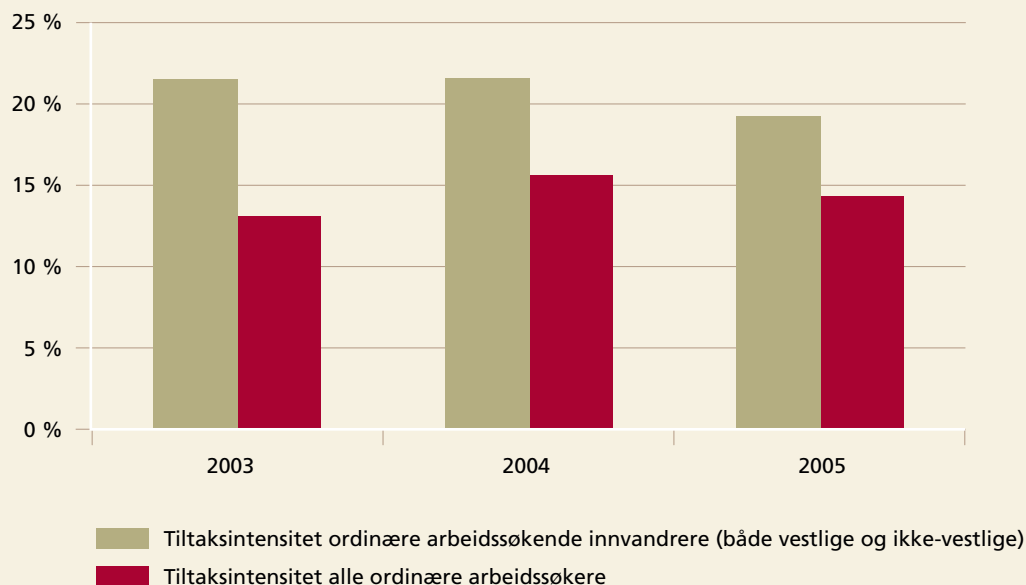
Gjennom alle årene har det på landsnivå vært en høyere tiltaksintensitet for innvandrere enn for

Figur 16 Andel som er tilvist i løpet av de siste tre måneder, fordelt på innvandrere (både vestlige og ikke-vestlige) og alle ordinære arbeidssøkere. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

Figur 17 Tiltaksintensitet for ordinære arbeidssøkende innvandrere (både vestlige og ikke-vestlige) og tiltaksintensitet for alle ordinære arbeidssøkere. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

alle ordinære arbeidssøkere. Tall Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser at det også på fylkesnivå har vært en høyere tiltaksintensitet for innvandrere enn for alle ordinære arbeidssøkere i samme periode. Statistikk Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser også at innvandrere som starter på ordinære tiltak, venter i kortere tid enn personer med norsk bakgrunn før de begynner på det første ordinære tiltaket. Det tilsier at innvandrere har vært prioritert på tiltak i perioden.

Som det framgår av Figur 17, går imidlertid tiltaksintensiteten for innvandrere på landsnivå ned i 2005 sammenliknet med 2004. Mens tiltaksintensiteten for innvandrere var 22 prosent i 2004, var den 19 prosent i 2005. Tall Riksrevisjonen har innhentet fra Aetat, viser samtidig at innvandrernes andel av alle tiltaksdeltakere går opp med 1 prosentpoeng i samme periode, fra 30 prosent i 2004 til 31 prosent i 2005. Nedgangen i tiltaksintensiteten for innvandrere ser derfor ikke ut til å innebære at innvandrere i mindre grad ble prioritert på tiltak i 2005, men gjenspeiler antakelig en generell nedgang i Aetats tiltaksbruk fra 2004 til 2005.

Evaluering viser generelt positive effekter av tiltak for ikke-vestlige innvandrere

FAFO har gjennomført en undersøkelse av effekter av tiltak for ikke-vestlige innvandrere

som var registrert som helt ledige eller på ordinære arbeidsmarkedstiltak i februar 2003.⁸⁰ I Figur 18 vises resultater av FAFOs undersøkelse. Figuren viser forskjeller i andeler som var i jobb per 30. juni 2005, mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak, fordelt på landbakgrunn og tiltakstype. Det er kontrollert for ulike seleksjonseffekter til tiltakene.

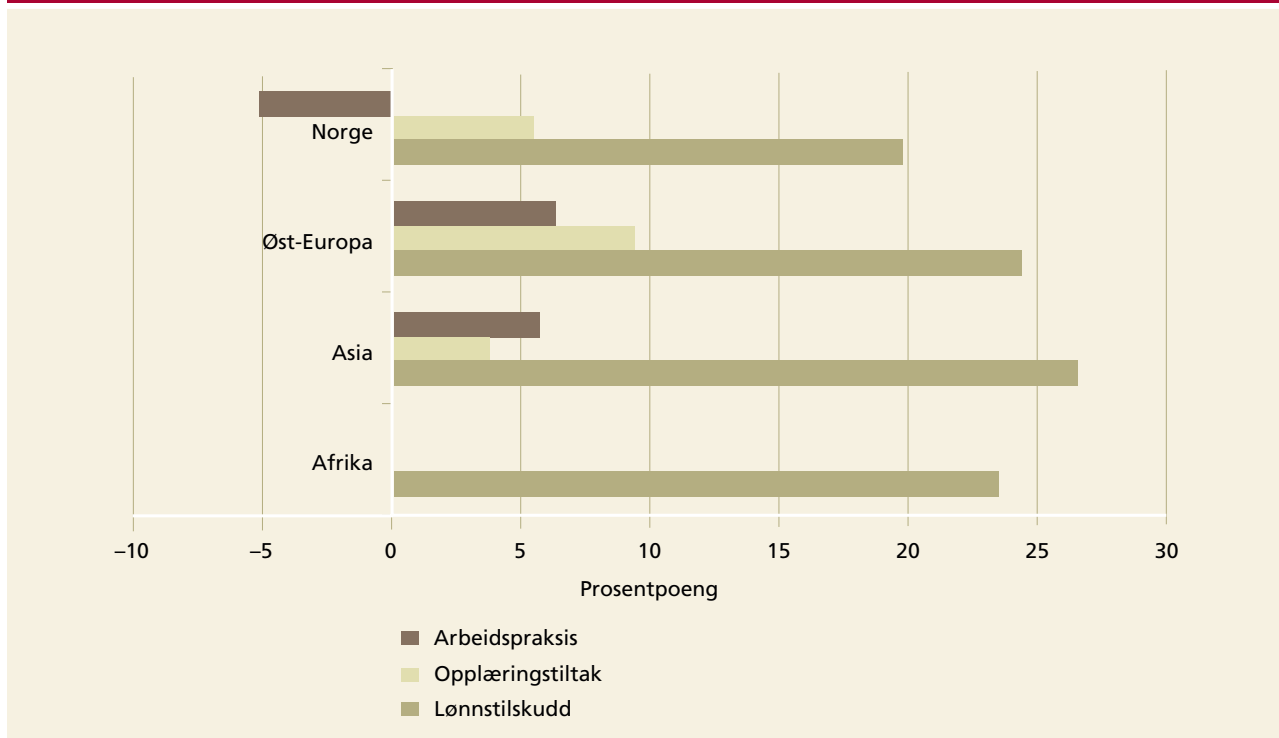
Effektene av tiltak for ikke-vestlige innvandrere varierer med landbakgrunn og tiltakstype. Lønnstilskudd har størst positiv effekt for jobbsannsynlighet sammenliknet med andre tiltak. Dette gjelder for alle innvandrergupper og for nordmenn. Ifølge undersøkelsen har lønnstilskudd større effekt for ikke-vestlige innvandrere generelt enn for nordmenn.

Av Figur 18 går det videre fram at opplæringstiltak og arbeidspraksis har mindre positiv effekt enn lønnstilskudd og gir signifikant effekt kun for personer fra Øst-Europa og Asia.⁸¹ Selv om det ikke er signifikante effekter av opplæringstil-

80) FAFO-rapport nr. 517 (2006). Utvalget i undersøkelsen omfatter 16 465 ikke-vestlige innvandrere og 79 651 nordmenn. Suksesskriteriet for effekt av tiltak er satt til hvorvidt personene var i arbeid per juni 2005. Metoden som blir brukt er parvis matching av personer på tiltak og personer uten tiltak for å kontrollere for seleksjonseffekter basert på observerbare kjennetegn ved de ledige.

81) På et signifikansnivå på 10 prosent.

Figur 18 Forskjeller i andeler som var i jobb per 30. juni 2005, mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak, fordelt på landbakgrunn og tiltakstype. Kun signifikante resultater er med



Kilde: FAFO-rapport nr. 517 (2006), side 51–54

tak og arbeidspraksis for alle afrikanere sett under ett, hevder forfatterne av FAFO-rapporten at afrikanske *menn* har økt jobbsannsynlighet som følge av opplæringstiltak.

Aetats tiltakstilbud for innvandrere

En del av innvandrerne registrert i Aetat, har svake norskferdigheter. Ved flere kontor oppgis det at det er en stor utfordring å finne egnede tiltak til disse innvandrerne og bistå dem over i jobb.⁸²

Aetat melder i virksomhetsrapportene for 2004 og 2005 at selv for de innvandrerne som deltar på introduksjonsprogrammet for innvandrere, er det problemer knyttet til svake norskkunnskaper når de kommer til Aetat. I 2005 rapporterer Aetat at norskopplæring i kombinasjon med yrkesopplæring gir gode resultater. Arbeidsdirektoratet oppgir i intervju med Riksrevisjonen at de imidlertid ikke har gitt noen spesifikke signaler til fylkene i forhold til bruk av kurs for innvandrere som kombinerer norskopplæring og yrkespraksis. For de innvandrerne som fortsatt

har rettigheter til norskopplæring i kommunen, har Aetat som retningslinje at arbeidssøkeren skal fullføre norskopplæringen der. Samtidig er det slik at det er mange innvandrere i Aetat som verken omfattes av introduksjonsordningen eller har rettigheter til norskopplæring i kommunen. I 2005 var det i gjennomsnitt 20 936 ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn i Aetat, hvorav kun 806 av disse var deltakere i introduksjonsordningen for innvandrere.

Til Riksrevisjonen uttaler departementet at samtidig som at kommunen har ansvaret for språkopplæring av innvandrere, kan tiltak i Aetat bidra til læring av aktuell yrkesterminologi.⁸³ Departementet uttaler videre at det jobbes kontinuerlig med å utvikle tiltakstilbudet for innvandrere. Det har vært en kontinuerlig dialog mellom departementet og Aetat om hva slags tiltak som egner seg best for innvandrere. Departementet ser det imidlertid som Aetats oppgave å bestemme hvordan man i praksis utformer tiltakene.

Departementet viser også til at i 2005 ble prosjektet “Ny sjanse” satt i gang for å fange opp innvandrerne som for eksempel har bodd lenge i

82) Dette funnet støttes også av en evaluering utført av ECON som viste at det er et klart behov for å styrke norskopplæringstilbudet i tilknytning til attføring for innvandrere (ECON (2005): *Innvandrere og attføring*. Rapport nr. 7).

83) Intervju med Riksrevisjonen 29. juni 2006.

Norge, har svake språkferdigheter og som står uten rettigheter til språkopplæring i kommunen.⁸⁴ Antallet deltakere på dette prosjektet var ved oppstarten i 2005 206 personer, mens det ved årsskiftet til 2006 var 161 deltakere igjen i prosjektene.⁸⁵

4.3.4 Resultatoppnåelse yrkeshemmede

Noe over 40 prosent av de yrkeshemmede går over i jobb

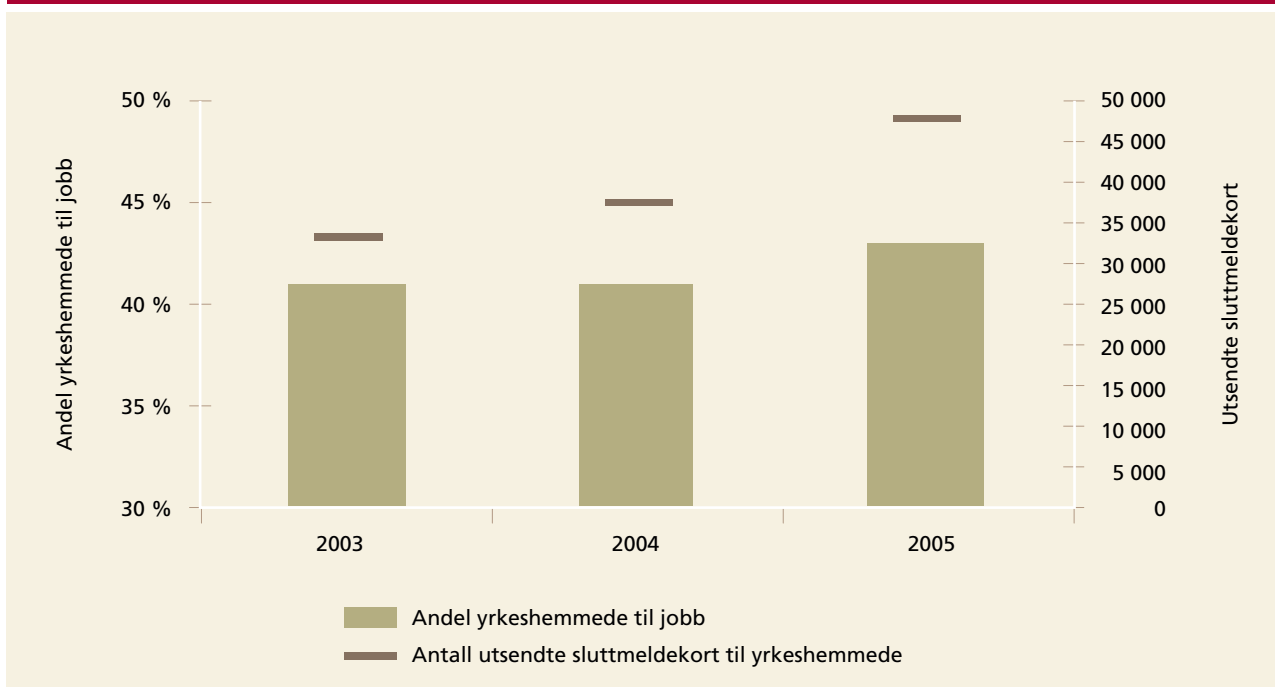
Figur 19 viser andelen yrkeshemmede som svarer heltids- eller deltidsarbeid på sluttmeldekortet og antall utsendte sluttmeldekort for årene 2003–2005.

Ifølge Aetats sluttmeldekortundersøkelse er det i 2005 en svak økning i andelen yrkeshemmede til jobb sammenliknet med i 2003 og 2004. I 2005 gikk 43 prosent av de som hadde vært yrkeshemmet i løpet av de siste 24 måneder, som sluttet å

være registrert i Aetat og som besvarte sluttmeldekort, over i jobb. I 2003 og 2004 var denne andelen på 41 prosent. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til andelen yrkeshemmede til jobb i hvert enkelt år,⁸⁶ kan endringen indikere en liten bedring i andelen yrkeshemmede til jobb i 2005 sammenliknet med 2004.

Figur 19 viser videre at økningen i andelen til jobb i 2005 kom til tross for at både beholdningen av registrerte yrkeshemmede i Aetat og antallet yrkeshemmede i avgang økte i 2005. Figuren viser videre at antallet yrkeshemmede som fikk tilsendt sluttmeldekort, økte fra 37 060 personer i 2004 til 47 555 i 2005. Når det gjelder beholdningen av registrerte yrkeshemmede i Aetat, økte den fra i gjennomsnitt 77 645 ved utgangen av måneden i 2003 til 86 402 i 2004 og 93 304 i 2005.⁸⁷

Figur 19 Andel yrkeshemmede som gikk over til jobb og antall som fikk tilsendt sluttmeldekort. Årgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

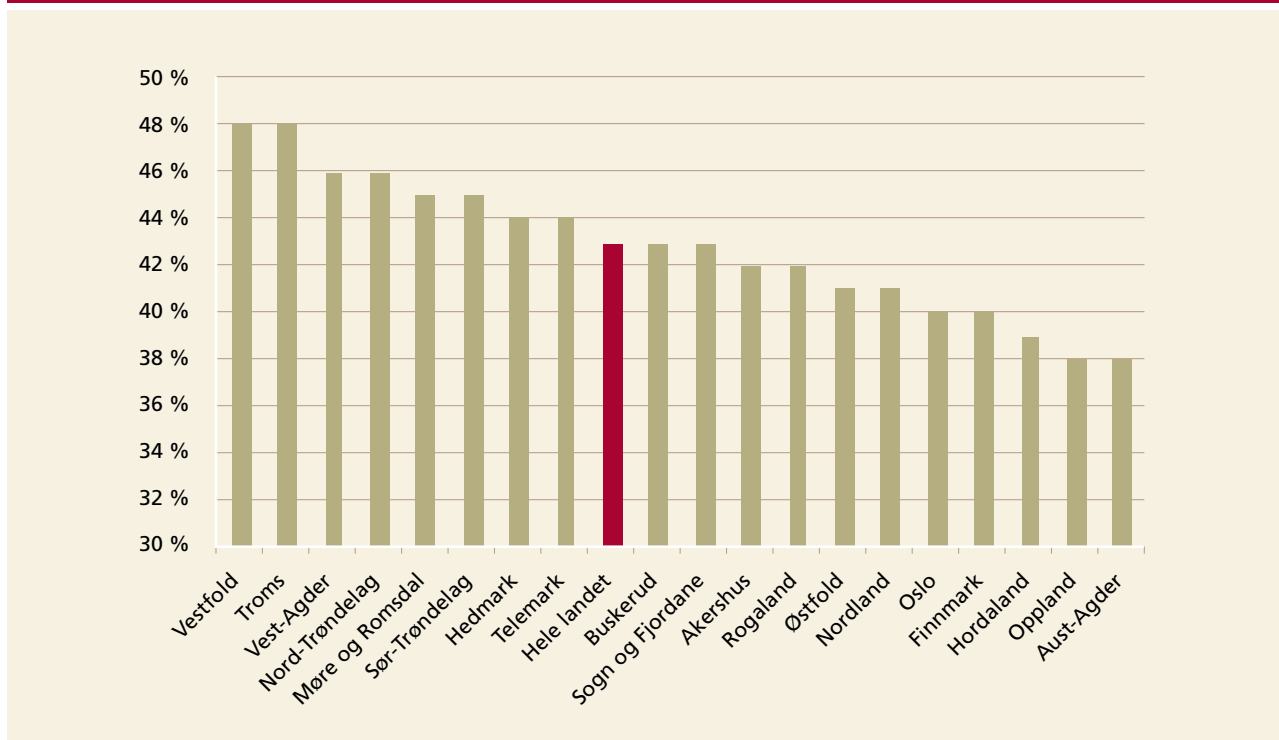
84) I 2005 fikk 13 prosjekter i sju kommuner midler til å prøve ut lønnet kvalifisering for deltakere på prosjektet "Ny sjanse" etter modell av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. I 2006 er det bevilget 20 millioner kroner til videre forsøksvirksomhet. Midlene er fordelt på 24 prosjekter i 10 kommuner. Det er de 12 kommunene i landet med størst innvandrerbefolkning som kunne søke om midler, samt kommuner som har etablert en samlokalisering av trygd-, arbeids- og sosialkontor (kilde: www.imdi.no).

85) Integrerings og mangfoldsdirektoratet (juni 2006): "Ny sjanse" - til et bedre liv i Norge. Prosessevaluering og oppsummering av erfaringer fra Ny sjanse-prosjektene fra 2005.

86) Svarprosenten er omkring 60 prosent, og utvalgene som svarer på sluttmeldekort er skjeve (se kapitlet "Faktisk overgang til jobb er noe lavere enn det sluttmeldekortstatistikken viser" på side 42).

87) Selv om det i gjennomsnitt var registrert flere yrkeshemmede i 2005 enn i 2004, var antallet lavere ved utgangen av 2005 enn ved utgangen av 2004. Ifølge Aetats virksomhetsrapporter for 2004 og 2005 skyldes den økte beholdningen av yrkeshemmede i særlig 2004 i stor grad to forhold: i. Ansvaret for vedtak etter folketrygdelovens §11-5 ble overført fra Trygdeetaten til Aetat. Det innebar at mange personer ble henvist fra Trygdeetaten til Aetat for å få avklart behovet for yrkesrettet attføring. ii. Det ble innført strengere krav til yrkesrettet attføring skal vurderes tidlig i sykepenge- og rehabiliteringsperioden og være forsøkt før eventuell innvilgelse av uføretrygd.

Figur 20 Andel yrkeshemmede som gikk over til jobb i 2005, fordelt på fylkene



Kilde: Aetat

Andelen som går til jobb blant yrkeshemmede, er vesentlig lavere enn blant ordinære arbeidssøkere. Ifølge Aetats sluttmeldekortundersøkelse er det særlig uføretrygd, langvarig sykmelding eller medisinsk rehabilitering som oppgis som avgangsårsak for personer som har vært registrert som yrkeshemmede i Aetat. I 2005 oppga 38 prosent av yrkeshemmede som besvarte sluttmeldekort, at uføretrygd, langvarig sykmelding eller medisinsk rehabilitering var avgangsårsaken. Den tilsvarende andelen for ordinære arbeidssøkere i samme år var 5 prosent.

Figur 20 viser andelen yrkeshemmede til jobb i 2005 fordelt på fylkene.

Det er stor fylkesvis forskjell i andelen ferdig attførte som går over i jobb. Mens 38 prosent av tidligere yrkeshemmede i Aust-Agder og Oppland gikk over i jobb i 2005, var den tilsvarende andelen 48 prosent i Vestfold og Troms. Aetats plantall for overgang til jobb for yrkeshemmede var 45 prosent i 2005. Figuren viser at seks av fylkene nådde dette resultatmålet i 2005.

Disse fylkesvise forskjellene i resultatoppnåelse må imidlertid tolkes med varsomhet fordi det er snakk om små utvalg. Antall tidligere yrkeshemmede som i løpet av hele 2005 svarte på sluttmeldekort, varierer mellom 468 i Sogn og Fjordane til 2604 i Oslo. Noen fylker har imid-

lertid hatt like resultater over flere år. Mens Vest-Agder har hatt høy overgang til jobb blant tidligere yrkeshemmede i alle årene 2003 til 2005, har Aust-Agder hatt lav overgang til jobb i disse årene. Svake resultater over flere år kan indikere manglende kvalitet i Aetats innsats for å få yrkeshemmede over i jobb.⁸⁸ I Aust-Agder kan dette være tilfelle, ettersom Aetats sluttmeldekortundersøkelse viser at andelen *ordinære* arbeidssøkere til jobb har vært over landsgjennomsnittet i alle årene.⁸⁹

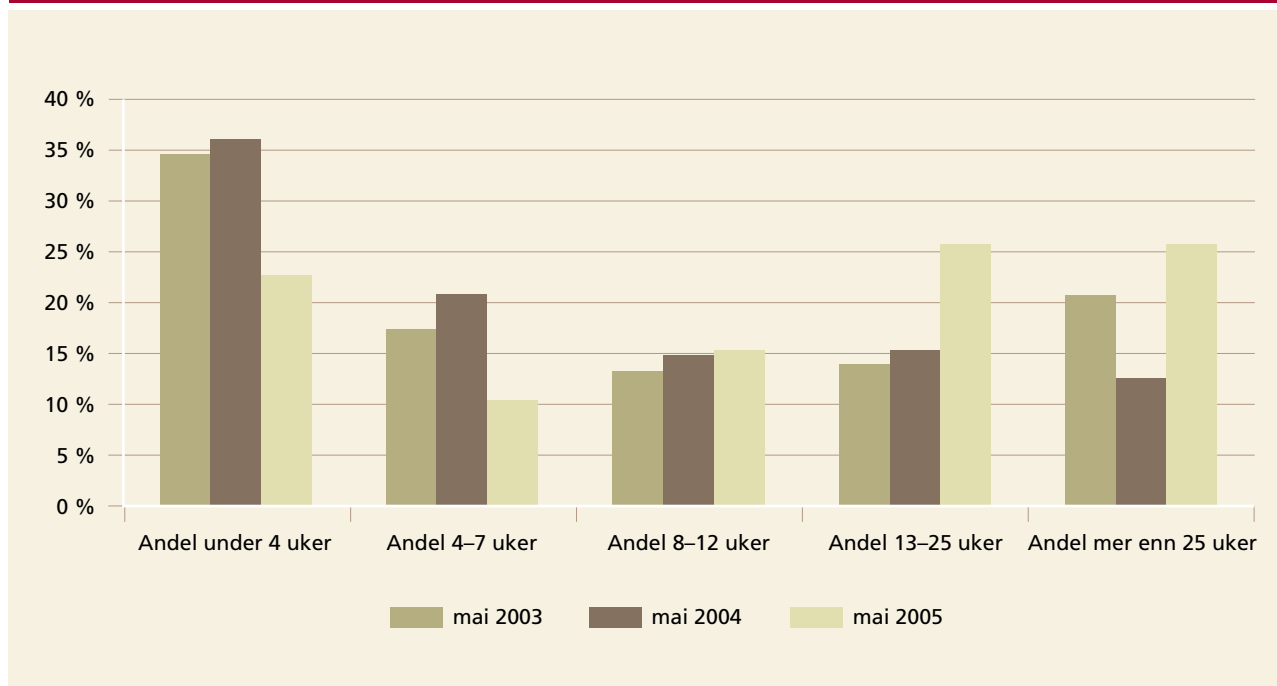
Økt tid før avklaring av yrkeshemmede i 2005 sammenlinet med 2004

Når det gjelder å få til raske avklaringer med ferdig utarbeidet handlingsplan, uttales det ved de besøkte kontorene at det ofte vil være en avveining mellom kvalitet og kvantitet. I mange tilfeller vil det ta tid hvis man skal avgjøre hvorvidt en person har behov for utdanning eller praksisplass som attføring.

88) I NAVs "Rapport om arbeidsmarkedet nr. 3 2006" er det undersøkt noe om hva som kan forklare den store fylkesvise variasjonen i andelen tidligere yrkeshemmede som går til jobb. Ifølge rapporten kan svake resultater på attføringsområdet i Aust-Agder skyldes både valg av tiltakstyper og bruk av kortvarige tiltak.

89) Ifølge Aetats sluttmeldekortundersøkelse var det i Aust-Agder 71 prosent av de ordinære arbeidssøkerne som gikk ut av Aetat som gikk over i jobb i 2003, 74 prosent i 2004 og 72 prosent i 2005. De tilsvarende prosentene på landsnivå var 70 prosent i 2003, 73 prosent i 2004 og 71 prosent i 2005.

Figur 21 Varighet før avklaring (godkjent handlingsplan) for avklarte i løpet av mai 2003, 2004 og 2005



Kilde: Aetat

Figur 21 viser varigheten før avklaring i forhold til yrkesrettet attføring for årene 2003–2005.

Andelen yrkeshemmede med varighet over 13 uker før avklaring økte fra mai 2004 til mai 2005. I mai 2005 ble 3855 personer avklart, og av disse var det 997 som hadde en varighet på mellom 13 og 25 uker før handlingsplanen var klar, og 993 personer som hadde en varighet på mer enn et halvt år. Av de som ble avklart i mai 2005, hadde 26 prosent en avklaringsvarighet på mer enn et halvt år.

Økt varighet på avklaring fra 2004 til 2005 må ses i sammenheng med at beholdningen av personer som søkte attføring, økte i denne perioden. Mens det ved utgangen av mai 2004 var 83 702 registrerte yrkeshemmede i Aetat, var det steget med over 10 000 personer i mai 2005 til 94 880. Nesten 500 flere personer ble avklart i mai 2005 enn i mai 2004. Antall avklarte yrkeshemmede i mai 2005 var 3855 personer, mens det i mai 2004 var 3363 personer.

I forbindelse med overføringen av vedtaksmyndigheten for folketrygdlovens § 11.5 til Aetat fra 1. juli 2004 og det nye kravet om at attføring skal prøves før ev. tilståelse av uførepensjon, ble Aetat tilført økte lønnsmidler. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvorvidt Aetat utnyttet disse økte lønnsmidlene effektivt i møtet med den økte tilgangen av attførings saker. Én grunn er at tiden

fram til §11-5-vedtak ikke alltid kan styres av Aetat, fordi saksbehandler er avhengig av oversendt informasjon fra Trygdeetaten og lege for å vurdere i forhold til § 11-5. En annen grunn til at en slik vurdering er vanskelig er at en del attførings saker antakelig ble mer kompliserte i denne perioden pga. kravet om utprøving av attføring før uførepensjon kan tilstås. Ved de besøkte kontorene uttales det generelt at det har kommet inn flere personer med dårligere arbeidsevne og motivasjon til Aetat, og at dette i hvert fall i en overgangsperiode førte til mindre tid til samtaler med de andre søkerne.

Stor fylkesvis variasjon i ventetid mellom godkjent handlingsplan og start av tiltak

Tabell 5 viser arbeidssøkerstatus for yrkeshemmede registrert i Aetat ved utgangen av 2003, 2004 og 2005.

I løpet av 2005 økte antall yrkeshemmede i ventefase for tiltak, selv om antallet yrkeshemmede totalt gikk ned. Mens det i desember 2004 var 11 075 yrkeshemmede i ventefase for tiltak, var det i desember 2005 12 816 i ventefase for tiltak. Tabell 5 viser at det i 2005 har vært en nedgang i antallet yrkeshemmede som søker attføring. Det kan derfor hevdes at økningen av antallet yrkeshemmede i ventefase for tiltak vil være midlertidig og kan forklares med at tilgangen av yrkeshemmede var spesielt stor i 2004. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i intervju

Tabell 5 Arbeidssøkerstatus for yrkeshemmede registrert i Aetat ved utgangen av 2003, 2004 og 2005

Arbeidssøkerstatus fingeruppe	Desember 2003	Desember 2004	Desember 2005
Yrkeshemmede som søker attføring		4 338	2 602
Yrkeshemmede i kartleggingsfase	14 312	17 116	12 247
Yrkeshemmede i ventefase for tiltak	9 408	11 075	12 816
Yrkeshemmede i tiltak	56 884	62 067	64 347
Totalt antall registrerte yrkeshemmede	80 604	94 596	92 012

Kilde: Aetat

med Riksrevisjonen at den store tilgangen på yrkeshemmede i 2004 har gitt en “pukkeleffekt” i systemet, med opphopninger av yrkeshemmede i ulike faser i attføringsløpet.

Figur 22 viser gjennomsnittlig antall dager fra godkjent handlingsplan til start første tiltak i 2005 for hvert fylke.

For hele landet sett under ett, tok det i 2005 i gjennomsnitt 49 dager fra en handlingsplan var godkjent til en person startet i første tiltak.⁹⁰ Det er stor fylkesvis variasjon i gjennomsnittlig antall dager fra godkjent handlingsplan til start første tiltak. Mens det i Rogaland og Sogn og Fjordane tok i gjennomsnitt 71 dager før en avklart yrkeshemmet startet i første tiltak, tok det i snitt 30 dager i Aust-Agder. Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler i intervju med

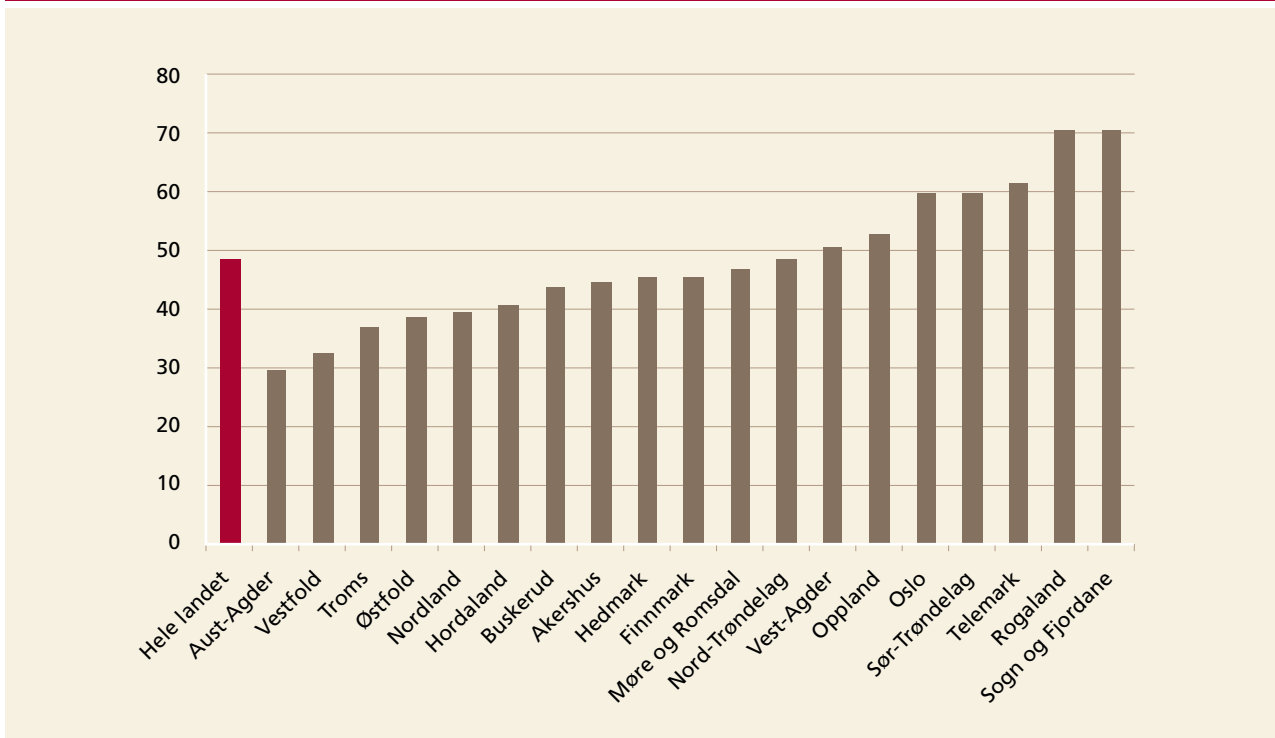
Riksrevisjonen at én mulig årsak er at veksten i antall yrkeshemmede de siste årene kan ha kommet på ulike tidspunkter for de ulike fylkene. En annen mulig årsak kan være at noen fylker bruker tiltak med lengre ventetid enn andre, for eksempel varierer bruken av utdanning som attførings tiltak. I noen fylker er det også begrenset tilgang på tiltaksleverandører som medfører at det kan oppstå ventetid på ulike tiltak.

Andelen yrkeshemmede i tiltak lavere i 2004 og 2005 enn i 2003

Figur 23 viser andel yrkeshemmede som er i tiltak totalt og andel yrkeshemmede i integrerende tiltak⁹¹ for perioden 2003–2005.

I 2004 og 2005 var det en lavere andel yrkeshemmede i tiltak sammenliknet med 2003. I 2003 var i gjennomsnitt 73 prosent av de yrkes-

Figur 22 Gjennomsnittlig antall dager fra godkjent handlingsplan til start første tiltak. Årsgjennomsnitt 2005

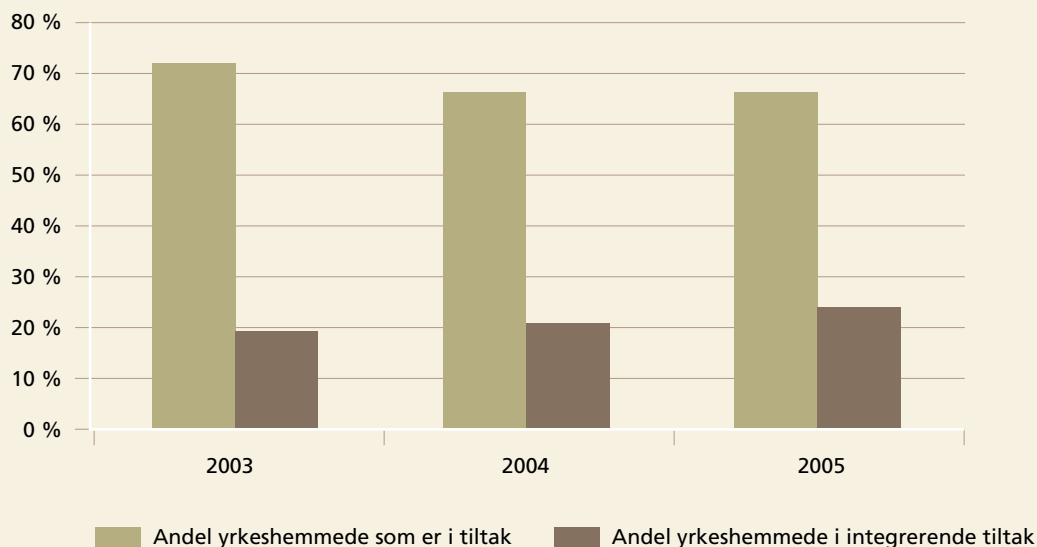


Kilde: Aetat

90) Riksrevisjonen har ikke tilsvarende statistikk for 2003 og 2004.

91) Arbeidsmarkedstiltak i det ordinære arbeidsliv.

Figur 23 Andel yrkeshemmede som er i tiltak totalt og andel yrkeshemmede i integrerende tiltak. Årsgjennomsnitt fra 2003 til 2005



Kilde: Aetat

hemmede i tiltak, mens i 2004 og 2005 var den tilsvarende andelen 66 prosent. Aetats interne plantall på 70 prosent for 2004 og 2005 ble ikke nådd. Ifølge Aetats årsrapport for 2005 var andelen yrkeshemmede i tiltak steget til 70 prosent ved utgangen av 2005.

Statistikk Riksrevisjonen har fått fra Aetat, viser videre at det er store fylkesvise variasjoner i andelen yrkeshemmede i tiltak. Mens 74 prosent av de yrkeshemmede i Nord-Trøndelag var i tiltak i 2005, var andelen 56 prosent i Oslo. En slik variasjon har vedvart i alle tre årene, og det er særlig Oslo som har hatt en lav andel yrkeshemmede i tiltak.

Det er et mål at yrkeshemmede skal delta i det ordinære arbeidsliv. Figur 23 viser at andelen yrkeshemmede i såkalte integrerende tiltak gikk opp fra 19 prosent i 2003 til 24 prosent i 2005.⁹²

Evalueringer viser varierende effekter av tiltak for yrkeshemmede

I perioden 2003 til 2006 har det blitt gjennomført ulike evalueringer av spesifikke tiltak for yrkeshemmede som sier noe om effekter av disse tiltakene. Det er undersøkt effekter av kvalifiserings- og opplæringstiltak generelt, utdannings-

92) Deltakelse på integrerende tiltak vil si deltakelse på ett av tiltakene lønnskudd, arbeid med bistand, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, forsøks tiltak eller i midlertidig sysselsettingstiltak.

tiltak, lønnskudd og arbeid med bistand. Det er også undersøkt effekter av ulike tiltakstyper for personer med psykisk yrkeshemming.

Kvalifiserings- og opplæringstiltak gir bedre effekt enn praksisplass for yrkeshemmede

I Frischsenterets rapport nr. 4/2006 analyseres effekter av Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak for yrkeshemmede. For å finne effekter sammenliknes personer som begynte på kvalifiserings- og opplæringstiltak i 1997 med personer som begynte på praksisplass samme år.⁹³ Disse to gruppene sammenliknes i forhold til overgang til jobb, utdanning og trygd, fram til og med 2002. En generell konklusjon er at opplæringstiltak oftere gir bedre resultater enn praksisplasser for yrkeshemmede. Analysen viser at opplæringstiltak i form av skolegang og AMO for yrkeshemmede gir høyere jobsannsynlighet, høyere sannsynlighet for å ta utdanning og lavere sannsynlighet for trygdeavhengighet. Et annet funn er at ordinær skolegang gjennomgående gir bedre utfall enn AMO-kurs for den yrkeshemmede.⁹⁴

93) "Sannsynlighetsmatching" er gjennomført. Der blir det forsøkt kontrollert for at det skjer en seleksjon til tiltak, og at deltakere på ulike tiltak har ulike forutsetninger for å komme i jobb.

94) Det understrekes at resultatene må tolkes med forsiktighet. Det skyldes at selv om det i sammenlikningen av utfall av tiltaksdeltakelse er kontrollert for sentrale egenskaper ved individene (slik som kjønn, utdanning, bosted, arbeidserfaring, og liknende), er det ikke kontrollert for årsaker til yrkeshemmingen. I tillegg kan det være uobserverbare kjennetegn som ikke er fanget opp (slik som motivasjon, søkeadferd og preferanser) av de kjennetegnene det er kontrollert for.

Utdanningstiltak gir økende sysselsettingseffekt med økt varighet

I Telemarksforsknings rapport nr. 216 (2004)⁹⁵ sammenliknes effekten av utdanningstiltak med effekten av lønnstilskudd for yrkeshemmede.⁹⁶ Undersøkelsen viser at effekten av å delta på ett eller flere *rene* utdanningstiltak er omtrent på nivå med effekten av lønnstilskudd. Effekten av utdanningstiltak er imidlertid vesentlig dårligere enn for lønnstilskudd når utdanning inngår i en tiltakskjede som avsluttes med arbeidstrening.

Et annet funn i undersøkelsen er at varigheten på lønnstilskudd og utdanning har ulik innvirkning på hvor stor effekt tiltakene har. Lønnstilskudd har med varighet opp til om lag 120 uker en positiv sysselsettingseffekt, mens deretter avtar denne effekten. Med utdanning som tiltak er det derimot slik at sysselsettingseffekten stiger, om enn svakt, lineært med varigheten av tiltaket. Varighetseffekten av utdanningstiltak avtar imidlertid med varighet i andre tiltak.

Få av deltakerne på tiltaket Arbeid med bistand kommer over i jobb

Effekter av tiltaket "Arbeid med bistand" for yrkeshemmede er undersøkt i to ECON-rapporter.⁹⁷ Undersøkelsen viser at en relativt liten andel av deltakerne er i stabilt ordinært arbeid fire år senere. 29 prosent har hatt et ordinært arbeid én gang i løpet av de fire årene, men mange av arbeidsforholdene har vart i kort tid. En stor andel av deltakerne har gått over på uførepensjon. Fire år etter tiltaket har halvparten av deltakerne fått 100 prosent uførepensjon.

Ifølge ECON er det tre faktorer som til sammen kan forklare at få deltakere på tiltaket Arbeid med bistand kommer over i jobb. Én faktor er at deltakerne på tiltaket ofte er svake, dvs. mange har vesentlige helseproblemer, sosiale problemer og/eller er i en ugunstig livssituasjon. En annen faktor som trekkes fram for å forklare mang-

lende overgang til jobb, er at innholdet i tiltaket er svært varierende. Det dreier seg både om at deltakerne ikke alltid er i et arbeidsforhold selv om de er i tiltaket, og at tilretteleggerens oppfølging av deltakeren og arbeidsgiveren er varierende. ECON skriver at "behovet for bistand er selvfølgelig individuelt – men vårt inntrykk er at oppfølgingen varierer mer fra tilrettelegger til tilrettelegger enn mellom deltakere med ulike behov. I noen tilfeller synes det som at deltaker og arbeidsgiver overlates alt for mye til seg selv".⁹⁸ En tredje faktor som ser ut til å være en viktig forklaring på manglende overgang til jobb blant deltakere på Arbeid med bistand, er at det varierer i hvilken grad arbeidsgivere har vilje og evne til å inkludere personer som deltar i tiltaket.

Skoletiltak gir relativt svakere effekt for yrkeshemmede med psykiske lidelser

Flere undersøkelser har vist at yrkeshemmede med psykiske lidelser har lavere jobbsuksess enn yrkeshemmede med somatiske lidelser. I Telemarksforsknings rapport nr. 6 (2005)⁹⁹ sammenliknes sysselsettingseffekter av tiltaksbruk for yrkeshemmede med og uten psykiske lidelser. Selv om det er gjennomgående for alle tiltak at yrkeshemmede med psykiske lidelser har lavere overgang til jobb enn de uten psykiske lidelser, viser undersøkelsen at skoletiltak gir relativt sett dårligere effekt for personer med psykiske lidelser sammenliknet med andre yrkeshemmede. Ettersom skolegang er det mest benyttede tiltaket blant yrkeshemmede med psykiske lidelser, reiser dette et spørsmål om tiltaksbruken er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser samtidig at sysselsettingseffekter for de med psykiske lidelser øker med varigheten i enkelte tiltak. Ifølge rapporten kan et alternativ til å være tilbakeholden med å bruke utdanningstiltak overfor de med psykiske lidelser (som en følge av den relativt sett dårligere effekten) være å øke varigheten på tiltakene (som en følge av den positive effekten av varighet).

Svært liten andel av yrkeshemmede mottar tilvisning

Det gis i liten grad tilvisninger til personer som er under attføring. Statistikk fra Aetat viser at i

95) Bergsgard og Løyland (2004): *Utdanning til arbeid*. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 216.

96) Utvalget for undersøkelsen er personer som har deltatt på lønnstilskudd og/eller utdanningstiltak (enten som en del av en kjede eller som et enkelt tiltak) i perioden 1996–1999. Effekten av tiltakene måles ved antall uker sysselsatt i perioden 2000–2002. For å kontrollere for seleksjon til tiltakene brukes ordinære lineære regresjonsmodeller, til tross for at forutsetningene for å bruke disse modellene ikke nødvendigvis er til stede. Effektestimatene kan derfor ha skjevheter.

97) ECON (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport nr. 102.
ECON (2005): *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand*. Rapport nr. 54. Det er blant annet gjennomført en registeranalyse av alle personer som deltok i Arbeid med bistand og avsluttet tiltaket i årene 1998 til 2002.

98) I den sammenheng påpeker ECON at det ikke finnes en enhetlig standard for hva tiltaket Arbeid med bistand skal inneholde, for eksempel i forhold til oppfølging og aktivitet.

99) Møller (2005): *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 6. Datamaterialet er yrkeshemmede registrert i Aetat i perioden 1996 til 1999. Tiltaksdeltakere med og uten psykiske lidelser er sammenliknet i forhold til om personen er i arbeid i perioden 2000 til 2002. I sammenlikningen er det kontrollert for ulike bakgrunnskjennetegn ved deltakerne ved regresjonsanalyse.

2005 hadde om lag 2 prosent av de registrerte yrkeshemmede mottatt en tilvisning i løpet av de siste tre måneder. Den tilsvarende andelen for ordinære arbeidssøkere var 13 prosent.

Flere saksbehandlere Riksrevisjonen har intervjuet, uttaler at yrkeshemmede i attføringsløpet kanskje burde ha mottatt flere tilvisninger. Samtidig opplever saksbehandlerne at det er vanskelige valg knyttet til å tilvise yrkeshemmede under attføringsløpet. En saksbehandler uttaler:

“Jeg gir ingen tilvisninger og vet ikke hvordan det gjøres. Det er jobbservice som har ansvaret for det. De sender av og til e-post til oss over aktuelle jobber. Det skjer nok likevel for lite at vi gir tilvisninger underveis i attføringsløpet. En person kan være i utdanning, og det kan dukke opp en relevant jobb, men vi får ikke knyttet personen (til jobben). Det er lite fokus på det. Vi kunne kanskje vært strengere overfor arbeidssøkere ved å kreve at de skal i jobb. Det sitter langt inne hos meg å stoppe et attføringsløp ved å sende personen over i jobb. Jeg er usikker på om det vil hjelpe personen.”

Om lag halvparten har ikke jevnlig personlig oppfølging etter fullført attføringsløp

Figur 24 viser andel med individuell oppfølgingssamtale og andel med tilvisning blant ferdig attførte, som har vært helt ledige i minimum

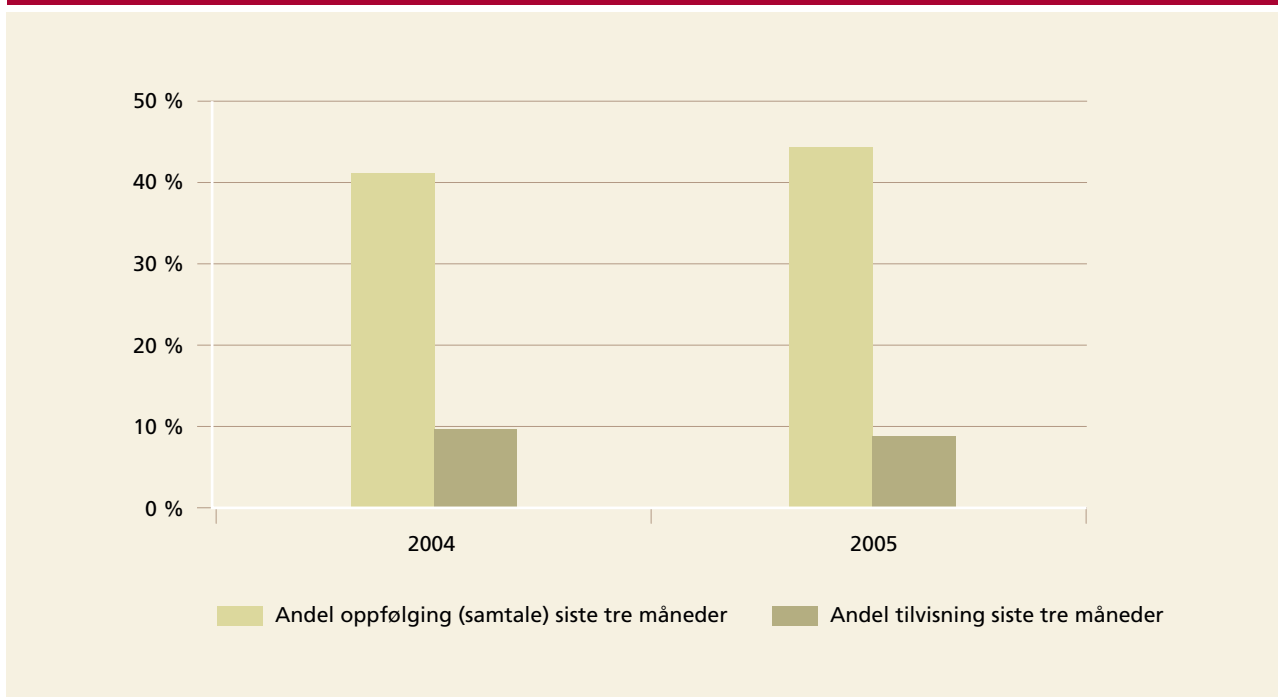
tre måneder, ved utgangen av desember 2004 og 2005.

Ved utgangen av desember 2005 var det 45 prosent av de som hadde vært ferdig attført i minimum tre måneder som hadde fått individuell oppfølging (samtale) i løpet av de siste tre måneder. Det betyr at av 1280 tidligere yrkeshemmede som hadde vært helt ledige i minimum tre måneder ved utgangen av desember 2005, var det 576 som hadde hatt oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre måneder, og 704 personer som ikke hadde hatt slik samtale.

Det var en svak økning fra desember 2004 til desember 2005 i andelen ferdig attførte som hadde fått oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre måneder (fra 41 prosent i 2004 til 45 prosent i 2005). I tillegg økte beholdningen av denne type personer fra 966 i desember 2004 til 1280 i desember 2005.

Figur 24 viser at blant ferdig attførte som har vært helt ledig i mer enn tre måneder, har andelen som har fått tilvisning, gått ned fra 10 prosent ved utgangen av desember 2004 til 8 prosent ved utgangen av desember 2005. Beholdningen av ferdig attførte økte i denne perioden med 32,5 prosent, mens Aetat hadde en økning i tilgangen på direktemeldte stillinger med 16 prosent.

Figur 24 Andel med individuell oppfølgingssamtale og andel med tilvisning blant ferdig attførte som har vært helt ledige i minimum tre måneder. Ved utgangen av desember 2004 og 2005



Kilde: Aetat

5 Vurderinger

Aetat skal legge til rette for økt yrkesdeltakelse og inkludering i arbeidslivet av personer med redusert arbeidsevne eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Langtidsledige, innvandrere, ungdom og yrkeshemmede er trukket fram som utsatte grupper på arbeidsmarkedet; grupper som vil kunne ha behov for ekstra oppfølging og tiltak fra Aetat. For ordinære arbeidssøkere skal langtidsledige og innvandrere prioriteres på tiltak. Ungdom under 20 år skal være garantert tiltak. Når det gjelder de øremerkede tiltaksmidlene til yrkeshemmede, skal det gis et individuelt og målrettet tjenestetilbud med høy tiltaksdeltakelse og tilbakeføring til arbeidslivet uten unødige forsinkelser.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å se på resultatoppnåelsen for de prioriterte arbeidssøkergruppene, og om styringssystemene i tilstrekkelig grad er med på å sikre denne.

Selv om de utsatte gruppene blir prioritert ved inntak på tiltak, og det synes å ha vært en liten bedring når det gjelder å få yrkeshemmede over i jobb, viser undersøkelsen at en stor andel langtidsledige og ferdig attførte ikke blir fulgt så tett opp som forutsatt. Det er også store fylkesvise variasjoner i andelen innvandrere og ferdig attførte som går til jobb, som vanskelig bare kan forklares med lokale variasjoner på arbeidsmarkedet.

Undersøkelsen viser at departementet kan ha et noe svakt grunnlag for å vurdere resultatoppnåelsen i Aetat. Det er en utfordring å utvikle resultatindikatorer og gjennomføre evalueringer som måler effekter av Aetats innstats overfor prioriterte grupper. Resultatindikatorerne har sine begrensinger, og eksterne evalueringer som er gjennomført av den ordinære tiltaksbruken, gir usikre konklusjoner. I tillegg synes den løpende oppfølgingen av kvalitet og tiltaksbruk i Aetat å ha vært noe mangelfull. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet har hatt et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere kvalitet og resultater av Aetats innsats overfor personer i de prioriterte arbeidssøkergruppene.

På bakgrunn av forholdene omtalt ovenfor, bør departementet og Arbeids- og velferdsetaten i

det videre arbeidet med de prioriterte arbeidssøkergruppene spesielt følge opp

- at arbeidssøkerne får jevnlig veiledning og den ekstra bistand de har behov for
- at tiltakstilbudet er tilstrekkelig tilpasset innvandrere med språkproblemer og andre spesielle behov
- at resultatoppfølgingen av tiltaksbruken er god nok til å fortelle hva som fungerer og hva som ikke fungerer

5.1 Resultatoppnåelse prioriterte grupper

Ut ifra intervjuundersøkelsen synes personer i de utsatte arbeidssøkergruppene å bli prioritert ved inntak på tiltak. Aetats statistikk for perioden 2003 til 2005 viser at en stigende og høy andel av alle tiltaksdeltakere tilhører prioriterte arbeidssøkergrupper. Det synes derfor som at ungdom, innvandrere og langtidsledige blir prioritert ved inntak på ordinære arbeidsmarkeds-tiltak.

Tiltaksintensiteten for ungdom under 20 år er klart høyere enn for andre arbeidssøkergrupper i Aetat. Samtidig er det en del ungdommer under 20 år som går helt ledige i flere måneder. Innhentet statistikk viser at ved utgangen av 2005 hadde i underkant av 40 prosent av ungdom under 20 år registrert i Aetat, ikke deltatt på et tiltak i løpet av de tre første månedene de var arbeidssøkere. Intervjuundersøkelsen ga et inntrykk av at mange ungdommer under 20 år registrert i Aetat, har sammensatte problemer som medfører at det kan ta noe tid før de er klare til å starte i tiltak, men at de får et tilbud om tiltak relativt raskt. Dette tilsier at ungdomsgarantien i det store og hele blir oppfylt.

Et formål med oppfølgingen av ungdom under 20 år er å motivere til videre utdanning. Ved de besøkte kontorene var det ulike måter å gjennomføre dette i praksis. Noen kontor forutsetter i større grad enn andre kontor at de som får tiltak i regi av Aetat, også må opprettholde kontakten med skolen ved å være der én til to dager i uken. Disse kontorene har gode erfaringer med dette fordi ungdommen beholder en viss tilknytning til skolen, sine venner der og blir lettere motivert til

videre utdanning. Det kan være en gevinst for Arbeids- og velferdsetaten å identifisere hva som er god metodikk i forhold til å motivere ungdom til videre utdanning.

Innhentet statistikk viser at et betydelig antall langtidsledige ikke ble fulgt opp i henhold til målsettingen om oppfølging hver tredje måned. I 2. halvår 2005 hadde mer enn 8000 langtidsledige ikke hatt individuell oppfølgingsamtale i løpet av de siste tre måneder. Dette utgjorde 44 prosent av de langtidsledige. Langtidsledige ungdom og innvandrere har i noe større grad hatt individuell oppfølging i løpet av de siste tre månedene enn andre grupper langtidsledige.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler i møte med Riksrevisjonen at en del langtidsledige ikke har behov for individuell oppfølgingsamtale hver tredje måned. Direktoratet kunne imidlertid ikke framlegge noen nærmere dokumentasjon på hvilke langtidsledige som ikke jevnlig gjennomfører individuell oppfølgingsamtale. Det kan derfor stilles spørsmål ved om direktoratet har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om disse arbeidssøkerne får den veiledning og bistand de har behov for. Når mange langtidsledige ikke har jevnlig oppfølging, kan det også stilles spørsmål ved om direktoratet har kunnet sikre seg at langtidsledige mottakere av dagpenger i tilstrekkelig grad stimuleres og stilles krav til aktiv jobbsøking.

I styringsdialogen mellom departementet og Aetat har metodikk for og omfang av oppfølging av arbeidssøkerne vært et sentralt tema. Det er imidlertid slik at departementets resultatindikator for oppfølging av ordinære arbeidssøkere i begrenset grad gir informasjon om i hvilken grad personer med ekstra behov for oppfølging følges opp jevnlig. Det kan stilles spørsmål ved om det burde framgått i Aetats resultatrapportering at mer enn 8000 langtidsledige ved utgangen av oktober 2005 ikke hadde hatt oppfølging i løpet av de siste tre måneder.

I perioden 2003 til 2005 har andelen til jobb blant de innvandrerne som gikk ut av Aetat, vært om lag ti prosentpoeng lavere enn andelen til jobb blant alle ordinære arbeidssøkere som gikk ut av Aetat. Vedvarende høyere arbeidsledighet og lavere overgang til jobb blant ikke-vestlige innvandrere kan skyldes mange forhold, og ikke nødvendigvis manglende oppfølging fra Aetat. I 2005 er det imidlertid enkelte fylker med høy arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere

som også har relativt lav overgang til jobb og relativt lav andel med oppfølging. Det gjør at det kan stilles spørsmål ved om fylkesvise variasjoner i arbeidsledigheten blant innvandrere, ikke bare kan forklares med arbeidsmarkedet lokalt, men også kan skyldes forskjeller i virkemiddelbruken mot denne prioriterte gruppen.

Kommunene har det primære ansvaret for språkoppklæring av innvandrere. Aetat kan imidlertid tilby tiltak som kombinerer språkoppklæring og yrkespraksis. I 2005 og 2006 har en del innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og som er avhengige av sosialhjelp, hatt et tilbud gjennom prosjektet "Ny sjanse". I Aetat har spesialenhetene "Aetat intro" som finnes i Bergen, Kristiansand, Oslo og Trondheim, hatt et spesielt ansvar for å utvikle egne tiltak for innvandrere.

Ifølge departementet har det vært en kontinuerlig dialog mellom Aetat og departementet om hva slags tiltak som egner seg best for innvandrere. Aetat har rapportert at tiltak som kombinerer språkoppklæring og yrkespraksis gir gode resultater for innvandrere. I årsrapporten for 2005 uttaler Aetat at tiltakstilbudet overfor innvandrere ikke har vært optimalt. Aetat har ikke kartlagt hvor mange av de registrerte arbeidssøkende innvandrerne som har svak språkkompetanse og vurdert dette opp i mot omfanget av egnede arbeidsmarkedstiltak. Det ble ved flere av de besøkte lokalkontorene etterlyst egnede tiltaksplasser til arbeidssøkende innvandrere, særlig for de som har lav språkkompetanse og som *ikke* er omfattet av introduksjonsordningen. Ettersom overgangen til jobb har vært stabilt lavere for innvandrere enn for andre ordinære arbeidssøkere, synes det fortsatt å være en utfordring å utvikle et tiltakstilbud for innvandrere som møter deres spesielle behov.

Det sentrale målet med attføringsarbeidet er å få personer over i arbeid. Ifølge Aetats sluttmediekortundersøkelse økte både antallet og andelen personer som gikk til jobb av alle ferdig attførte i 2005 sammenliknet med i 2004 og 2003. Arbeidsmarkedet var riktignok bedre i 2005 enn i 2004 og 2003. Økningen i andelen ferdig attførte til jobb skjedde også samtidig med at Aetat håndterte en betydelig større beholdning av yrkeshemmede enn tidligere år. Det indikerer at Aetats innsats med å forbedre attføringsarbeidet, blant annet med en nasjonal handlingsplan for organisering av yrkesrettet attføring, har gitt resultater.

Samtidig er det stor fylkesvis variasjon i overgang til jobb for ferdig attførte. Blant yrkeshemmede som har fullført attføringsløpet, er det også mange som ikke har jevnlig oppfølgingsamtale. Innhentet statistikk viser at ved utgangen av 2005 hadde om lag halvparten av ferdig attførte som hadde vært ledig i minimum tre måneder, ikke hatt personlig oppfølging i løpet av de siste tre månedene. På bakgrunn av at det skal gis målrettet bistand slik at yrkeshemmede er i stand til å gå over i ordinært arbeid snarest mulig etter at attføringen er gjennomført, kan det stilles spørsmål ved om en større andel av de ferdig attførte burde vært fulgt opp tettere av Aetat. Det er også slik at enkelte fylker har hatt vedvarende lav andel ferdig attførte som går til jobb. Det viser at det fortsatt er nødvendig å ha et høyt fokus på å forbedre attføringsarbeidet med sikte på å øke andelen som går over i jobb.

5.2 Styring og resultatoppfølging

Departementet har det overordnede ansvar for at Aetat har etablert tilfredsstillende systemer og rutiner for å sikre måloppnåelse og resultater. For å kunne ta i bruk resultatinformasjon i styringsprosessen både internt og mellom departement og underliggende virksomhet, kreves det resultatrapportering som både er dekkende, relevant og pålitelig. Ettersom Aetat opererer i nær tilknytning til utviklingen på arbeidsmarkedet, er det en risiko for at målinger av Aetats resultater fanger opp utviklingen på arbeidsmarkedet framfor Aetats innsats. En tilstrekkelig oppfølging av Aetat fordrer derfor at det blir etablert resultatmålinger som mest mulig isolerer Aetats innsats i forhold til eksterne faktorer. Måloppnåelse og effektiv ressursbruk forutsetter videre at styringssignalene blir operasjonalisert i alle ledd internt, at resultatrapporteringen benyttes aktivt, og at det etableres gode oppfølgings- og kvalitetssikringssystemer i den løpende produksjonen.

Undersøkelsen viser at det på alle nivåer i Aetat er godt kjennskap til at langtidsledige, ungdom, innvandrere og yrkeshemmede utgjør prioriterte arbeidssøkergrupper. Aetats resultat- og statistikkindikatorer er med på å tydeliggjøre disse signalene i organisasjonen. Aetat Arbeidsdirektoratet har i perioden 2003 til 2005 utviklet nye resultat- og statistikkindikatorer og innarbeidet disse i rapporteringen fra hovedkontorene og i styringsdialogmøter med hovedkontorene. Det er utviklet statistikkindikatorer som måler tjenesteproduksjonen overfor de enkelte prioriterte

arbeidssøkergruppene, som tilvisning og bruk av tiltak. For yrkeshemmede er det utviklet flere indikatorer som måler ventetid og saksbehandlingstid i attføringsløpet. Aetat synes derfor å ha utviklet et bredt spekter av indikatorer for å måle kvantiteten i tjenesteproduksjonen.

Aetat har i mindre grad utviklet indikatorer som fanger opp effekter av virkemiddelbruken. Aetat har resultatindikatorer som viser overgang til jobb for yrkeshemmede, innvandrere og ordinære arbeidssøkere. Mange ledere i etaten opplever at disse indikatorene i begrenset grad gir tilbakemelding på kontorets resultater, blant annet på grunn av lav svarprosent og manglende kopling til virkemiddelbruken. Det er en utfordring for Arbeids- og velferdsetaten å utvikle resultatmålinger som i større grad gir et uttrykk for effekter av virkemiddelbruken.

God styring og resultatoppfølging forutsetter pålitelige data i rapporteringen. I Aetat innebærer dette at det er etablert systemer og rutiner for korrekt og fullstendig registrering blant saksbehandlere, og at overføringen av data fra Arena til aggregert nivå skjer uten vesentlige feil. Aetat har innebygget kvalitetssikringsrutiner i saksbehandlerprogrammet Arena. I tillegg har direktoratet et opplegg for å sikre korrekte aggregerte data. Aetat har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til alle de prosessene som er nødvendige for å sikre pålitelig kvantitativ rapportering i perioden 2003 til 2005. Selv om det ikke har vært gjennomført systematiske risikovurderinger i forhold til pålitelig resultatrapportering, har det vært et fokus på å sikre korrekt registrering i saksbehandlerprogrammet Arena, blant annet i forhold til tiltaksgjennomføring.

Pålitelige styringsdata for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken er avhengig av at det etableres entydige måter å registrere blant annet oppfølgingsamtaler og tiltaksgjennomføring på. Departementet har i perioden 2003 til 2005 fått statistikk som indikerer at Aetat har hatt en økende oppfølging av arbeidssøkerne, men denne statistikken er noe upålitelig. I perioden 2003 til 2005 har det vært ulik praksis for registrering av individuell oppfølgingsamtale blant saksbehandlere i Aetat. Aetat Arbeidsdirektoratet kan ikke si noe om hvor store feil det har vært i denne statistikken, men henviser til at i en periode med økt tilstrømming av arbeidssøkere var fokuset i etaten på gjennomføring av individuelle oppfølgingsamtaler, framfor korrekt registrering av slike samtaler. Aetat har i 2006 utarbeidet

minimumsstandarder med kvalitetskrav til tiltaks gjennomføring og individuell oppfølgings-samtale og hvordan dette skal registreres i saksbehandlingsprogrammet Arena.

Mål- og resultatstyring forutsetter at det etableres ordninger som sikrer kontroll med at resultatene samsvarer med fastsatte mål, og at det blir iverksatt tiltak ved vesentlige avvik. Undersøkelsen viser at enkelte fylker har hatt svake resultater over år uten at det synes som om dette er tilstrekkelig analysert, og tiltak er iverksatt.

Den permanente lave andelen innvandrere til jobb i Nordland for årene 2003 til 2005 er i liten grad omtalt i rapporteringen fra fylket, og Aetat hovedkontor i Nordland hevder selv at det ikke har vært noen spesiell oppfølging fra Arbeidsdirektoratets side på dette området, selv om det ifølge direktoratet har vært berørt i dialogmøtene.

Aust-Agder har over flere år ligget lavt på andelen yrkeshemmede som går til jobb. I Aust-Agders plan for 2005 framgår det at en vridning i tiltaksstrukturen skal bidra til å bedre måloppnåelsen. I rapporten for 2005 er det ikke kommentert hvorvidt disse tiltakene har blitt gjennomført, og om de har fungert.

I tillegg til aktiv bruk av mål- og resultatstyringssystemet er det en forutsetning for god resultatoppnåelse at det er etablert oppfølgings- og kvalitetssikringssystemer i den løpende produksjonen.

Undersøkelsen viser at det i liten grad gjennomføres overordnede eller uavhengige kontroller av kvaliteten på saksbehandlingen i Aetat med hensyn til om tiltakene som tildeles er hensiktsmessige og nødvendige, verken i forhold til ordinære eller spesielle arbeidsmarkedstiltak.

Undersøkelsen viser også at det for *ordinære tiltaksdeltakere* i liten grad registreres opplysninger om tiltaksdeltakelse og overgang til jobb. Uten slike opplysninger kan det vanskelig foretas en systematisk etterprøving av hvilke tiltaksplasser og tiltaksarrangører som gir gode resultater, og hvilke som ikke gjør det. I tillegg er det slik at hver enkelt saksbehandler har lite å forholde seg til av systematisk og skriftlig eringsmateriale.

Intervjuundersøkelsen viser at oppfølging av de som er på tiltak, har en tendens til å bli nedprio-

ritert, uavhengig av tiltaksdeltakerens behov. Slik sett får saksbehandleren kun informasjon om tiltakets effekt gjennom en eventuell oppfølgingsamtale i etterkant av tiltaket.

Evalueringer utgjør i tillegg til Aetats tertialvise rapportering et viktig grunnlag for departementet i oppfølgingen av Aetat. Departementet har i perioden 2003 til 2005 finansiert og hatt tilgang på effektevalueringer av både ordinære og spesielle arbeidsmarkedstiltak. De evalueringene som er av ordinære arbeidsmarkedstiltak, tar for seg de fleste typer tiltak, men gir usikre konklusjoner om hvor stor effekten er av tiltakene.

Det at resultatindikatorerne primært måler tjenesteproduksjonen og ikke effekter av virkemiddelbruken, at det i begrenset grad gjennomføres kvalitetskontroller, og at det ikke foretas noen systematisk etterprøving av tiltaksbruken, gjør at det kan stilles spørsmål ved om Aetat har hatt tilstrekkelige systemer og rutiner for å sikre at ressursene brukes effektivt og i samsvar med fastsatte mål på området. I tillegg gir effektevalueringene usikre konklusjoner. Det kan derfor også stilles spørsmål ved departementets grunnlag for resultatvurdering av Aetat.

Vedlegg 1: Departementets resultatkrav og tilhørende resultatindikatorer 2003–2005

I tabellen nedenfor vises resultatkrav og tilhørende resultatindikatorer til Aetat gitt gjennom tildelingsbrev for årene 2003, 2004 og 2005. Resultatmål er angitt i parentes der et slikt mål er gitt. "T" står for tertial rapportering.

Resultatkrav	Resultatindikator	2003	2004	2005
Tett oppfølging, målrettet kvalifisering og høy overgang til arbeid	Andel av alle ordinære arbeidssøkere som går til jobb	T	T	T
	Andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til jobb	T (60 %)	T (60 %)	T (60 %)
	Antall arbeidssøkere som går til jobb	T	T	-
	Andel yrkeshemmede som går til jobb	-	-	T
	Andel yrkeshemmede som er i tiltak	T	T	-
	Andel yrkeshemmede som etter avsluttet attføring går til jobb	T	T	-
	Andel langtidsledige (av helt ledige)	-	T	T
	Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede	-	-	T
	Andel ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging av Aetat i løpet av de siste tre månedene	-	-	T
Tilrettelegging for aktiv jobbsøking	Antall stillinger meldt til Aetat lokal	T	T	-
	Antall arbeidssøkere som Aetat har knyttet mot registrerte stillinger	T	-	-
	Antall oppslag i aetat.no	T	T	-
	Andel stillinger meldt til Aetat lokal med tilvisning	-	T	T
	Andel arbeidssøkere som registrerer seg selv på aetat.no	-	-	T
	Andel tilmeldte stillinger som registreres av arbeidsgiver på aetat.no	-	-	T
Godt fornøyde brukere	Andel arbeidssøkere som er fornøyd med service fra Aetat	T (70 %)	T (70 %)	Årsrapport (70 %)
	Andel arbeidsgivere som er fornøyd med service fra Aetat	T	T	Årsrapport
Rask og riktig utbetaling av økonomiske ytelser	Andel innvilgede dagpengesaker som er anvist til utbetaling innen 21 dager fra registrert mottatt dato	T (80 %)	T (80 %)	T (80 %)
	Andel innvilgede attføringspengesaker som er anvist til utbetaling innen 21 dager	-	T	T
	Andel innvilgede dagpengesaker som er anvist til utbetaling innen 42 dager	-	T	-
	Andel innvilgede attføringspengesaker som er anvist til utbetaling innen 42 dager	-	T	-

Vedlegg 2: Departementets rapporteringskrav utover resultatindikatorer

I tildelingsbrevene er det i tillegg til krav til rapportering på resultatkravene, satt rapporteringskrav på en rekke andre temaer og indikatorer. I tabellen nedenfor presenteres de rapporteringskrav utover resultatindikatorene som i størst grad berører Aetats innsats overfor prioriterte grupper, fordelt på årene 2003, 2004 og 2005. "T" står for rapportering hvert tertial.

Krav til rapportering	2003	2004	2005
Antall langtidsledige	T	-	-
Oppfølging av mottakere av dagpenger og attføringsytelser	T	T	T
Antall personer som passerer en dagpengeperiode på to år	T	T	T
Redegjørelse for system for oppfølging av arbeidssøkere og arbeidsledige (kun 2004)	-	1.T	-
Rapportering om Aetats innsats vedrørende introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere	-	T	T
Status i tilretteleggingen av Aetat for økt egenaktivitet	-	1.T	1.T
Handlingsplan			
Rapportering om handlingsplaner for yrkeshemmede og langtidsledige, herunder langtidsledige innvandrere. Andel med handlingsplaner	T	T	T
Alle yrkeshemmede			
Yrkeshemmede fordelt på hoveddiagnose (årgjennomsnitt)	Årsrapport	Årsrapport	Årsrapport
Yrkeshemmede fordelt på tiltak og hoveddiagnose (spesifisert på de ulike tiltakene under kap. 1594 og 2543)	T	T	T
Andel yrkeshemmede som er i tiltak	-	-	T
Tid fra førstegangsregistrering til start på tiltak	-	-	T
Andel yrkeshemmede som er blitt fulgt opp av Aetat i løpet av de siste 3 måneder	-	-	T
Tilgang av yrkeshemmede etter aldersgruppe	T	T	T
Tilgang av yrkeshemmede etter kjønn	T	T	T
Tilgang av yrkeshemmede etter hoveddiagnose	T	T	T
Avgang av yrkeshemmede (med tiltak) etter varighet og aldersgruppe	T	T	T
Avgang av yrkeshemmede (med tiltak) etter varighet og kjønn	T	T	T
Avgang yrkeshemmede (med tiltak) etter varighet og hoveddiagnose	T	T	T
Avgang av yrkeshemmede (uten tiltak) etter varighet	T	T	T
Avsluttet eller avbrutt utdanningsløp i attføring	-	-	T
Yrkeshemmede (med tiltak) etter aldersgruppe og avgangsårsak	T	T	T
Yrkeshemmede (med tiltak) etter kjønn og avgangsårsak	T	T	T
Yrkeshemmede (med tiltak) etter hoveddiagnose og avgangsårsak	T	T	T
Yrkeshemmede (uten tiltak) etter avgangsårsak	T	T	T
Yrkeshemmede med attføringspenger			
Tilgang av yrkeshemmede med attføringspenger etter alder og hoveddiagnose	T	T	T
Avgang av yrkeshemmede med attføringspenger med og uten tiltak etter varighet	T	T	T
Andel yrkeshemmede som har fått et 11-5 vedtak innen 8 uker etter innregistreringstidspunktet/kravframsettelse	-	-	T
Andel yrkeshemmede som har fått et 11-6-vedtak (eller handlingsplan) innen 8 uker/ev. innen 8 uker etter 11-5-vedtak	-	-	T
Andel yrkeshemmede som har tiltaksstart innen 16 uker etter at et 11-6-vedtak (eller handlingsplan) er fattet	-	-	T
Gjennomsnittelig ventetid i fasene under pkt. 20, 21 og 22	-	-	T
Yrkeshemmede med attføringspenger med og uten tiltak etter avgangsårsak	T	T	T
Annen innsats overfor yrkeshemmede arbeidssøkere			
Arbeidet for personer med psykiske lidelser og oppfølging av opptrappingsplanen for psykisk helse	T	T	T
Status for langvarig lønnstilskudd (fleksibel jobb) - Antall deltakere, kjønn, alder og diagnose	T	T	T
Dagpenger og ytelser til yrkesrettet attføring			
Rapportering om resultatene av Aetats arbeid med sterkere oppfølging av den enkeltes jobbsøkningsaktiviteter, herunder kontroll av dagpenger og misbruk av dagpenger og attføringsytelser	1. T	1. T	Årsrapport
Nye finansieringsformer			
Det skal rapporteres om status for følgende ordninger: - konkurranse om formidling av utsatte grupper - aktivitetsbasert finansiering ved avklaring av yrkeshemmede - bonus ved formidling av ventelønnsuttakere - bonus ved effektiv bruk av tiltaksmidler - jobbklubb med bonus (kun 2004)	T	T	T
Tiltaksplan mot fattigdom			
Gjennomføring av Tiltaksplan mot fattigdom	T	Månedlig	T

Vedlegg 3: Evalueringer, eksterne rapporter, notater osv. knyttet til resultater og styring i Aetat for perioden 2003–2005¹⁰⁰

Tiltak for ordinære arbeidssøkere

- Bråthen, M., Hamre, J.I og Pedersen, T. (2005): Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak. Beskrivende analyse av deltakerne i 2002 og forslag til ny evalueringsmetode. SSB. Notat nr. 27.
- Buland, T. (2004): På vei til jobb? Sluttrapport fra evaluering av AMO-kurset Skole på byggeplass. SINTEF.
- ECON (2004): AMO på nett. Evaluering av et prøveprosjekt. Rapport nr. 97.
- Hamre, J.I. og Bråthen, M. (2006): Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004. SSB. Rapport nr. 5.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. og Zhang, T. (2006): Aetats kvalifiserings- og opplærings-tiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. og Zhang, T. (2006): Ungdomsgarantien for 20–24 åringer: Har den satt spor? ISF. Rapport nr 4.
- Kvinge, T. og Djuve, A.B. (2006): Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? FAFO. Rapport nr. 517.
- Møller, G., Flermoen, S. og Løyland, K. (2003), Handlingsplaner og tiltakskjedning i Aetat. Virkninger av handlingsplaner og tiltakskjedning for langtidsledige og yrkeshemmede. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 208.

Tiltak for yrkeshemmede

- Bergsgard, N.A. og Løyland, K. (2004): Utdanning til arbeid. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 216.
- Børing, P. (2004): Norsk og annen nordisk forskning om yrkesrettet attføring. NIFU skriftserie nr. 8.
- ECON (2004): Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører? Rapport nr. 102.

- ECON (2005): Forprosjekt om utdanning som attføring - Mulig å måle dødvekttap? Notat nr. 88.
- ECON (2005): Innvandrere og attføring. Rapport nr. 7.
- ECON (2005): Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand. Rapport nr. 54.
- ECON (2006): Stønad til skolegang som attføringstiltak – virkninger av regelendringer. Rapport nr. 23.
- Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (2006): Individuell oppfølging: sluttevaluering av et forsøksprosjekt i Østfold. AFI. Notat nr. 1.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. og Zhang, T. (2006): Aetats kvalifiserings- og opplærings-tiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger.
- Møller, G. (2005): Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 6.
- Nordberg, M. og Røed, K. (2002): Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Oslo. Rapport 2/2002.
- Spjelkavik, Ø. (2004): Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging. AFI. Underveisanalyse av Fleksibel jobb.
- Spjelkavik, Ø. og Frøyland, K., i samarbeid med Skardhamar, T. (2003): Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo. AFI Rapport 3/2003.

Reaktivisering av uføre

- ECON (2006): Uførepensjon som lønnstilskudd - Årsaker til lavt omfang. Rapport nr. 10.
- Jentoft, N., Andresen, K. og Vangstad, A. (2004): Evaluering av trygdeetatens og Aetats arbeid med å få uføre tilbake i arbeid. Agderforskning.
- Kvaale, G., Olsen, T.S. og Jentoft, N. (2005): Mellom trygd og arbeid. Agderforskning. FoU-rapport nr. 1.
- Kvaale, G., Olsen, T.S. og Jentoft, N. (2005): Reaktiviseringsprosessen – veien tilbake til arbeidslivet. Agderforskning. FoU-rapport nr. 2.

¹⁰⁰ Kilde for oversikten er brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet hvor evalueringer og rapporter knyttet til Aetats innsats for årene 2003 til 2005 er gruppert etter år.

- Kvaale, G., Olsen, T.S. og Jentoft, N. (2005): Styring og organisering av "Tilbake til arbeid". Agderforskning. FoU-rapport nr. 3.
- Møller, G., Flermoen, S. og Bergsgard, N.A. (2004): Evaluering av Samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Andre delrapport. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 26.

Spesiell innsats overfor sosialhjelpsmottakere

- Frøyland, K., Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2004): Tiltakssatsing i forhold til sosialhjelpsmottakere. Samarbeid og samordning. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Notat.
- Heian, M.T. og Møller, G. (2006): Evaluering av kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 2. (tiltak for sosialhjelpsmottakere)
- Lødemel, I. og Johannesen, A. (2005): Tiltaksforsøket: Mot en inkluderende arbeidslinje. Slupprapport fra evaluering av forsøk med kommunalt ansvar for aktive arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000–2004. HiO. Rapport nr. 1.
- Schafft, A., Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (2005): Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Delrapport 2. AFI. Notat nr. 1.

Evalueringer knyttet til styring og diverse

- ECON (2004): Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene. Iverksetting og konsekvenser. Rapport nr. 104.
- ECON (2006): Evaluering av individuell serviceerklæring i Aetat. Rapport nr. 106.
- Lunder, T.E., Løyland, K., Møller, G. og Sannes, J. (2005): Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Sluttrapport. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 225.
- Møller, G. (2004): Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Delrapport. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 20.
- Møller, G. (2005): Evaluering av Samordningsforsøkene. Brukernes erfaringer. Tredje delrapport. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 1/2005.
- Møller, G. (2005): Evaluering av Samordningsforsøkene. Fjerde delrapport. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 21.
- Møller, G. (2006): Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. Sluttrapport. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 231.
- Møller, G. og Flermoen, S. (2004): Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Første delrapport. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 9.

Vedlegg 4: Ordforklaringer¹⁰¹

A

Arbeid med bistand

Tiltaket skal hjelpe yrkeshemmede inn i arbeidslivet. Hjelpen kan gis i form av kompetansekartlegging og avklaring, hjelp til å finne en egnet arbeidsplass, tilrettelegging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt råd og veiledning til arbeidsgiver/tiltaksarrangør. Arbeid med bistand tilbys:

- i forbindelse med yrkesrettet attføring på vanlige arbeidsplasser, også kombinert med andre arbeidsmarkedstiltak når det er hensiktsmessig
- i forbindelse med overgang fra skolegang eller soning i institusjon til arbeid eller til tiltak
- yrkeshemmede med så omfattende yrkeshemninger at de har et særlig behov for tett og bred oppfølging for å få eller beholde arbeid

Arbeidspraksis

Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Det skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, gi arbeidserfaring og styrke muligheten til å komme i arbeid eller utdanning.

Tiltaket foregår enten på en vanlig arbeidsplass eller i skjermet virksomhet. Arbeidspraksis på en vanlig arbeidsplass kan tilbys yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere som trenger tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging.

D

Delvis sysselsatte (delvis ledige)

Delvis sysselsatte (delvis ledige) er ordinære arbeidssøkere som ikke deltar i tiltak, og som har arbeid ifølge siste meldekort (siste 2 uker).

H

Helt ledige

Helt ledige er ordinære arbeidssøkere som ikke deltar i tiltak, og som er uten arbeid ifølge siste meldekort (siste 2 uker).

101) Kilder til ordforklaringene: www.ssb.no, www.aetat.no, Aetats dokument "Definisjoner resultatindikatorer 2005".

I

Innvandrere

I SSBs statistikk er innvandrere definert som en person født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. I Aetats statistikk er innvandrere definert som arbeidssøkere med fødeland utenfor Norge. Aetats definisjon innebærer at alle som er født i utlandet, regnes som innvandrere, også de som er født av norske foreldre. Begge definisjonene omfatter kun førstegenerasjonsinnvandrere.

Noe av statistikken om innvandrere som Riksrevisjonen har innhentet, skiller mellom innvandrere fra OECD-land og ikke-OECD-land. Innvandrere fra OECD-land omfatter innvandrere fra Australia, Østerrike, Belgia, Canada, Tsjekkia, Danmark, Finland, Tyskland, Danmark, Frankrike, Hellas, Ungarn, Island, Irland, Italia, Japan, Korea, Luxemburg, Mexico, Nederland, New Zealand, Polen, Portugal, Slovakia, Spania, Sverige, Tyrkia, Storbritannia og USA.

I statistikk fra blant annet SSB skilles det mellom innvandrere fra vestlige og ikke-vestlige land. Det er ikke helt sammenfallende med OECD-land og ikke-OECD-land. Med vestlige land menes Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania. Med ikke-vestlige land menes Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia.

Institusjonelle tiltak

Arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet (arbeidsmarkedsbedrift) som har som formål å tilby avklaring, arbeidstrening eller kvalifisering av yrkeshemmede.

Integrerende tiltak

Arbeidsmarkedstiltak i det ordinære arbeidsliv.

L

Langtidsledige og langtidsarbeidssøkende

Det er flere begreper for personer som har en lang periode som arbeidssøker. Aetat skiller mellom "langtidsledige" og "langtidsarbeidssøkende":

- De “langtidsledige” er de som har hatt status som “helt ledige” i mer enn 26 uker.
- “Langtidsarbeidssøkende” er de som har en varighet som ordinær arbeidssøker på mer enn 26 uker, men som kan ha vært både helt ledig, tiltaksdeltaker eller delvis sysselsatt i den perioden. En person kan derfor være langtidsarbeidssøker selv om vedkommende ikke er langtidsledig.

O

Oppfølging

Aetat har to ulike indikatorer hvor begrepet “oppfølging” brukes:

- “Andel arbeidssøkere med oppfølging (samtale) siste 3 mnd, %“ viser andelen av alle ordinære arbeidssøkere som har hatt oppfølging i form av *individuell samtale* i løpet av de siste tre måneder.
- “Utvidet oppfølgingsindikator, siste 3 mnd, %“ viser andelen av alle ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging enten som førstegangssamtale, gruppesamtale, individuell samtale, tilvisning eller tiltak i løpet av de siste tre måneder.

Opplæringstiltak

Opplæring skal bidra til at yrkeshemmede og vanlige arbeidssøkere skal kunne ta ledige jobber og forhindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. Aetat kan kjøpe aktuelle kurs til Aetats brukergrupper ved behov.

Yrkeshemmede kan i tillegg få tilbud om ordinær utdanning som ledd i yrkesrettet attføring, dersom Aetat vurderer det som nødvendig for at den yrkeshemmede skal klare å skaffe seg eller beholde passende arbeid.

Ordinære arbeidssøkere

Ordinære arbeidssøkere er lik summen av helt ledige, delvis sysselsatte, ordinære tiltaksdeltakere og andre ordinære arbeidssøkere.

R

Resultat- og statistikkindikator

Både departementet og Aetat Arbeidsdirektoratet har resultat- og statistikkindikatorer. For begge instanser utgjør *resultatindikatorer* kvantitative indikatorer som er sentrale for måloppnåelsen på resultatkrav. Departementet har i noen grad tall-

festede målsettinger på resultatindikatorerne, og de kalles for “resultatmål”. I Aetat, derimot, kalles tallfestede målsettinger på resultatindikatorerne for “plantall”. *Statistikkindikatorer* er andre indikatorer som måler spesifikke aspekter av Aetats innsats og resultater, og som brukes for å gi et helhetlig bilde av måloppnåelsen.

T

Tiltaksintensitet

Tiltaksintensitet viser ordinære tiltaksdeltakere dividert med sum av helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere. Tiltaksintensiteten beregnes enten for alle ordinære tiltaksdeltakere eller for en gitt målgruppe.

Tilvisning

Tilvisning innebærer at det skal være avtalt kontakt mellom arbeidsgiver og arbeidssøker, enten i form av et avtalt intervju, at stillingen er tilbudt, at arbeidsgiver tar kontakt, at arbeidssøker tar kontakt, eller at formidling har skjedd. For å få en tilvisning må arbeidssøkeren være disponibel, motivert og ha relevant kompetanse til den ledige stillingen.

En tilvisning skjer med utgangspunkt i en stilling som er meldt direkte til et lokalt arbeidskontor av en lokal arbeidsgiver. Når en arbeidsgiver melder en stilling direkte til Aetat lokal, innebærer det at arbeidsgiveren ber Aetat lokal om å skaffe kvalifiserte søkere til en ledig stilling. En tilvisning må ikke forveksles med at saksbehandleren gjennomfører et søk på tilgjengelige stillinger i Aetats database og anbefaler arbeidssøkeren hvilke stillinger han eller hun kan søke på.

Y

Yrkeshemmede

En person som har fått varig nedsatt inntektsevne eller fått sine muligheter til å velge arbeidsplass eller yrke vesentlig redusert på grunn av skade, sykdom eller lyte.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 523

