

Innst. S. nr. 176

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Aetat – påstander om mulig triksing med jobbtall i arbeidsformidlingen

Til Stortinget

Innledning

Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i møtet 24. oktober 2000 å igangsette forberedelser i en egen sak til Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 12 pkt. 8 siste ledd vedrørende Aetat - påstander om mulig triksing med jobbtall i arbeidsformidlingen. Statsråden ble tilskrevet om dette samme dag. Bakgrunnen var fremsatte påstander i media om mulig triksing med jobbtall slik at arbeidskontorene lettere kunne klare å oppfylle målene på formidlingssiden.

Sammendrag

Komiteen rettet allerede 5. oktober 2000 en henvendelse til Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved statsråd Jørgen Kosmo hvor det blant annet ble vist til den senere tids medieomtale vedrørende påstander om mulig triksing med jobbtall på formidlingssiden. Videre ble det vist til at komiteen var kjent med at Det Norske Veritas hadde fått i oppdrag å foreta en gjennomgang av hvordan formidlinger av arbeidskraft registreres i Aetat. Komiteen ønsket nærmere redegjort for status og fremdrift i saken.

I departementets foreløpige svarbrev av 13. oktober 2000 bekreftet statsråden at Aetat hadde engasjert Det Norske Veritas for å foreta en uavhengig gjennomgang av hvordan formidlinger av arbeidskraft registreres i Aetat. Det ble vist til omtale av dette i Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon for 2001. Statsråden ville vente til rapporten forelå 20. oktober 2000 før han tok ytterligere stilling i saken.

Komiteen inviterte statsråd Jørgen Kosmo til høring 31. oktober 2000. Statsråden møtte til høringen og redegjorde kort for saken. Han overleverte departementets brev av 31. oktober 2000 vedlagt rapport fra Veritas av 19. oktober 2000.

Statsråden viste i brevet til at det i rapporten avdekkes en omfattende feilregistrering av antall formidlinger i Aetat. Det gis et entydig bilde av at det i utstrakt grad har vært vanlig å registrere flere formidlinger enn hva Aetats egne retningslinjer tilsier. Dette har foregått i ulike former. Den formen for uriktig registrering som har vært hyppigst benyttet, er der informasjon om ansettelser i stillinger hvor arbeidskontorene ikke har deltatt i prosessen har blitt benyttet til å registrere formidlinger. Det har også blitt foretatt for mange registreringer i tilfeller der vikarer er blitt formidlet til sammenhengende arbeid over flere dager. Anslag tilsier at omfanget av overregistreringer kan ha ligget i størrelsesorden 25-30 pst. av totale formidlingstall for de to årene 1998 og 1999. Det er et lite mindretall av kontorene som oppgir at de kun har registrert formidlinger som har vært i samsvar med regelverket. Undersøkelsen viser også at en viss form for underregistrering har forekommet. Det kan ikke utelukkes at underregistreringen kan utgjøre opp mot 10 pst. av totale formidlingstall.

Statsråden uttaler videre i sitt svar at resultatet som fremkommer i Veritas-rapporten er meget alvorlig for etaten, og statsråden uttrykker et ønske om raskt å rydde opp i de forhold som er avdekket.

Tidligere arbeidsdirektør Ted Hanisch fratradte sin stilling med øyeblikkelig virkning 24. oktober 2000. Jon Blaalid fra Statskonsult ble ansatt som midlertidig direktør, og det ble foretatt en fornyet kunngjøring av stillingen som arbeidsdirektør for perioden 2001-2006. Videre opplyste statsråden i brevet at han hadde bedt om en redegjørelse fra Aetat for hvordan de forhold som er avdekket har kunnet oppstå samt en plan for tiltak som er nødvendig for å oppnå en fullstendig opprydding og gjenreising av tillit. Statsråden ville komme tilbake til Stortinget med en nærmere redegjørelse etter at Aetat har besvart departementets brev.

Statsrådets redegjørelse i brev av 31. oktober 2000 med vedlegg er vedlagt innstillingen.

I departementets brev av 10. november 2000 til komiteen redegjøres det for Aetatets vedlagte svar til departementet datert 31. oktober 2000. Av direktoratets redegjørelse fremgår det at de problemer som er avdekket må sees i sammenheng med flere ulike forhold. Aetat har skissert en rekke tiltak for å rydde opp i de forhold som er avdekket og for å gjenopprette tilliten til etaten. Det vil bli foretatt en særskilt gjennomgang av samtlige 129 Aetat lokal for å fjerne alle ordninger eller rutiner som ikke er i tråd med etatens retningslinjer for registrering av formidlinger. I etterkant av denne gjennomgangen vil det bli foretatt en ny uavhengig revisjon av Aetatets registrering av formidlinger. Statsråden er positiv til de tiltak som er skissert i brevet fra Aetat, og statsråden er tilfreds med den stramme tidsplanen som det er lagt opp til fra direktoratets side. Statsråden redegjør videre for departementets styring av Aetat og arbeidet for å videreutvikle styringsdialogen mellom departementet og etaten.

Avslutningsvis i brevet opplyser statsråden at det har vært hans strategi i denne saken så raskt som mulig å fjerne den ukultur som er avdekket. Dette har vært nødvendig for å gjenreise tilliten til det apparat som har ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken og for å sikre at politikken til enhver tid gjennomføres i tråd med de rammer som er trukket opp av regjering og Storting. Det er på denne bakgrunn statsråden har funnet det nødvendig å gjennomføre så drastiske tiltak som nevnt i brevet.

Statsrådets redegjørelse i brev av 10. november 2000 med vedlegg er vedlagt innstillingen.

I departementets brev av 26. februar 2001 opplyser statsråden at Aetat nå hadde gjennomført de tiltak som var planlagt fra direktoratets side for å rydde opp i det juks med formidlingstall som ble avdekket i rapporten fra Det Norske Veritas. Statsråden redegjør for de tiltak som er gjennomført, og statsråden gir en samlet vurdering av resultatene.

Aetat har for det første foretatt en intern gjennomgang av formidlingsavvikene ved samtlige Aetat lokal. Formålet med gjennomgangen har vært å sikre at alle medarbeidere forstår og praktiserer gjeldende retningslinjer for registrering av formidlinger.

For det andre har Aetat fått selskapet AGENDA utredning og Utvikling til å gjennomføre en bred gjennomgang av registreringspraksis innenfor formidlingsområdet. Rapporten er en oppfølging av Veritas-rapporten. Agenda konkluderer med at 93 prosent av formidlingene er gjennomført fullt ut i tråd med gjeldende retningslinjer. Tre prosent er usikre i forhold til gjeldende formidlingsdefinisjon, mens bare fire prosent er feilregistreringer. Det er ikke avdekket noe tilfelle av tilsiktet feilregistrering. Aetat anser dette resultatet som tilfredsstillende. Etatens internrevisjon vil på et senere tidspunkt foreta en begrenset gjennomgang basert på en lignende analyse som den Agenda har benyttet.

For det tredje har Aetat, i tillegg til gjennomgangen på formidlingsområdet, gjennomført en undersøkelse av registreringspraksis og statistikkproduksjon innenfor fire andre områder: antall helt ledige arbeidssøkere, antall deltagere i arbeidsmarkedstiltak, antall dagpensøknader behandlet innen 21 dager samt andel yrkeshemmede arbeidssøkere i aktive tiltak.

Endelig har internrevisjonen i Aetat gjennomgått revisjons- og kontrollsystemene i etaten for å finne årsakene til at avvikene som ble avdekket i rapporten fra Veritas ikke ble fanget opp. Internrevisjonen konkluderer med at den manglende avdekking av avvik internt, synes å skyldes utformingen av kvalitetsstyringsrutinene og innretningen på kontrollaktivitetene. De sider ved rutinene som omhandler økonomiske ytelser har vært fokusert på som risikoområder i større grad enn rutinene som omhandler generering av data i forhold til bl.a. statistikkproduksjon.

Statsråden er meget tilfreds med den grundige og hurtige gjennomføringen av de ulike tiltak som ble iverksatt av Aetat for å rydde opp i det avdekkede jukset med formidlingstall. Gjennomgangen bekrefter at regelverket og rutinene er kompliserte. Det er etter statsrådets mening behov for å vurdere forenklinger. Det er også behov for at Aetat arbeider videre med forståelsen av korrekt registrering. Statsråden vil følge opp disse forholdene. Han har også bedt Aetat om å utarbeide en skriftlig redegjørelse om etatens samlede revisjons- og kontrollinnsats. Dersom denne avdekker forhold som Stortinget bør være kjent med, vil Stortinget bli orientert på egnet måte. I forbindelse med arbeidet for å videreutvikle departementets styring av Aetat vil det bli foretatt en særskilt gjennomgang av dagens mål- og resultatindikatorer.

Statsrådets redegjørelse i brev av 26. februar 2001 er vedlagt innstillingen.

Lars Wilhemsens tiltrådte som ny arbeidsdirektør 19. februar 2001.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, og representanten Vidar Kleppe, viser til korrespondanse mellom departementet og komiteen når det gjelder Aetatpåstander om mulig triksing med jobbtall i arbeidsformidlingen. Komiteen viser til at Det Norske Veritas den 21. september 2000 startet en gransking av arbeidsformidlingen i Aetat etter at Norsk Tjenestemannslag hadde anklaget Aetat for å oppgi uriktige tall. Komiteen viser videre til rapportens konklusjon om at overregistrering av formidlinger utgjorde 25-30 pst. av de totale formidlingstallene for 1998 og 1999 og

at bare et lite mindretall av kontorene som ble besøkt av Veritas hadde registrert formidlinger som var i samsvar med regelverket. Komiteen fant forholdene som ble avdekket uakseptable og så alvorlige at den besluttet å reise sak på eget initiativ.

Komiteen avholdt møte med statsråden om saken den 31. oktober 2000. Komiteen viser for øvrig til komiteens korrespondanse med statsråden, Aetat Arbeidsdirektoratets redegjørelse og rapportene fra Internrevisjonen i Aetat, AGENDA Utredning og Utvikling AS og ECON Senter for økonomisk analyse.

Komiteen har merket seg at statsråden har tatt saken alvorlig og tatt initiativ til full gjennomgang av Aetats arbeidsmetoder for å sikre kvalitet og gode rutiner. Komiteen er enig i nødvendigheten av dette for å oppnå en fullstendig opprydning og gjenreising av tillit til etaten.

Komiteen har merket seg at Aetat Arbeidsdirektoratet mener de problemer som er avdekket, må sees i sammenheng med flere ulike forhold og at vanskeligheter knyttet til registrering av antall formidlinger koblet med nye krav til omstilling og effektivitet, utviklet seg til noe mer. Komiteen har videre merket seg at rapporten fra Internrevisjonen konkluderer med at den manglende avdekking av avvik fra interne kontroll- og revisjonssystemer, synes å skyldes utformingen av kvalitetssikringsrutinene og innretningen på kontrollaktivitetene.

Komiteen er tilfreds med gjennomføringen av de tiltak som ble iverksatt av Aetat for å rydde opp i jukset med formidlingstall som ble avdekket høsten 2000:

- A) Intern gjennomgang av formidlingsavvikene ved samtlige Aetat lokal.
- B) Ny gjennomgang av formidlingsavvikene.
- C) Gjennomgang av andre sider av Aetats registreringer og statistikkproduksjon.
- D) Vurdering av revisjons- og kontrollsystemene i Aetat.

Komiteen er tilfreds med at man også har benyttet uhildede selskaper i arbeidet, at det ikke er funnet eksempler på bevisst juks og at saksbehandlere i Aetat har utvist åpenhet overfor kontrollørene.

Komiteen anser at det kan være behov for gjennomgang av rutiner for å vurdere forenklinger og at Aetat arbeider videre med forståelsen for korrekt registrering. Komiteen er tilfreds med at statsråden vil følge dette opp overfor etaten.

Komiteen har ingen ytterligere merknader og anbefaler at saken vedlegges protokollen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til det som står foran og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Innst. S. nr. 176 (2000-2001) – Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Aetat - påstander om mulig triksing med jobbtall i arbeidsformidlingen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. mars 2001

Gunnar Skaug
leder

Kari Økland
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær

Vedlegg 1**Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 31. oktober 2000****Registrering av arbeidsformidlinger i Aetat**

Jeg viser til komiteens henvendelse datert 5. oktober hvor komiteen ber om å bli orientert om status og fremdrift i den pågående gjennomgang av Aetat sine rutiner for registrering av formidlinger. Videre vises det til departementets foreløpige orientering om saken 13. oktober hvor det redegjøres for at Veritas var engasjert for å foreta en uavhengig gjennomgang av hvordan formidlingen av arbeidskraft registreres i Aetat.

Rapporten fra Veritas

Veritas la frem sin rapport torsdag 19. oktober. Denne ligger vedlagt. I rapporten avdekkes det en omfattende feilregistrering av antall formidlinger i Aetat. I rapporten skriver Veritas bl.a.:

"DNVs anslag tilsier at omfanget av overregistreringer kan ha ligget i størrelsesorden over 25-30% av totale formidlingstall for de to årene 1998 og 1999. Det er et lite mindretall av kontor som oppgir at de kun har registrert formidlinger som har vært i samsvar med regelverket."

Undersøkelsen er gjennomført ved intervjuer (mer enn 100 personer ved arbeidskontorene) og ved stikkprøver av data fra etatens datasystem. Den vanligste form for "overregistrering" er der informasjon om ansettelser i stillinger hvor arbeidskontorene ikke har deltatt i prosessen, er blitt benyttet til å registrere formidlinger. Rapporten viser samtidig at det også er forekommet en viss form for underregistrering av gjennomførte formidlinger. Veritas utelukker ikke at underregistrering kan utgjøre opp mot 10 pst. av det totale formidlingstall.

*Undervedlegg***Teknisk rapport fra Det Norske Veritas****Aetat - Arbeidsdirektoratet - revisjon av registreringen av formidlingstall i 1998 og 1999****Sammendrag***Overregistrering*

Intervjuene med personell ved ulike arbeidskontor gir et entydig bilde av at det i utstrakt grad har vært vanlig å registrere flere formidlinger enn hva Aetats egne retningslinjer tilsier. Dette har foregått i ulike former. Den formen for uriktige registreringer som er hyppigst benyttet, er der informasjon om ansettelser i stillinger hvor arbeidskontorene ikke har deltatt i prosessen har blitt benyttet til å registrere formidlinger.

Videre oppfølging av rapporten

Aetat er det sentrale virkemiddel i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Resultatet fra Veritas sin rapport er meget alvorlig for etaten og jeg ønsker raskt å rydde opp i de forhold som er avdekket.

Tidligere arbeidsdirektør Ted Hanisch fratrådte mandag 24. oktober sin stilling med øyeblikkelig virkning. Jeg har imidlertid ansatt direktør i Statskonsult Jon Blaaid som arbeidsdirektør. Samtidig vil det bli foretatt en fornyet kunngjøring med utvidet søknadsfrist av stillingen som Arbeidsdirektør i perioden 2001-2006.

Jeg har bedt Aetat Arbeidsdirektoratet om en redegjørelse for hvordan de forhold som er avdekket i Veritas sin rapport har kunnet oppstå, herunder en vurdering av sammenhengen mellom feilregistreringer og fastsetting av etatens interne resultatkrav, styrings-systemer, systemer for å avdekke avvik og organisasjonskultur. Direktoratet skal utarbeide en detaljert plan for tiltak som det er nødvendig og hensiktsmessig å iverksette for å oppnå en fullstendig opprydding og gjenreiseing av tillit. Planen vil bli oversendt departementet innen kort tid.

Jeg tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en nærmere redegjørelse etter at Aetat har besvart departementets brev.

Rådet for Aetat

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 70 (1998-99) vedtok Stortinget bl.a. å erstatte Aetat Arbeidsdirektoratets styre med at Råd for Aetat i forbindelse med gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, jf. Sysselsetningsloven § 2.

Arbeidet med å få rådet på plass har tatt noe tid. Jeg finner det nå hensiktsmessig å utsette oppnevningen av rådet til ny Arbeidsdirektør er på plass.

Underregistrering

Intervjuene ved arbeidskontorene viser også at en viss form for underregistrering har forekommet. Det er imidlertid varierende oppfatninger om omfanget.

Basert på de intervjuer som er foretatt, og kontorenes egne anslag kan det ikke utelukkes at underregistrering kan utgjøre opp mot 10 % av totale formidlingstall.

1. INNLEDNING

1.1 Mandat

Aetat ved Arbeidsdirektøren har gitt Det Norske Veritas i oppdrag å gjennomføre en uavhengig revisjon av Aetats systemer for formidlinger og registrering av disse, med en gjennomgang av et utvalg formidlinger. På dette grunnlag skulle DNV vurdere omfanget av avvik fra gjeldende rutiner og retningslinjer, og hvilken betydning dette har hatt for antallet registrerte formidlinger.

Gjennom møter med Aetat er det trukket opp følgende fremgangsmåte for revisjonen:

1. Hensikten med revisjonen skal være å avdekke hvorvidt det finnes avvik fra registreringsrutinene som kan ha medført over- og/eller underregistrering av formidlinger.
2. DNV skulle gjennomgå retningslinjene/regelverket for registrering av formidlinger.
3. DNV skal gjennomføre et intervju med representanter for Norsk Tjenestemannslag (NTL) med henblikk på nærmere dokumentasjon av de påstander som er fremsatt.
4. DNV skal besøke et utvalg arbeidskontor, med intervjuer av tillitsvalgte, leder av kontoret og saksbehandlere, evt også intervjuer ved utvalgte Fylkesarbeidskontor.
5. Primært skal DNV besøke de ordinære arbeidskontorene, men i tillegg også et kontor som hadde vikardriftsavtaler.
6. Tidsperioden DNV skal se på er 1998 og 1999.
7. Aetat skal gi DNV tilgang til det komplette datautdrag som den interne revisjon ved Aetat har gjort i forbindelse med sin revisjon for disse to år.
8. DNV skal gis tilgang til å kunne trekke ut data på stikkprøvebasis fra TOTAL-systemet for disse to årene og/eller det skal foretas via SPSS uttrekk fra tilvisningsfilene for samme tidsperiode.
9. Det skal evt. også foretas intervju med et utvalg arbeidssøkere og arbeidsgivere som det er registrert formidlinger på i 1998 og 1999.
10. Ved avdekking av evt. avvik skal dette bli rapportert fra DNV i en form som ikke gir referanse tilbake til det enkelte arbeidskontor og saksbehandlere.
11. Rapporten skal foreligge senest 20. oktober 2000.

1.2 Tilleggsmandat

DNV ble gitt et tilleggsmandat når det gjaldt å foreta en særskilt gjennomgang av Aetatsdatasystem TOTAL-systemet

1.2.1 Formål

Formålet med gjennomgangen var å validere TOTAL-systemet med hensyn til korrekt telling og presentasjon av antall formidlinger på grunnlag av registreringer og faste registerdata.

1.2.2 Omfang

Arbeidet skulle konsentreres om følgende hovedoppgaver:

1. Påvise at Aetats kriterier for å identifisere en formidling er korrekt beskrevet i relevant systemdokumentasjon og korrekt representert i koden.
2. Påvise at opptelling og presentasjon av antall formidlinger ikke utilsiktet påvirkes av annen kode eller uvedkommende data.
3. Påvise at formidlinger til opptelling er korrekt og entydig representert i databasen.
4. Identifisere mulige feil i TOTAL-systemet som kan blåse opp formidlingstallene. (Periodisering, geografisk overlapping, bransjemessig overlapping, ukorrekt saksstatus, kortvarige arbeidsforhold, uklare kriterier for formidling, ...).
5. Påvise at utdrags-/statistikkprogrammer presenterer antall beregnede formidlinger korrekt og entydig.
6. Gjennomgå eventuell relevant historisk verifikasjonsdokumentasjon (utvikling, akseptansetest, endringer) med hensyn til opptelling og presentasjon av antall formidlinger.
7. Identifisere eventuelle endringer (nettverk, maskinvare og programvare, arbeidsprosesser, organisasjon) i forbindelse med TOTAL-systemet i tidsrommet rundt store variasjoner i antall formidlinger. Forfølge mulige spor.
8. Gjennomføre et testprogram i produksjonsversjonen, eller en identisk versjon av TOTAL-systemet med formål å:
 - a) kunne avstemme et rapportert antall formidlinger mot kontrollerte input-data som avspeiler de vanligste variasjoner i bruk av systemet,
 - b) sannsynliggjøre at TOTAL-systemet ikke genererer formidlinger på grunnlag av ukorrekte eller ufullstendige input-data.

1.3 Omfanget av revisjonen

Det Norske Veritas Region Norge AS, gjennomførte revisjonen i tidsrommet 22. september 2000 til 18. oktober 2000.

Revisjonen er gjennomført på følgende måte

- Revisjon av 15 arbeidskontor, samt et fylkesarbeidskontor.
- Verifikasjon ved gjennomgang og uttrekk av data fra Aetats tilvisningsfiler for 1998 og 1999.
- I utgangspunktet var det planlagt intervjuer med arbeidssøkere og arbeidsgivere. Dette er imidlertid ikke funnet hensiktsmessig foreløpig, jfr. nærmere omtale av dette nedenfor.

- I tillegg er en del personer/kontor kontaktet, i hovedsak telefonisk, etter konkrete innspill.
- DNV har også i ulike former mottatt en del innspill fra medarbeidere i etaten, og også tidligere medarbeidere.
- Revisjonen av TOTAL-systemet er gjennomført i IT-avdelingen, der også personell fra avdelingen er intervjuet om utvikling og vedlikehold av systemet.

1.4 Grunnlaget for revisjonen

Registreringen av formidlingstallene er vurdert opp mot kravene som er nedfelt i etatens egne rutiner:

- Kvalitetssikring rekrutteringsbistand datert 28. mai 1998
- Presisering av hvilke aktiviteter og resultater som skal regnes som formidling i statistikksammenheng, datert 12. mai 1997
- Presisering av formidlingsdefinisjon datert 15. februar 2000.

Registreringene av formidlingstall skjer gjennom datasystemet "TOTAL-systemet" som består av flere moduler, f.eks. SOFA-stilling som ivaretar registreringen av oppdrag som meldes inn fra arbeidsgivere med beskrivelse av arbeidsoppgaver og kvalifikasjonskrav, og SOFA-søker som ivaretar registreringen av arbeidsøkere med personopplysninger, kvalifikasjoner mv. I tillegg finnes et hjelpeprogram VIKVAK, som er utviklet for spesielt å ivareta administrasjon av vikar- og vikardriftsavtaler som Aetat har inngått med enkelte arbeidsgivere. VIKVAK ble delvis satt i drift midtveis i 1999.

Det synes hensiktsmessig å gjengi hovedtrekkene i regelverket for registrering av formidlingstall. Regelverket fra 1997 gjengir to utgangspunkt for formidling

1. Formidling som følge av rekrutteringsbistand til arbeidsgivere

Dette er formidlinger med utgangspunkt i arbeidsgivers krav og ønsker til kvalifikasjoner i en stilling. Dette innebærer søk og utvelgelse av arbeidskraft med utgangspunkt i arbeidsgiver som bruker av Aetats tjenester.

Oppdragene kan være av ulik karakter:

1.1 Rekruttering av hel- eller deltidsstillinger med et varig perspektiv

Dette kan dreie seg om stillinger der arbeidsgiver ønsker å oppbemanne sin virksomhet med et tidsperspektiv som i alle fall ikke er rent kort sikt.

1.2 Rekruttering til korttidsoppdrag

Dette kan dreie seg om oppdrag som i utgangspunktet er tidsbegrenset av ulike årsaker. I hovedsak finnes det tre typer av oppdrag innenfor denne kategori:

1.2.1 Enkeltoppdrag

Arbeidsgivere som har behov for en vikar eller lignende til engangsoppdrag. Her vil hver bestilling av vikar som effektueres bli registrert som en formidling.

1.2.2 Vikardriftsavtaler/Vikarpool

Dette dreier seg om avtaler der Aetat har påtatt seg å overta og vedlikeholde vikarlistene for f.eks. helseinstitusjoner som pga. sykefravær eller lignende til stadighet har behov for vikarer, og som ikke ønsker å administrere vikarlistene selv.

I slike tilfeller overtar som nevnt Aetat eksisterende vikarlistene, og sørger for å avklare og godkjenne nye vikarer etter hvert som behovet melder seg for å supplere vikarlistene. Ved helseinstitusjoner vil virksomheten ofte foregå i turnus, med vakter. I slike tilfeller gjelder særlige regler for hvordan antall formidlinger skal telles.

I 1998 og 1999 gjaldt følgende:

- Dersom Aetat formidlet et vikariat der vikaren dekker flere vakter for en og samme person, skulle dette regnes som kun en formidling.
- Dersom et oppdrag var sammenhengende over flere dager, og ble dekket av en vikar, skulle dette regnes som en formidling.
- Dersom institusjonen ba om å få beholde vikaren på ytterligere en vakt i forhold til opprinnelig bestilling, skulle dette regnes som ytterligere en formidling
- Dersom institusjonen avtalte direkte med en vikar at vedkommende skulle ta ytterligere en vakt, så skulle dette ikke regnes som noen ekstra formidling

1.2.3 Vikaravtaler

Dette dreier seg om avtaler Aetat hadde med arbeidsgivere med ofte behov for vikarer, f.eks. barnehager, skoler, og hvor Aetat hadde avklart et visst antall vikarer som var kvalifisert til å gå inn og ta vikariat, f.eks. ved sykefravær.

I disse tilfeller skulle hver bestilling som ble løst med en og samme vikar regnes som en formidling. Dersom f.eks. en barnehage bestilte vikar for 5 forskjellige dager i en tid fremover, skulle dette regnes som 1 formidling, dersom dette ble løst ved hjelp av 1 vikar. Bestilte barnehagen i stedet vikar for 1 dag av gangen, ville ovenstående eksempel føre til at 5 formidlinger ble registrert.

1.3 Registreringsrutiner

Den dag arbeidskontoret ved den enkelte saksbehandler mottar oppdraget fra arbeidsgiver skal oppdraget registreres med kvalifikasjonskrav etc i TOTAL-systemet, bilde J11/J12.

Oppdraget kan også komme i form av "sakset" stilling fra Arbeidsformidlingens Servicesenter, dvs. stilling som er fanget opp av etaten på grunnlag av stillingsannonse og lignende, og der det lokale

arbeidskontor gjør avtale med arbeidsgiveren om at Aetat skal arbeide med å finne person(er) til stillingen.

Et oppdrag som beskrevet ovenfor vil være aktivt i en begrenset periode. Hvor lang tid oppdraget skal være aktivt, avgjøres av den enkelte saksbehandler når oppdraget mottas fra arbeidsgiver. Er oppdraget ikke løst innen den satte frist, og saksbehandler ikke har forlenget det, vil oppdraget bli inaktivt. At oppdraget blir inaktivt, innebærer at det ikke lengre kan registreres tilvisninger eller formidlinger til stillingen. Dersom arbeidskontoret først finner en aktuell kandidat til stillingen, etter at denne er blitt inaktiv, må stillingen registreres som et nytt oppdrag, for å kunne foreta tilvisning og få formidlingen registrert i statistikken.

Ved utvelgelse av arbeidskraft vil en eller flere personer bli tilvist til en aktuell stilling, avhengig av hvilken avtale det er gjort med arbeidsgiver om hvor mange kandidater arbeidsgiver ønsker å kunne velge mellom. En slik tilvisning vil i hovedsak innebære at arbeidskontoret etter avtale med arbeidssøker oversender arbeidssøkerens CV til arbeidsgiver, eller det avtales at vedkommende arbeidssøker skal søke på aktuell stilling, eller kontakte arbeidsgiver direkte. Dokumentasjonen på at arbeidskontoret har tilvist en arbeidssøker til arbeidsgiver vil være at tilvisningen registreres i TOTAL-systemets bilde J 13. Denne registrering skal foretas samme dag som tilvisning skjer.

Dersom oppdraget blir løst som følge av tilvisninger som arbeidskontoret har foretatt, registreres tilsetningsdato i bilde J 13, samt nødvendige registreringer i vedkommende arbeidssøkers personbilder i TOTAL-systemet. Det er dette som genererer en formidling som kommer med i statistikken over antallet formidlinger ved hvert arbeidskontor.

Et hvert oppdrag med en stilling som løses skal telles som en formidling. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om en heltids- eller deltidsstilling, fast stilling eller korttidsstilling. Et oppdrag kan inneholde flere stillinger, og dersom flere stillinger løses, kan dette innebære flere enn en formidling.

2. Formidlingsresultater som følge av arbeidssøkerorientert formidling

Dette er formidlinger med utgangspunkt i arbeidssøkerens kvalifikasjoner og krav/ønsker om jobb. Dette innebærer søking etter og utvelgelse av stillinger med utgangspunkt i arbeidssøker som bruker av Aetats tjenester, og hvor arbeidskontoret ber en arbeidssøker ta kontakt med/møte til konferanse hos, eller sende en skriftlig søknad til en arbeidsgiver om konkrete stillinger, og hvor tilvisning og oppfølgingsdato registreres i J13. Det er en forutsetning at slike tilvisninger følges opp slik at resultatene av tilvisningene kan dokumenteres.

I en del tilfeller skal tilsetningsforhold som oppstår som en følge av arbeidsmarkedstiltak også regnes som formidling:

2.1 Lønnstilskudd

I de tilfeller der en arbeidssøker får jobb gjennom at arbeidsgiveren gis et lønnstilskudd fra Aetat, skal dette regnes som formidling når tiltaket starter.

2.2 AMO-kurs

Deltagere på AMO-kurs som får jobb under kurset, eller ved kursets avslutning skal regnes som formidlet dersom arbeidskontoret hadde vært delaktige i å presentere jobbtilbud/oppdraget for arbeidssøkeren.

2.3 Jobb-klubb

Tilsetting som følge av deltagelse i Jobb-klubber skal regnes som formidling så lenge tilsetningsforholdet oppstod innenfor normalvarigheten av tiltaket, dvs. 8 uker.

2. PERSONELL

Statusanalysen ble utført av følgende personell i DNV Region Norge AS.

2.1 Revisjon av formidlingstall

Revisjonsleder og prosjektleder Arild Bruun
Revisjonsleder Martin Hay
Revisjonsleder Geir Thorseng

2.2 Revisjon av TOTAL-systemet

Kvalitetssjef IT solutions Finn Prytz

3. GJENNOMFØRING AV REVISJON AV FORMIDLINGSTALL

3.1 Intervju med NTL

Det ble gjennomført et intervju med representanter for NTL for i størst mulig grad å få konkretisert de innspill vedrørende registrering av formidlinger som ble gitt i deres notat til Aetat ved årsskiftet 1999/2000.

3.2 Intervju av personell ved et utvalg av Aetats kontorer

Det ble foretatt et utvalg blant de ca 140 lokalkontorer som Aetat har rundt i landet: Ved avgjørelsen av hvor mange kontor som skulle besøkes har DNV brukt som veiledende European Accreditation's retningslinjer for revisjon av bedrifter med mange utekontorer. Det er her anbefalt at for å få et representativt utvalg bør antallet kontor som revideres være lik kvadratroten av det totale antall kontor.

Dette skulle tilsi besøk av 11-12 kontorer for å få tilstrekkelig representativitet. For å oppnå en tilfredstillende geografisk spredning, samt spredning mellom store og små kontorer, samt kontorer beliggende både ved større og mindre steder har DNV tatt ut 15 arbeidskontor som er besøkt.

I tillegg er et Fylkesarbeidskontor besøkt, kun for å få en referanse til et ikke-operativt kontor.

I forkant av revisjonen ble det sendt en e-mail til kontorets leder med orientering om revisjonstidspunkt vedlagt en generell orientering om revisjonen.

I tillegg utarbeidet DNV en orientering om revisjonen, og anmodet Aetat om å legge denne ut på sitt intranett. Orienteringen inneholdt en kort beskrivelse av opplegget for revisjonen, fastslåing av at samtlige som skulle intervjues av DNV ville være sikret full anonymitet, samt en oppfordring til de som ønsket det - også ansatte ved andre kontor enn de som ble besøkt - å ta direkte kontakt med de tre revisjonsledere dersom de mente å ha opplysninger av betydning for revisjonen. Det er opplyst fra Aetat at denne informasjonen ble lagt ut på intranettet deres.

Ved hvert kontor ble revisjonen startet ved et felles åpningsmøte der leder, tillitsvalgte og saksbehandlere er gitt en felles orientering om revisjonen. Det ble ved åpningsmøtet presisert at DNVs oppdrag gjelder revisjon av registrering av formidlingstallene for årene 1998 og 1999.

Deretter ble det gjennomført et intervju med tillitsvalgte, leder av kontoret og saksbehandlere hver for seg. Totalt har DNV intervjuet mer enn 100 personer ved de ulike arbeidskontorene.

3.3 Gjennomgang av data fra TOTAL-systemet

Tilvisninger som blir registrert i TOTAL-systemet blir overført til et historisk arkiv etter 6-12 måneder, og de ordinære bilder i TOTAL-systemet kan deretter bare leses ved hjelp av rekonstruksjon via backup.

Imidlertid blir det hver måned gjennom året tatt ut data til bl.a. en såkalt tilvisningsfil, som danner grunnlag for månedlig statistikk over formidlinger. Via tilvisningsfilen er det mulig å få tilgang til data som f.eks. hvilke arbeidssøkere (personnummer) som er tilvist og formidlet til hvilke arbeidsgivere (organisasjonsnummer) til hvilke tidspunkter og fra hvilke arbeidskontor. Tilvisningsfilen inneholder en rekke data, blant annet også om hvilke stillingskategorier man har tilvist.

Ved å importere data fra tilvisningsfilene for 1998 og 1999 til programmet Statistical Package for Social Sciences (SPSS) er det mulig å gjøre ulike krysskoblinger; mellom de data som finnes i tilvisningsfilen.

Personell fra Aetat har gjort dette på instruksjon, og under overvåkning fra representanter for DNV. Ved import av data fra tilvisningsfilene er det kontrollert at totale formidlingstall for hvert av årene 1998 og 1999 stemmer overens med offisiell statistikk over antallet formidlinger for de to årene.

Videre har DNV bedt om aktuelle krysskjøringer der selve innleggelsen av søkekommandoene er foretatt under kontroll av DNV.

Det er bl.a. foretatt følgende kjøring ut fra SPSS:

1. Hvor mange oppdrag er løst slik at tilvisning har skjedd i løpet av samme dag/i løpet av 1 dag/2 dager/3-5 dager
2. Hvor mange arbeidssøkere er registrert med begynnerdato samme dag som oppdraget er registrert innkommet til arbeidskontoret/dagen etter/to dager etter/3-5 dager etter

3. Hvor mange arbeidssøkere er blitt formidlet til flere enn ett oppdrag i løpet av x antall dager

Under de kjøringene som er beskrevet under punkt 1 og 2 er alle formidlinger med w trukket ut, og alle kontor som bare driver vikartjenester, samt alle formidlinger av assistenter til barnehager og syke-/aldershjem trukket ut for i størst mulig grad å luke ut naturlige forklaringer på at det er gått svært kort tid fra oppdraget er innmeldt til det er løst.

Under de kjøringene som er beskrevet under pkt. 3 er kun formidlinger av assistenter til barnehager og alders-/sykehjem trukket ut.

3.4 Intervju arbeidssøkere og arbeidsgivere

Med bakgrunn i de funn som er gjort under intervjuene ute hos arbeidskontorene og gjennom datainnhenting, er det på dette tidspunkt besluttet å ikke gjennomføre intervju med arbeidssøkere og arbeidsgivere. Det er flere årsaker til dette:

- De gjennomførte intervjuer med arbeidskontorene har gitt klare svar på at det finnes avvik med hensyn til registrering av formidlingstallene.
- Den datagjennomgang av registrerte formidlinger som er foretatt støtter de resultater som intervjuene har gitt.
- Fremhenting av nødvendige data for å kunne identifisere arbeidsgivere og -søkere, samt en gjennomføring av intervju med et tilstrekkelig stort utvalg ville sprengt de tidsrammer som er satt for revisjonen.

Dersom det er ønskelig, og det gis utvidede tidsrammer, vil DNV likevel kunne gjennomføre en oppfølgingsrevisjon der også et utvalg arbeidssøkere og arbeidsgivere intervjues.

4. RESULTATER FRA REVISJONEN

4.1 Resultater fra intervju av personell ved arbeidskontorene

Resultatene fra intervjuene er en sammenfatning av den oppfatning av praksis som hver enkelt av de som er blitt intervjuet har tilkjennegitt. Dette bør etter DNVs oppfatning gi et tilstrekkelig godt bilde av hvordan praksis med registrering av formidlingstall har vært i hovedtrekk. Dette forutsetter at hver enkelt som er blitt intervjuet har vært åpen, og gitt videre all tilgjengelig informasjon til DNV. Det er ikke mulig å utelukke at det blant de intervjuede kan finnes informasjon som man ikke har ønsket å bringe videre til oss.

Det kan heller ikke utelukkes at det ved andre kontor enn de besøkte kan finnes eksempler på avvik som ikke er fremkommet under vår revisjon.

Når det gjelder omfanget av de avvik som er beskrevet, har det ikke med den tildelte tidsramme vært mulig å kunne gå inn og gjøre en mer eksakt vurdering, basert på opptelling av konkrete avvik. En vurdering av

omfanget må derfor basere seg på de anslag som ansatte ved kontorene selv har gjort.

4.1.1 Avvik som har ført til overregistrering av formidlinger

Informasjonsformidling/Skattekontorformidling

Det er gjennom intervju avdekket en utstrakt registrering av formidlinger der arbeidskontoret ikke har foretatt formidling, men der man etter å ha blitt kjent med at en arbeidsgiver har ansatt en arbeidssøker legger inn informasjonen som en formidling.

Ved flere kontor har det vært praksis at når arbeidssøkere som har hatt dagpenger kommer for å hente skattekortet sitt fordi de har skaffet seg jobb, så blir det registrert hvilket arbeid de har fått og hos hvilken arbeidsgiver. Ved noen kontor har man hatt en slik systematisk praksis på dette området. Det har vært lagt ut egne skjema som skulle fylles ut av arbeidssøkere både generelt sett og av de som bare kommer for å hente skattekort.

Det er bekreftet ved noen kontorer at informasjonsformidling kan skjules, og at det i noen tilfeller er gjort anstrengelser for å skjule slik formidling. Det er imidlertid ikke alltid det er gjort forsøk på å skjule dette.

Det er også under intervjuene beskrevet tilfeller hvor formidling blir registrert der arbeidskontorene på annen måte er blitt kjent med at en arbeidssøker har fått ansettelse.

På denne måten har det blitt registrert som formidlet tilfeller der arbeidssøker aldri er blitt tilvist til vedkommende arbeidsgiver.

Forlengelse av vikariater

I mange tilfeller blir vikarer formidlet til oppdrag fra arbeidskontoret, og dette er da å regne som en formidling.

Dersom arbeidsgiver avtaler forlengelse av vikariatet direkte med vikaren, og arbeidskontoret blir kjent med dette, er det flere kontor som har hatt praksis med å registrere dette som en ny formidling.

Det har ikke vært mulig å anslå omfanget av denne type avvik.

Reisehjelp/flyttehjelp

Aetat administrerer en tilskuddsordning der arbeidsledige som kan få jobb annetsteds i landet får økonomisk bistand til å reise/flytte til det nye arbeidsstedet. Det er vanlig å registrere dette som en formidling selv om arbeidskontoret ikke har gitt noen annen bistand enn den økonomiske.

Det har ikke vært mulig å anslå omfanget av denne type avvik.

Diverse tiltak

Det er vanlig ved mange av arbeidskontorene å registrere som formidlet alle som har fått jobb etter å ha vært inne på tiltak så som attføring, lønnstilskudd, AMO-kurs og Jobb-klubb, uavhengig om vedkommende har fått jobb i direkte tilknytning til tiltaket.

Det har ikke vært mulig å anslå omfanget av denne type avvik.

Enkeltstående avvik

Følgende enkeltstående beskrivelser av avvik har vi hatt ved ulike kontor/personer:

- Inaktiv arbeidssøker som kom til arbeidskontoret for å bli reaktivisert som arbeidssøker fikk sin jobb frem til dette tidspunkt registrert som formidling av arbeidskontoret.
- En barnehage ønsket en vikarliste for å kunne dekke sitt vikarbehov. Arbeidskontoret søkte etter vikarer som kunne være interessert. Samtlige personer som meldte sin interesse ble registrert som formidlet selv om bare noen få av disse fikk vikariater ved barnehagen.
- Dersom et arbeidskontor A mottok informasjon fra et annet kontor B om at kontor B hadde formidlet en arbeidssøker til en stilling innenfor kontor As geografiske område. I slike tilfeller registrerte også kontor A dette som en formidling slik at vedkommende ble registrert som formidlet to ganger.
- Et arbeidskontor ansatte en ny saksbehandler. Vedkommende som ikke var registrert som arbeidssøker ble av arbeidskontoret registrert som formidlet.
- En vikar ble registrert som formidlet 38 ganger til samme arbeidsgiver i løpet av 1 måned.
- Et arbeidskontor hadde som praksis å ringe opp alle arbeidsgivere som annonserte ledige stillinger i lokalpressen, for så å registrere ansettelsene som formidling uavhengig av om arbeidskontorene hadde vært inne i bildet med tilvisning eller annen aktivitet i forbindelse med ansettelsen.
- Personer som deltok på felles informasjonssamling for arbeidssøkere, ble i ettertid registrert som formidlet, selv om arbeidskontoret ikke hadde hatt aktiviteter for disse personene utover selve informasjonsmøtet
- En saksbehandler ved et av kontorene hadde utført en stikkprøve noen timer en dag i forhold til noen kontorer med unormalt høye formidlingstall, og avslørte ca 900 forfalskede formidlinger. DNV er overlevert dokumentasjon på dette, men kan av hensyn til lovet anonymitet ikke vedlegge disse rapporten eller gå i detalj om problemet.

Mulige årsaker

De fleste som er intervjuet har oppgitt høyt press på oppnåelse av måltall for antall formidlinger som hovedårsak til at man har foretatt registrering av formidlinger som ikke har vært i samsvar med regelverket.

Enkelte av kontorene som ble omfattet av vår undersøkelse anga at det hadde vært noe tvil om tolkningen av hva som er en formidling, men at dette ikke var årsaken til innarbeidelse av kultur for informasjonsformidling.

4.1.2 Underregistrering av formidlinger

Samtlige kontor oppgir at det finnes eksempler på underregistreringer ved deres kontor. Omfanget varierer fra at kontoret mener det er ubetydelig til at det kan være av et visst omfang. Ved et par kontor har man anslått omfanget til å ligge rundt 5-10 %, ved et kontor ligger anslaget på 10 %, ved 4 kontor anslår man at omfanget av underregistrering er ubetydelig, mens man ved de øvrige kontor ikke har kunnet gi noe anslag.

De viktigste innslag av underregistrering er oppgitt til å være:

- Det kan være vanskelig å få tilbakemelding fra enkelte arbeidsgivere på hvem som er ansatt, samtidig som man ikke har kapasitet til å følge opp alle tilvisninger.
- Utenlandske statsborgere som blir formidlet før de er tildelt personnummer.
- Manglende kapasitet til å følge opp arbeidssøkere som er ute på tiltak kan føre til at det ikke alltid blir registrert som formidling at disse har fått jobb i forbindelse med tiltakene.
- Personer som kommer i arbeidssøkerkontoret og får bistand til å søke på stillinger har man ikke alltid kapasitet til å registrere som tilvist og følge opp i ettertid.

4.2 Resultater fra gjennomgang av data fra TOTAL-systemet

Ved korttidsformidlinger som f.eks. barnehagevikarer eller vikarer til syke- og aldershjem vil det ofte være slik at vikaren skal arbeide samme dag som oppdraget meldes inn til arbeidskontoret.

I øvrige tilfeller vil det som oftest være slik at oppdraget meldes inn, det søkes i systemet etter en aktuell kandidat som tilvises, og etter en tid, noen dager eller uker, kan kandidaten bli ansatt og begynner å arbeide.

TOTAL-systemet skal ikke gi muligheter for å tilbakedatere en registrering. Dersom oppdrag, tilvisning og formidling er registrert samme dag, eller med svært korte intervaller, kan dette derfor være en indikasjon på at formidlingen er fiktiv.

Ved tolkning av resultatene må det også tas i betraktning at dersom et arbeidskontor er på etterskudd med registrering av oppdrag, tilvisninger og formidlinger, kan tidsintervallene bli svært korte selv om formidlingene i seg selv er reelle nok.

1. Hvor mange oppdrag er løst slik at tilvisning har skjedd i løpet av samme dag/i løpet av 1 dag/2 dager/3-5 dager?

Kjøringen fra SPSS viser at for 1998 og 1999 ble det for henholdsvis 62,7 og 69,1 % av oppdragene registrert tilvisning samme dag som oppdraget ble registrert. Henholdsvis 3,1 og 3,5 % ble registrert tilvist dagen etterpå, 1,5 og 1,6 % etter 2 dager, mens 4,3 og

4,0 % av talvisningene ble registrert fra 3-5 dager etter oppdraget.

Tid	1998	1999
Samme dag	62,7 %	69,1 %
Dagen etter	3,1 %	3,5 %
To dager etter	1,5 %	1,6 %
3-5 dager etter	4,3 %	4,0 %

2. Hvor mange arbeidssøkere er registrert med begynnerdato samme dag som oppdraget er registrert innkommet til arbeidskontoret/dagen etter/to dager etter/3-5 dager etter?

For begge to år er det registrert at 31 % av arbeidstagerne har begynt å arbeide samme dag som oppdraget er registrert innkommet. For de to årene er henholdsvis 7,4 og 8,9 % registrert begynt dagen etterpå, 3 % og 3,7 % er registrert begynt 2 dager etterpå, mens 12,2 og 12,3 % er registrert begynt 3-5 dager etterpå.

Tid	1998	1999
Samme dag	31 %	31 %
Dagen etter	7,4 %	8,9 %
To dager etter	3 %	3,7 %
	12,2 %	12,3 %

3. Hvor mange arbeidssøkere er blitt formidlet til flere enn ett oppdrag i løpet av x antall dager?

SPSS-kjøringene viser at for 1998 og 1999 er henholdsvis 94,7 og 95 % av formidlingene registrert med bare 1 formidling på en og samme dag for samme arbeidssøker.

Henholdsvis 4,7 og 3,4 % av formidlingene er registrert med 2 formidlinger på samme arbeidssøker samme dag.

0,4 og 0,5 % av formidlingene er registrert med 3 formidlinger på samme arbeidssøker samme dag.

Når det gjelder 4 og flere registrerte formidlinger av samme person samme dag, er disse ubetydelige i andel av totale formidlinger.

Antall formidlinger	1998	1999
Kun 1 Samme dag	94,7 %	95 %
2 samme dag	4,7 %	3,4 %
3 samme dag	0,4 %	0,5 %

5. GJENNOMGANG AV TOTAL-SYSTEMET

5.0 Kort beskrivelse

TOTAL-systemet er Aetats støttesystem for registrering, ajourhold og rapportering av oppdrag, arbeidsgivere, arbeidssøkere, tilvisninger og formidlinger. Første versjon av systemet ble etablert omkring 1980. Systemet har deretter frem til i dag vokst jevnt i kapasitet og funksjonalitet, drevet av endringsmeldinger.

5.1 Teknisk beskrivelse

TOTAL-systemet kjøres på et Bull stormaskinanlegg hos Posten SDS med følgende tekniske hovedkarakteristika:

Maskin: Bull DPS9000
 Operativsystem: GCOS8
 TP-monitor: TP 8
 Programmeringsspråk: Cobol
 Databasesystem: IDS II

Alle arbeidskontor i landet har on-line tilknytning til systemet gjennom et nett drevet av Posten SDS.

5.2 Funksjonell beskrivelse

SOFA STILLING og SOFT er delsystemer som til sammen utgjør TOTAL-systemet. SOFA STILLING

ivaretar registrering og ajourhold av data, og SOFT sammenstiller og presenterer data.

Et dataflytdiagram i Vedlegg 1 viser funksjonene med tilknytning til behandling av tilvisninger og formidlinger og sammenhengen mellom disse funksjonene.

5.3 Verifikasjon av TOTAL-systemet

Vi har gjort en gjennomgang av TOTAL-systemet med sikte på å verifisere samsvar mellom registrerte og rapporterte tilvisninger og formidlinger.

Personell fra IT-avdelingen i Aetat har gitt betydelig bistand under gjennomgangen.

Gjennomgangen er konsentrert om fire verifikasjonstiltak:

Tiltak nr.	5.3.1 Beskrivelse	5.3.2 Formål
1	Test av funksjonene som registrerer, ajourholder og rapporterer tilvisninger og formidlinger.	Demonstrere at registreringer av tilvisninger og formidlinger (inndata) blir korrekt rapportert i utdata fra systemet
2	Gjennomgang av programkode og databaseinnhold for de deler av TOTAL-systemet som behandler og lagrer tilvisninger og formidlinger.	Verifisere at koden behandler tilvisnings- og formidlingsdata korrekt. Verifisere at tilvisninger og formidlinger representeres i korrekt i databasen og telles korrekt ved rapportering.
3	Identifisere all kode som skriver i Stillingsdatabasen (EOPPDRAAG) på felter som angår tilvisninger og formidlinger.	Vise at ikke uvedkommende programkode utilsiktet manipulerer databasefelter som angår tilvisninger og formidlinger.
4	Gjennomgå dokumentasjon av systemendringer.	Vise at systemendringer ikke har introdusert feil som har ført til økning i antall formidlinger.

Vedlegg 2 gir en ytterligere beskrivelse av utførelse og resultat for hvert av verifikasjonstiltakene.

Diagrammet i vedlegg 1 viser de viktigste funksjoner, databaser og datastrømmer i TOTAL-systemet. Det vil være hensiktsmessig å orientere seg i dette diagrammet for fullt ut å forstå beskrivelsen av gjennomgangen av TOTAL-systemet.

5.4 Konklusjon vedr. gjennomgang av total-systemet

Vi har gjennomført en test av relevante systemfunksjoner. Vi har videre gjennomgått relevant kode, relevante database- og fildefinisjoner og endringsdokumentasjonen for TOTAL-systemet.

Vi finner ingen indikasjoner på at TOTAL-systemet inneholder feil som påvirker registrering, ajourhold eller opptelling av tilvisninger eller formidlinger.

6. KONKLUSJON

Med bakgrunn i DNVs gjennomgang av regelverket for registrering av formidlinger, intervjuer ved arbeidskontorene, gjennomgang av TOTAL-systemet samt data fra TOTAL-systemet for 1998 og 1999, trekker vi følgende konklusjoner.

6.1 Overregistrering

Intervjuene med personell ved ulike arbeidskontor gir et entydig bilde av at det i utstrakt grad har vært vanlig praksis å registrere flere formidlinger enn hva Aetats egne retningslinjene tilsier. Kontorenes egne anslag tilsier at omfanget har ligget i størrelsesorden 25-30 % av totale formidlingstall for de to årene 1998 og 1999. Det er et lite mindretall av de 15 kontor som er besøkt av DNV som kun har registrert formidlinger som har vært i samsvar med regelverket.

De datakjøringer som er foretatt fra formidlingene i 1998 og 1999 viser at det for et meget betydelig antall oppdrag er registrert tilvisning av personell samme dag som oppdraget er mottatt, og også at det for et betydelig antall oppdrag, så har arbeidssøkeren begynt i jobb samme dag som oppdraget er mottatt.

Flere av arbeidskontorene oppgir at det i noen grad kan foretas etterregistrering av oppdrag pga. at man ikke er ajour med registreringene etter hvert som arbeidet gjøres. Et stort antall av de ovennevnte formidlinger kan derfor være reelle. Den betydelige andel som er registrert begynt i jobb samme dag som oppdraget er mottatt, gir imidlertid en indikasjon som stemmer overens med de resultater intervjuene ute på arbeidskontorene har gitt.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det har foregått registrering av enkelte arbeidssøkere et betydelig antall ganger hos samme arbeidsgiver samme dag for å få høye formidlingstall, har ikke DNV gjennom intervjuene eller datagjennomgangen funnet grunnlag for å hevde at dette har foregått i noen stor utstrekning. Vi har imidlertid fått beskrevet enkelttilfeller der dette har forekommet.

Når det gjelder det totale omfanget av avvik fra Aetats retningslinjer, er det med bakgrunn i DNVs

revisjon av formidlingstallene for 1998 og 1999 vår vurdering at overregistrering av formidlinger utgjør i størrelsesorden 25-30 % av de totale formidlingstallene.

6.2 Underregistrering

Intervjuene ved arbeidskontorene gir et entydig bilde av at en viss form for underregistrering har forekommet. Det er imidlertid varierende oppfatninger om omfanget.

Fordi mulige underregistreringer i hovedsak dreier seg om tilvisninger man ikke har hatt kapasitet til å følge opp og skaffe seg informasjon om hvorvidt tilvisningene har ført til arbeid for arbeidssøkerne, har DNV ikke via datagjennomgangen funnet noen indikasjoner som gjelder underregistrering.

Basert på de intervjuer som er foretatt, og kontorenes egne anslag kan det ikke utelukkes at underregistrering kan utgjøre opp mot 10 % av totale formidlingstall.

6.3 TOTAL-systemet

Det er ikke funnet grunnlag for å hevde at selve TOTAL-systemet kan ha generert feil når det gjelder antallet formidlinger.

Vedlegg 2

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 10. november 2000

Registrering av arbeidsformidlinger i Aetat

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens henvendelse datert 5. oktober hvor komiteen ber om å bli orientert om status og fremdrift i den pågående gjennomgang av Aetat sine rutiner for registrering av formidlinger.

Det vises til departementets to foreløpige orienteringer til Kontroll- og konstitusjonskomiteen om saken datert 13. og 31. oktober, samt til mitt møte med komiteen den 31.10.00.

Innledning

Veritas la frem en rapport torsdag 19. oktober om registrering av arbeidsformidlinger i Aetat. I rapporten som tidligere er oversendt Kontroll- og konstitusjonskomiteen avdekkes det en omfattende feilregistrering av antall formidlinger i Aetat. I rapporten skriver Veritas bl.a.:

"DNVs anslag tilsier at omfanget av overregistreringer kan ha ligget i størrelsesorden over 25-30% av totale formidlingstall for de to årene 1998 og 1999. Det er et lite mindretall av kontor som oppgir at de kun har registrert formidlinger som har vært i samsvar med regelverket."

På bagrunn av Veritas sin rapport ba jeg Aetat Arbeidsdirektoratet om en redegjørelse for hvordan de

forhold som er avdekket har kunnet oppstå. Direktoratet ble også bedt om å utarbeide en detaljert plan for tiltak som det er nødvendig og hensiktsmessig å iverksette for å oppnå en fullstendig opprydding og gjenreiseing av tillit.

Tidligere arbeidsdirektør Ted Hanisch fratradte mandag 24. oktober sin stilling med øyeblikkelig virkning. Onsdag 26. oktober ble direktør i Statskonsult Jon Blaaid midlertidig ansatt som arbeidsdirektør. Samtidig er det foretatt en fornyet kunngjøring med utvidet søknadsfrist av åremålet som Arbeidsdirektør i perioden 2001-2006.

Redegjørelse fra Aetat Arbeidsdirektoratet

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev til departementet datert 31. oktober svart på min forespørsel. Av direktoratets redegjørelse fremgår det at de problemer som er avdekket må sees i sammenheng med flere ulike forhold. Brevet fra Aetat Arbeidsdirektoratet ligger vedlagt.

For å få opp formidlingsaktiviteten i Aetat har det i den interne styringen i etaten vært fokusert sterkt på at etaten skal ha en høy måloppnåelse på indikatoren "formidling til ledige stillinger". Gjennomgangen til Veritas viser at medarbeidere i etaten har foretatt et betydelig omfang ureglementerte registreringer av formidlingsaktivitet for å fremvise høy måloppnåelse på

dette området. I direktoratets brev til departementet oppsummeres dette på følgende måte: ".....(Men koblet til) nye krav til omstilling og effektivitet har situasjonen utviklet seg til (...) en ukultur i etaten preget av triksing og uryddighet."

Ledelsen i Aetat Arbeidsdirektoratet fikk i desember 1999 kjennskap til at det foregikk feilregistrering av formidlingstall i etaten gjennom et notat fra NTL. I februar og mai 2000 sendte Aetat Arbeidsdirektoratet brev til alle Aetat fylke der definisjonen av en formidling ble presisert. Det ble ikke iverksatt noen særskilt kontroll for å sikre at dette hadde den nødvendige effekt. Etter min vurdering er det i etterkant derfor lett å slå fast at Aetat Arbeidsdirektoratet ikke reagerte tilstrekkelig kraftfullt på notatet fra NTL. Jeg mener også at det ville vært naturlig å varsle departementet om de påstander som ble framsatt i notatet fra NTL, samt orientere om hvilke tiltak som ble iverksatt fra direktoratets side. Dette ble imidlertid ikke gjort.

De forhold som ble avdekket av Veritas er selvsagt fullstendig uakseptable og stiller betydelige spørsmål til utformingen av den aktuelle resultatindikatoren, interne registreringsrutiner og styringssystemer og -signaler internt i etaten. Videre reiser den praksis som er avdekket betydelige spørsmål knyttet til etatens kontroll- og kvalitetssikringssystemer.

Aetat Arbeidsdirektoratet har skissert en rekke tiltak for å rydde opp i de forhold som er avdekket og for å gjenopprette tilliten til etaten. Jeg stiller meg positiv til de tiltak som er skissert i brevet og er tilfreds med den stramme tidsplanen som det er lagt opp til fra direktoratets side. Jeg vil spesielt peke på at det vil bli foretatt en særskilt gjennomgang av samtlige 129 Aetat lokaler for å fjerne alle ordninger eller rutiner som ikke er i tråd med etatens retningslinjer for registrering av formidlinger og for å sikre at alle ansatte har en korrekt forståelse og praktisering av gjeldende rutiner. I etterkant av denne gjennomgangen vil det bli foretatt en ny uavhengig revisjon av Aetat sin registrering av formidlinger. Rapport fra denne revisjonen skal foreligge senest 01.01.01.

Aetat vil videre gjennomføre uavhengige gjennomganger av andre kjerneområder i etatens virksomhet for å skape sikkerhet for at det foretas en korrekt registrering her. Registreringspraksis på følgende områder vil bli gjennomgått: Antall helt arbeidsledige, antall deltakere på arbeidsmarkedstiltak, andel yrkeshemmede i tiltak og andel dagpengesaker som skal være anvist for utbetaling innen 21 dager. Rapport fra disse gjennomgangene vil foreligge 01.01.01.

Aetat Arbeidsdirektoratet opplyser at de vil gjennomgå og videreutvikle etatens revisjonssystemer for å sikre at de kan fange opp og motvirke eventuelle "lokale rutiner" som måtte utvikle seg på siden av det formelle kvalitetssystemet. Jeg vil i denne forbindelse be direktoratet om å utarbeide en skriftlig redegjørelse for etatens samlede revisjons-/kontrollinnsats - herunder organisering, ressurser, innretning og internrevisjonens rolle.

Jeg vil også opplyse om at departementet allerede har planlagt et prosjekt i samarbeid med Statskonsult og Aetat for å videreutvikle departementets styring av Aetat med hovedvekt på selve styringsdialogen mellom departement og direktorat, herunder en gjennomgang av dagens mål- og resultatindikatorer. Dette prosjektet vurderes nå noe utvidet. Blant annet vil det være aktuelt å foreta en bred gjennomgang av direktoratets interne styringssystemer.

Nærmere om gjeldende styringssignaler fra AAD til Aetat

Hovedmålene i arbeidsmarkedspolitikken, slik de bl.a. fremkommer i St.prp. nr. 1 (2000-2001) Arbeids- og administrasjonsdepartementet er i) å bistå arbeidssøkere med å få jobb, ii) bistå arbeidsgivere ved rekruttering og iii) forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet. For å skaffe oversikt over i hvilken grad målene oppnås, er det utarbeidet en rekke resultatindikatorer. Aetat rapporterer kvartalsvis i sine virksomhetsrapporter i hvilken grad resultatkravene er oppfylt. Krav til nivå på formidlingsaktiviteten er én av disse resultatindikatorerne. Måloppfyllelsen gjennomgås løpende i kvartalsvise møter mellom Aetat Arbeidsdirektoratet og departementet. Det har i denne dialogen ikke kommet fram informasjon om usikkerhet ved datakvaliteten. Veksten i formidlinger har her vært forklart med den høye etterspørselen etter arbeidskraft og særlig økt omfang av vikarformidlinger.

De midler etaten nytter til sin formidlingsaktivitet er i hovedsak administrative ressurser som budsjetteres over kap. 1590, post 01 Driftsutgifter. Ved fastsetting av departementets budsjettforslag har en tatt hensyn til ulike faktorer som har trukket i ulik retning i forhold til fastsetting av endelig forslag til driftsbevilgning. De siste årene har redusert tiltaksaktivitet innebåret en nedjustering av administrative ressurser. Videre har departementet de siste år også redusert forslaget til driftsbevilgning for Aetat noe grunnet forventet produktivitetmessig effektivisering. I den grad det har vært lagt opp til nye omfattende oppgaver for Aetat har dette isolert sett trukket i retning av at etaten har fått tilført nye administrative ressurser, bl.a. i forhold til oppfølging av yrkeshemmede.

Situasjonen på arbeidsmarkedet de siste årene, med høy etterspørsel etter arbeidskraft og knapphet på arbeidskraft innenfor enkelte sektorer, har blitt møtt med betydelig omdisponering av administrative ressurser internt i Aetat for å sikre kapasitet til å dekke arbeidsgiveres stillingsbehov. Etatens måloppnåelse på dette området er som nevnt ovenfor målt gjennom antall formidlinger. Denne innsatsen har bidratt til at antall stillinger gjennomgående har blitt raskt besatt når det har vært tilgjengelige arbeidssøkere med nødvendig kompetanse. Dette har vært et viktig bidrag til reduksjonen i arbeidsledigheten siden midten av 1990-tallet.

Aetat har de siste årene gjennomført en intern ressurskartlegging for å kunne vurdere den interne ressursbruken i etaten, bl.a. i forhold til målsettinger og oppgaver etaten er satt til å utføre. Tabellen nedenfor viser resultatene fra etatens ressurskartlegging i 1998 og 1999.

Ressurskartleggingen viser at over halvparten av de administrative ressursene går med til arbeid knyttet til

mottak, informasjon, oppfølging, formidling mv., (61 pst. i 1998 og 60 pst. i 1999 (pkt. 1 og 2 i tabellen fra-trukket "Kvalifiserings-, integrerings- og sysselsettingstiltak inkl. jobbklubb")). Oppgaver knyttet til mottak, registrering, informasjon mv danner også et viktig grunnlag for senere tiltaksinnsats. Dette viser at ressursfordelingstallene i hovedsak er i tråd med budsjettvedtak knyttet til de årlige statsbudsjetter.

Tabell: Resultat fra Aetats ressurskartlegging i 1998 og 1999

Aktivitet	1998	1999
1. Bistå arbeidssøkere med å få arbeid	50	45
- Mottaks-, informasjons- og registreringsarbeid	16	18
- Avklaring og oppfølging av arbeidssøkere	21	16,5
- Kontakt med samarbeidspartnere	5	4,5
- Kvalifiserings-, integrerings- og sysselsettingstiltak inkl. jobbklubb	8	6
2. Bistå arbeidsgivere ved rekruttering	19	21
- Bedrifts- og bransjekontakt, kontakt med samarbeidspartnere	4	4,5
- Rekrutteringsbistand	13	15
- Formidlingstiltak	2	1,5
3. Forebygge og dempe skadevirkninger av arbeidsledighet	31	33
- Arbeid med dagpenger, attføringspenger og -stønader, samt klagesaker	21	25,5
- Feilutbetaling/misbrukssaker Folketrygdloven kap. 4 og 11	3	3
- Skjermede tiltak	2	1,5
- Forebyggende virksomhet inkl. BIA og ALT	5	3

Informasjon til Stortinget om formidlingsaktiviteten i Aetat

I St.prp. nr. 1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet har departementet rapportert løpende til Stortinget om gjennomført formidlingsaktivitet i Aetat. I proposisjonen redegjøres det også for overordnede prioriteringer i forhold til etatens virksomhet for kommende år, herunder formidlingsaktiviteten. All statistikk om arbeidsformidling som gis Stortinget kommer fra Aetat.

I budsjettproposisjonen for 2000 og for 2001 har departementet ikke presentert konkrete målsetninger om antall formidlinger. I budsjettproposisjonen for 2000 heter det at "formidlingsinnsatsen vil bli prioritert høyt" og i proposisjonen for 2001 at "formidlingsaktiviteten (vil) bli videreført på et høyt nivå". I tidligere år har en i noen grad gått lenger med å presentere mer konkrete målsettinger på dette området. I budsjettproposisjonen for 1999 står det for eksempel at "det er et mål at arbeidsmarkedsetaten skal (...) øke antall formidlinger fra 1998 til 1999".

Basert på omtalen i St.prp. nr. 1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Stortingets behandling av denne, fastsetter departementet resultatkrav for etatens virksomhet i tildelingsbrevet til Aetat Arbeidsdirektoratet. For 2000 ble det i tildelingsbrevet satt følgende mål for formidlingsaktiviteten: "For 2000 er det et mål å øke antall formidlinger". Ved utformingen av dette resultatkravet la departementet vekt på at det var ønskelig at etaten skulle prioritere formidlingsaktiviteten høyt i en situasjon med høy etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig ble det tatt hensyn til at den

sterke veksten i korttidsformidlinger har gjort det vanskelig å sette gode måltall for formidlingsvirksomheten innefor gjeldende resultatindikatorerstruktur og at en ikke ønsket at formidlingsaktiviteten skulle gå ut over de øvrige målsettingene knyttet til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Departementets resultatkrav er fulgt opp i etatens interne disponeringsskriv der direktoratet setter krav og gir føringer for de enkelte fylkene basert på tildelingsbrevet fra departementet. I disponeringsskrivet for 1998, 1999 og 2000 har direktoratet operasjonalisert departementets mål til konkrete måltall for antall formidlinger. Disse har lagt noe over kravet satt av departementet.

Siden en stor del av de registrerte formidlingene de siste par årene er formidlinger til vikariater, gjerne av kort varighet, og ofte samme person til flere vikariater i samme år, har antall *personer* formidlet til jobb vært langt lavere enn antall registrerte formidlinger. I Nasjonalbudsjettet for 2000 og Revidert nasjonalbudsjett 2000 informeres Stortinget om dette forholdet. Her fremkommer det f.eks. at antall personer som ble formidlet til jobb ble redusert med 6 pst. fra 1998 til 1999 (Revidert Nasjonalbudsjett 2000 side 71).

Som statsråd har min strategi i denne saken vært rettet inn på så raskt som mulig å fjerne den ukultur som er avdekket. Dette er nødvendig for å gjenreise tilliten til det apparat som har ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken og for å sikre at politikken til enhver tid gjennomføres i tråd med de rammer som er trukket opp av regjering og Storting. Det er derfor jeg har funnet det nødvendig å gjennomføre så drastiske tiltak som nevnt i dette brevet.

*Undervedlegg***Brev fra Aetat Arbeidsdirektoratet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, datert 31. oktober 2000****Registrering av formidlinger - tiltak**

Vi viser til vårt brev av 19.10.00 og departementets brev av 20.10.00. Dette brevet svarer på departementets spørsmål. For ordens skyld vil vi innledningsvis slå fast at situasjonen for Aetat nå er alvorlig. Tilliten til etaten er svekket. Det er behov for omfattende tiltak for å rydde opp i de forhold som ble avdekket ved Veritas rapport.

Vi tar tak i rutiner og praksis ved hvert av de 129 Aetat lokal og følger dette umiddelbart opp med en ny gjennomgang som foretas av en uavhengig instans. Kvalitetssikringssystemet og de sentrale retningslinjer for registreringen gjennomgås innen årsskiftet. En uhildet instans bes om å evaluere andre deler av Aetats registreringer og statistikk-produksjon. I tillegg bør vi vurdere å utvikle en ny resultatindikator for å forbedre analysene av etatens service overfor arbeidssøkende. Det legges opp til en tydelig retning for arbeidet og en presisering av den enkelte leders ansvar for å rydde opp innen sitt eget område.

1. Hvordan har de forhold som nå er avdekket oppstått?

Det fins neppe ett enkelt svar på dette spørsmålet. Flere momenter har trolig medvirket til den ukulturen som utviklet seg i deler av organisasjonen. Nedenfor beskrives disse momentene. Fakta som gjengis er korrekte, mens det knytter seg mer usikkerhet til de vurderingene som presenteres.

Formidling - statistiske problemer

I utgangspunktet er det relativt krevende å lage gode oversikter over antall formidlinger. Dette har sammenheng med at begrepet er forholdsvis vanskelig å definere eksakt. En illustrasjon på dette er den store variasjon i bistanden eller servicen som Aetat tilbyr. En ytterlighet kan være at bistanden begrenses til at arbeidstaker finner arbeid gjennom etatens stillingsregister. En annen ytterlighet kan være at bistanden består i et flerårig kvalifiseringsstiltak med etterfølgende personlig og omfattende hjelp til å komme i arbeid. Mellom slike ytterligheter finnes en rekke former for bistand. Definisjonen for hva som anses som en formidling kan utformes på mange ulike måter. En god del andre land har problemer med å registrere antall formidlinger på en tilfredsstillende måte, og så vidt vi kjenner til er Aetat en av få arbeidsmarkedsetter i Europa som rapporterer om antallet vederlagsfrie formidlinger.

Frem til 1980 førte arbeidskontorene manuell statistikk over arbeidssøkere i avgang. Som en tilleggsopplysning ble det registrert om avgangen skyldtes overgang til lønnet arbeid. Begrepet "formidling" var knyttet opp mot denne tilleggsopplysningen. Registrering av hvorvidt arbeidssøkere i avgang gikk over i lønnet arbeid opphørte rundt 1980 blant annet fordi det var knyttet stor usikkerhet til tallene.

I 1991 ble registreringen av antall formidlinger gjenopptatt. Det ble etablert rutiner for registreringen, blant annet ble IT-systemet tilrettelagt for registrering. Opplysninger om hvorvidt en tilvisning resulterte i arbeid måtte innhentes manuelt. Det er til dels tidkrevende å innhente slike opplysninger, og opplysningen ble ikke ansett som sentral for virksomheten. Derfor ble etterprøving av i hvilken grad tilvisningene førte til arbeid gitt lav prioritet. Allerede i utgangspunktet var det dermed betydelig statistisk usikkerhet knyttet til registreringen av antall formidlinger.

Fra sentralt hold ble definisjonen av "formidling" presisert og endret en rekke ganger, blant annet i brev av 12. mai 1997 og senest i 15. februar 2000 fra Aetat Arbeidsdirektoratet til Aetat fylke og Aetat lokal. Korrespondansen mellom direktoratet og ytre etat viser imidlertid at de operative delene av organisasjonen stilte spørsmål knyttet til definisjonen av formidling. Korrespondansen gir samtidig inntrykk av at det i en del tilfelle ikke nødvendigvis var selve definisjonen som var uklar, men at medarbeiderne ønsket en mer omfattende definisjon som kunne ta opp i seg noen av de andre aktivitetene som det ble nedlagt betydelig arbeid i. En mulig hypotese kan være at enkelte i etaten var uenig i måten begrepet ble definert på og at de dermed kan ha etablert lokale rutiner for registrering som etter deres mening ga et riktigere bilde av etatens bistand til arbeidssøkerne.

Markedsorientering av Aetat

I andre halvdel av 1990-tallet ble det igangsatt arbeid med sikte på sterkere markedsorientering av Aetat. En klart profilert markedsstrategi ble introdusert for samtlige enhetsledere gjennom årlige landskonferanser. Arbeidsgiverkontakt er et sentralt element i strategien. Overgangen til en mer utadrettet og aktiv rolle er vurdert som en forutsetning for å styrke etatens tjenesteleveranser.

For medarbeidere i formidlingsdelen av virksomheten innebar dette store og krevende endringer. Fra å være saksbehandlere som betjente de arbeidssøkerne som oppsøkte kontoret skulle de over i en utadrettet rolle med oppsøkende kontakt med arbeidsgivere og offensiv markedsføring av etatens tilbud. Det kan neppe være tvil om at denne omstillingen har vært krevende for en del av de ansatte siden det ved flere Aetat lokal tidligere var liten tradisjon for å oppsøke arbeidsgiverne.

En vesentlig større bedriftskontakt og forbedringer av service til bedrifter resulterte blant annet i at avtaler om vikarpool og vikardrift ble inngått. De første avtalene ble inngått med helseinstitusjoner i 1997 og formålet var å dekke ledige vakter i institusjonens turnus. En og samme person kunne dekke en eller flere vakter for eksempel i løpet av en uke. Etterhvert som konseptet med vikardrift ble bedre kjent, inngikk flere kontor rundt om i landet vikardriftsavtaler. Volumet av Aetats

arbeid med vikardrift økte betydelig. I forbindelse med dette oppsto en del metodiske problemstillinger; når skal en vikar ansees som formidlet? Aetatets omfattende arbeid med vikardrift økte dermed kompleksiteten ytterligere ved å registrere antall formidlinger på en hensiktsmessig måte. Som et resultat av arbeidet med vikardrift ble imidlertid formidlingsdefinisjonene gjennomgått på nytt og systemendringene var på plass 01.04.00.

Ukultur i deler av Aetat

Omtrent samtidig som Aetat la om sin strategi i retning av markedsorientering, ble det stilt klare kvantitative produksjonskrav til den delen av organisasjonen som arbeider med formidling (se nedenfor). Antall formidlinger, som var krevende å måle og til dels omstridt, ble et sentralt begrep.

I rapporten fra Veritas oppgir de fleste som er intervjuet høyt press på oppnåelse av måltall for antall formidlinger som hovedårsak til at de har foretatt registrering av formidlinger som ikke har vært i samsvar med regelverket.

Som påpekt ovenfor, har det ganske lenge vært ulike vanskeligheter knyttet til registrering av antall formidlinger. Men koblet med nye krav til omstilling og effektivitet har situasjonen utviklet seg til noe mer; en ukultur i deler av etaten preget av triksing og uryddighet.

2. Sammenhengen mellom feilregistreringene og Aetatets interne resultatkrav, styringssystemer m.v.

Sentrale spørsmål vil være om kravene til Aetat lokal har vært urimelige høye, om hvorfor etatens styringssystemer ikke har avdekket problemene og hvordan lederne i alle ledd kan ha unngått å fange opp og korrigere såpass betydelige avvik som indikeres i Veritas rapport. For flere av disse spørsmålene kan vi nå kun gi foreløpige indikasjoner. Det videre arbeidet som omtales i punkt 4 vil gi sikrere kunnskap om disse spørsmål.

Aetat har et mål- og resultatstyringssystem, innført i 1994. Dette innebærer at det for hvert år og for hver enhet lages mål for virksomheten. Antallet målandikatorer og rapporteringspunkter er høyt. Aetat har hele 47 rapporteringspunkter til bruk i etatsstyringsprosessen med AAD. Det er krevende å håndtere et så stort antall indikatorer i den operative driften ved Aetat lokal.

Generelt har våre interne mål de siste årene vært ganske ambisiøse, og dette har vært kommunisert til alle ansatte på en tydelig måte. Aetat har blant annet sett det som viktig å tilpasse bemanningen gjennom organisatoriske tiltak og innsparing på administrative oppgaver. En gjennomgang av prosessen rundt fastsetting av resultatkravene for inneværende år viser at Aetat Arbeidsdirektoratet har oppjustert Aetat fylkes foreløpige planer mht formidlinger. Det dreier seg ikke om store endringer, men vi kan ikke utelukke at innspillene fra Aetat lokal og Aetat fylke i utgangspunktet var ambisiøse slik at selv relativt beskjedne økninger frem-

sto som vanskelige å forholde seg til. Det totale måltallet for formidlinger i 1999 var 150 000. Det registrerte resultatet ble 216 000. Ser vi hele etaten under ett skulle det således ikke være nødvendig å omgå reglene for registrering av formidlinger for å nå måltallet.

Som departementet er kjent med, har Aetat et gjennomgående og omfattende kvalitetssystem for alle tiltak og tjenester. Internasjonal standard i ISO-9000 serien har vært veiledende for utvikling og kontinuerlig forbedring av systemet. Det Norske Veritas har sertifisert enkelte tjenester etter ISO-standard 9001 og kvalitetssystemet utgjør et sentralt grunnlag for utviklingen av det nye IT-baserte saksbehandlingssystemet som tas i bruk fra årsskiftet 2000/2001. Kvalitetssystemet har omfattende rutiner for å avdekke avvik. Veritas har jevnlig utført revisjoner av våre systemer, men det er ikke rapportert om alvorlige avvik i forhold til de elementer som omfattes av revisjonen. Også Aetatets egen internrevisjon utfører jevnlig stedlige revisjoner og avvik rettes opp som følge av anmerkninger. De forholdene som nå er avdekket illustrerer med all tydelighet at kvalitetssystemene må gjennomgås.

Satstingen på kvalitetssikring ble initiert av Arbeidsdirektoratet i 1994. Systemet fastsetter rutiner for utførelse av de ulike tjenester, samt rutiner for kontroll og oppfølging. Rutine for rekrutteringsbistand ble i tillegg ISO-sertifisert ved en rekke Aetat lokal. Med bakgrunn i store variasjoner i Aetatets tjenesteproduksjon var det et sterkt behov for økt grad av standardisering. I ettertid kan det være grunn til å anta at det har vært en viss motstand mot en felles standard for kvalitet i Aetat innenfor rekruttering/formidling, og dermed avklaring av egenutviklede rutiner og praksis. Dette burde imidlertid vært avdekket gjennom revisjoner og rutiner for kvalitetskontroll og oppfølging, hvor blant annet nærmeste leder foretar kvartalsvise kontroller i form av stikkprøver.

Vi vil i denne omgang også reise problemstillinger omkring etatens evne til å fange opp og håndtere viktige trekk ved organisasjonens funksjon, i dette tilfelle der formelle kontroll- og kvalitetssikringssystemer svikter eller ikke er tilstrekkelig omfattende. Har lederne oppmerksomheten rettet mot de vesentlige spørsmål? Er det tilstrekkelig takhøyde og dialog mellom de ulike ledernivåer til å drøfte også ubehagelige saksforhold? Vi har foreløpig ikke gode svar på disse spørsmål, men det er åpenbart et sentralt moment å trenge til bunns i.

3. Tiltak i etaten etter at direktoratets ledelse ble gjort kjent med påstander om feilregistrering høsten 1999

Notatet fra NTL ble lagt frem på møte med direktoratets ledelse 20.12.99. Med bakgrunn i notatet ble det gjennomført interne vurderinger og gjennomganger som tilsa at NTL kunne ha godt belegg for flere av de påstandene som ble fremsatt. Samtidig pågikk en vurdering av rutinene for registrering av formidlinger.

Direktoratets ledelse anså at NTLs innspill måtte håndteres gjennom å innføre en mer presis og nyansert

formidlingsdefinisjon og å gjennomføre nødvendige endringer i IT-systemet. Endringene ble varslet i Aetatens programnotat 2000 som ble sendt til alle medarbeidere i januar 2000. Videre ble det orientert om omleggingen på landskonferanse for etatens ledere 8.-9. februar 2000.

Endelig informasjon om ny formidlingsdefinisjonen ble gitt i brev av 15.02.00 (kopi av brevet er vedlagt vårt brev av 22.09.00 til AAD). Det tok imidlertid noe lengre tid enn forutsatt å gjennomføre nødvendige endringer i IT-systemet. Derfor kunne den tekniske gjennomføringen av omleggingen først tre i kraft fra 01.04.00.

De endringene som ble gjennomført kan anses som et svar på NTLs påpekning av uklare skillelinjer mellom ulike formidlingsoppdrag. Det er foreløpig usikkert om disse presiseringene har virket etter hensikten. I ettertid er det lett å konstatere at det ikke ble iverksatt nødvendige tiltak for å etterprøve om det kunne være omfattende og bevisst feilregistrering.

4. Tiltak som iverksettes nå

Veritas-rapporten avdekket at det i 1998 og 1999 var et stort omfang av overregistrering av formidlinger. Vi er ikke i tvil om at det i deler av etaten har vært en kultur for registrering av formidlinger preget av triksing og uryddighet. I punkt 3 orienterte vi om at det nylig er fastlagt ny definisjon av formidlinger og et bedre skille mellom ulike formidlingsoppdrag. Det er usikkert hvilken betydning dette har hatt for omfanget av triksing og uryddighet. Uansett ser vi det som nødvendig å ta utgangspunkt i at feilregistrering kan ha fortsatt også etter gjennomgangen i vinter. Det er derfor nødvendig å ta et kraftfullt oppgjør med ukulturen der denne finnes.

Tydelig ledelse

Utgangspunktet for å kvitte seg med ukulturen er godt. Omfattende mediaomtale og ikke minst statsråd Kosmos krasse kommentarer om feilregistreringen gir godt grunnlag for å rydde opp. Arbeidstakerorganisasjonene og svært mange enkeltpersoner i etaten ønsker at det settes en rask og effektiv stopper for ukulturen.

I en henvendelse til hver enkelt ansatt kommuniserte konstituert arbeidsdirektør umiddelbart etter tilsetning et klart budskap om at all triksing må opphøre umiddelbart. Tilsvarende budskap til hver enkelt vil bli gjentatt i inneværende uke. Det er vel kjent at slike henvendelser under normale forhold har beskjeden innvirkning på kulturen i en organisasjon. Men vi tror i dette tilfelle at tiltaket, kombinert med de som er nevnt nedenfor, vil ha betydning. Dessuten er det av arbeidsrettslige grunner viktig å fastslå ledelsens standpunkt. Dersom enkeltpersoner etter dette fortsetter systematiske feilregistreringer direkte i strid med etatens egne retningslinjer vil det være solid grunnlag for personalmessige forføyninger.

Gjennomgang av hver Aetat lokal

Samtlige 129 Aetat lokal skal gjennomgås. Hensikten er dels er å fjerne eventuelle lokale ordninger eller rutiner som ikke er i samsvar med etatens retningslinjer for registrering av formidlinger. Dels skal gjennomgangen sikre at alle ansatte forstår og praktiserer en korrekt registrering.

Etter vår oppfatning er det sentralt at ansvaret for gjennomgangen ligger hos lederne på de ulike nivåene i Aetat. Fylkesarbeidssjefene får ansvaret for at hver enkelt Aetat lokal faktisk gjennomfører gjennomgangen innen de frister som settes. Distriktsarbeidssjefene er ansvarlige for at gjennomgangene blir utført på en hensiktsmessig måte slik at triksingen og uryddighetene opphører. Om ønskelig vil personell fra Aetat Arbeidsdirektoratet eller konsulentfirma kunne bidra i arbeidet, men ansvaret for resultatet ligger hos lederne som nevnt ovenfor.

Instruks om å gjennomgå hver Aetat lokal sendes fra Arbeidsdirektøren i løpet av noen få dager. Torsdag 02.11.00 avholdes et møte med Fylkesarbeidssjefene hvor saken drøftes. Frist for at gjennomgangen ved samtlige Aetat lokal skal være sluttført settes til 20.11.00 og rapportering til Aetat Arbeidsdirektoratet om at alle Aetat lokal har utført gjennomgangen skal foreligge i løpet av 27.11.00.

Ny gjennomgang av uhildet instans

Som en kontroll på at gjennomgangen har vært vellykket skal en ekstern instans foreta ny uavhengig revisjon av Aetatens registrering av formidlinger. Hensikten er å avdekke om det på revisjonstidspunktet fortsatt fins avvik fra registreringsrutinene.

Formodentlig er det hensiktsmessig å utføre dette som en omfattende stikkprøvekontroll ved et stort antall Aetat lokal, men dette vil bli avklart nærmere. En viktig hensikt med revisjonen er å avdekke ved hvilke Aetat lokal det eventuelt er alvorlige avvik. Revisjonstidspunktet settes til etter at gjennomgangen av Aetat lokal er gjennomført, men slik at rapporten kan foreligge senest 01.01.01.

Presisering av formidlingsdefinisjonen

Fra arbeidstakerorganisasjonene har det vært påpekt at det fortsatt finnes gråsoner og at det ikke alltid er like lett for den enkelte ansatte å registrere formidlinger korrekt selv om dette forsøkes gjort samvittighetsfullt. Også Veritas-rapporten har en tilsvarende referanse uten at dette angis som årsaken til at det har oppstått en ukultur med feilregistreringer.

Formidlingsdefinisjonen er nylig gjennomgått. Men vi ser det likevel som nødvendig å gjennomgå definisjonen på nytt. Dette kan lede til presiseringer i definisjonen eller til at registreringspraksisen klargjøres på annen måte, eksempelvis ved å beskrive hvordan ulike situasjoner skal håndteres registreringsteknisk. Prosjektet skal være avsluttet innen 01.01.01.

Det vil også bli vurdert om denne aktiviteten skal gjennomføres som ledd i opplæringen forut for utrustingen av Arena, etatens nye saksbehandlingssystem. I

så tilfelle vil opplæringen gjennomføres på alle enheter i Aetat i løpet av de nærmeste seks ukene.

Vi gjør også oppmerksom på at det fra 01.01.01 innføres egne resultatindikatorer for de nye bedriftstjenestene som ble innført fra 1. juli i år. Dekking av vikarvakter innenfor tjenesten vikardrift og utleie av vikarer vil ikke inngå i formidlingsregistreringen og således fjerne en viktig kilde til eventuelle feiltolkninger.

Gjennomgang av andre kjerneområder

Utover registreringsproblemene knyttet til formidling har vi ingen indikasjoner på systematiske eller tilskjete avvik i Aetats øvrige registreringsrutiner. Tvert imot er det vurderingen internt at en rekke av de øvrige statistiske opplysningene gir et godt bilde av den virkelighet den er ment å skulle gjenspeile. Ikke minst gjelder dette de statistiske tallserier som er knyttet opp mot eller utledet av betalingstransaksjoner (dagpenger, attføringspenger og midler til arbeidsmarkedstiltak).

For å gjenopprette og sikre tilliten til Aetat mener vi likevel det er nødvendig å få en uhildet gjennomgang av også andre kjerneområder i virksomheten enn registreringen av formidlere.

Det er særlig viktig å sikre tiltro til våre opplysninger om situasjonen og utviklingen på arbeidsmarkedet. Eksempler på viktige opplysninger er statistikk som angår registrert arbeidsledighet, antall personer i arbeidsmarkedstiltak og opplysninger om utsatte grupper som mottar bistand fra Aetat.

Vi vil ha en gjennomgang av rutiner og praksis knyttet til innregistrering og avregistrering av *helt arbeidsledige*. Formålet med gjennomgangen vil være å avdekke mulige avvik mellom publisert ledighetsstatistikk og faktisk antall helt ledige. Av praktiske grunner vil vi trolig avgrense gjennomgangen til enkelte grupper blant dem som er registrert som arbeidsledige.

Vi vil også gjennomgå rutiner og registreringspraksis innenfor *arbeidsmarkedstiltakene*. Formålet vil være å avdekke eventuelle avvik mellom publisert statistikk og faktisk aktivitet i tiltakene. Av tidshensyn vil vi trolig konsentrere oss om arbeidsmarkedsoplæringen eller praksisplass.

I forbindelse med vår interne diskusjon om feilregistrering på formidlingsområdet oppsto usikkerhet om kvaliteten på resultatmålet *andel yrkeshemmede i tiltak*. Dette fordi det skulle eksistere ulike rutiner for registrering av nytilmeldte attføringsøkere. Ulike rutiner kunne eventuelt påvirke forholdstallet mellom yrkeshemmede i vente- og utredningsfaser og yrkeshemmede i tiltak.

Aetat Arbeidsdirektoratet har foretatt en foreløpig vurdering av problemstillingen. Vi har holdepunkter for at registreringspraksisen på dette området varierer i den forstand at enkelte Aetat lokal registrerer saksopplysningene når attføringssøkeren møter på kontoret, mens andre registrerer personen når de mottar saksopplysningene fra trygdekontoret. Det understrekes at dette forholdet ikke er regulert gjennom retningslinjer fra Aetat Arbeidsdirektoratet og at begge rutiner er å

anses som legitime. Vi vil likevel, for å skape absolutt sikkerhet, ha en uhildet gjennomgang av også dette problemkomplekset.

Som kjent setter departementet resultatmål mht *andel dagpengesaker som skal være anvist for utbetaling innen 21 dager*, jf vedlegg 2 til departementets tildeleingsbrev for 2000, pkt. 10. Vi ser behov for en gjennomgang av registreringspraksis for å sikre at de opplysningene som blir gitt i våre virksomhetsrapporter er fullt ut i tråd med den faktiske ventetiden for arbeidssøkere med rett til dagpenger.

Vi legger til grunn at en eller flere kompetente og uavhengige eksterne instanser, i samråd med vår internrevisjon, gjennomgår problemstillingene. Fortrinnsvis bør gjennomgangen baseres på data for oktober eller november i år. Vi kan da få avdekket eventuelle pågående avvik. I valg av instans vil vi legge vekt på at undersøkelsene kan settes i gang raskt og at rapport - om mulig - må foreligge innen 01.01.01.

Vurdering av revisjonssystemet, jf revisjoner av "Kvalitetssystemet for rekrutteringsbistand"

Etatens internrevisjon gjennomførte i 1998 en revisjon i Markedsavdelingen i Aetat Arbeidsdirektoratet og tre revisjoner ved Aetat lokal. I 1999 og 2000 ble det gjennomført revisjon ved to Aetat lokal. Revisjonene avdekket ingen vesentlige avvik. I tillegg har Aetat Arbeidsdirektoratets fagenhet gjennomført en rekke revisjoner av de rutinene som ikke er ISO-sertifiserte. Disse revisjonene har avdekket avvik, men ikke av en slik karakter eller i et slikt omfang at avvikene har utløst gjennomgripende tiltak.

Veritas gjennomførte revisjon ved tre Aetat lokal i ett fylke i 1998, ni Aetat lokal fordelt på tre fylker og en i direktoratet i 1999 og ni revisjoner lokale fordelt på fire fylker inneværende år. Hovedkonklusjonen fra revisjonene viser at resultatet er tilfredsstillende og at sertifikatet fortsatt er gyldig.

I sum er det i løpet av de tre siste årene gjennomført en lang rekke revisjoner innenfor formidling og tilgrensende områder. Revisjonene har ikke gitt grunnlag for sentrale forføyninger.

Det er viktig å presisere at revisjonene ikke først og fremst har vært rettet mot registreringskvaliteten. Med utgangspunkt i de alvorlige avvikene som nå er avdekket er det imidlertid behov for å gjennomgå og videreutvikle revisjonssystemene for å sikre at de kan fange opp og motvirke eventuelle lokale "rutiner" som måtte utvikle seg på siden av det formelle kvalitetssystemet. Denne gjennomgangen vil bli iverksatt omgående med sikte på at rapport skal foreligge innen 01.01.01.

Nytt IT-system (SIAMO)

Arbeidet med innføring av nytt IT-system er ikke et særskilt tiltak som igangsettes for å løse den akutte situasjonen Aetat nå er oppe i. Men arbeidet som gjøres i SIAMO vil på flere punkter være med å sikre at formidlingen av arbeidssøkere vil følge de vedtatte kvalitetssikringsrutiner og retningslinjer. Hovedleveranse 1

av det nye saksbehandlingssystemet vil settes i produksjon om få uker, og vi har derfor i vedlegget gitt departementet en oversikt over de viktigste elementene som har relevans for registrering av formidlinger.

Ny/alternativ resultatindikator

Vi vil foreslå for departementet at vi i fellesskap vurderer om det kan være hensiktsmessig å etablere en ny resultatindikator som på en bedre måte enn nå kan fange opp aktiviteten på formidlingsområdet. Dette vil eventuelt fremstå som et alternativ eller supplement til indikatoren som ene og alene bygger på formidlingsregistreringene. Beskrivelsen nedenfor er ikke uttømmende, men gir en illustrasjon på en mulig målemetode. Vi nevner for ordens skyld at forslaget ikke er kostnadsberegnet.

En viktig del av Aetats veiledningsmetodikk går på å gjøre arbeidssøkerne selvhjulpne og aktive i forhold til selv å finne seg en jobb. På den måten kan Aetat konsentrere ressursene om de arbeidssøkerne som har problemer med å orientere seg på arbeidsmarkedet. Mange av Aetats virkemidler er tilrettelagt og baseres på aktive arbeidssøkere (selvbetjeningstjenester som www.aetat.no og oppslagstavle osv.).

Formidlingsindikatoren er en noe snever indikator som kun dekker en side av Aetats mange tjenester; bistand i forbindelse med den direkte koblingen mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. Det vil være viktig å få frem en indikator som favner om en større del av Aetats tjenesteytelser. En resultatindikator basert på sluttmeldekortet vil være bredere og dekke en større del av Aetats tjenester og virkemidler. Sluttmeldekortet gir informasjon om hvilken hovedaktivitet registrerte arbeidssøkere har etter at de slutter å sende meldkort. Denne informasjonen kommer fra arbeidssøkerne selv og er derfor ikke påvirket av kvaliteten på registreringene. Det er derfor en nøytral informasjon som alle kan ha tillit til. Det er mulig å koble informasjon fra sluttmeldekortet opp mot annen registerinformasjon. Vi vil da kunne se konkret hvilken service brukerne har fått fra Aetat og se dette opp mot deres hovedaktivitet på arbeidsmarkedet. Ved hjelp av denne indikatoren vil vi få mer pålitelig informasjon om hva arbeidssøkerne går til etter at de har fått service fra Aetat. Dette gir igjen en god indikasjon på effekten av vår service. Denne indikatoren vil dekke den samlede servicen Aetat yter overfor arbeidssøkerne, og ikke bare formidlingsdelen som omfatter koblingen mellom arbeidssøker og arbeidsgivere.

Det er også mulig å koble opplysninger fra sluttmeldekortet opp mot opplysninger fra brukerundersøkelsen rettet mot de registrerte arbeidssøkerne. Brukerundersøkelsen gir blant annet informasjon om hvilken type service arbeidssøkerne har fått fra Aetat og hvordan de vurderer denne servicen og møte med Aetat generelt. Også denne informasjonen kommer direkte fra arbeidssøkerne. Det vil være mulig å presentere en

indikator basert på sluttmeldekortet og brukerundersøkelsen halvårlig.

Sluttmeldekortet har vært i drift i 2 år. Svarprosenten har vært noe varierende og ligger i dag på rundt 40 prosent. Dette mener vi er for lavt. For å få opp svarprosenten kunne vi legge om rutinene knyttet til sluttmeldekortet med sikte på en svarprosent på antydningssvis 60-70 prosent. En svarprosent godt over 60 vil det være fullt faglig forsvarlig å bygge en resultatindikator på.

Dersom det er ønskelig, kan utprøving av ny indikator starte fra årsskiftet. I prøveperioden må en så vurdere om ny indikator kan erstatte en eller flere av de någjeldende.

5. Andre tiltak

De tiltak som er angitt under punkt 4 har til hensikt å bringe registreringen av formidlinger i samsvar med interne retningslinjer og forsikre seg om at det ikke finnes andre tilsvarende problemområder. Tiltakene iverksettes umiddelbart og vil ha høy prioritet i Aetat.

Men det er også behov for å treffe tiltak av en noe annen karakter. Det kan reises en del grunnleggende spørsmål om Aetats organisering, styringssystemer, revisjonsmetoder, styringsdialog og utøvelse av ledelse. Videre påpeker både ledere og ansatte at situasjonen de seneste ukene har vært en belastning for den enkelte og dermed for arbeidsmiljøet i etaten.

Aetat står dels overfor utfordringer i forhold til å utnytte midlene bedre. Stikkord vil være å overføre mer av ressursene til operativ tjenesteyting direkte mot kundene. Videre er det viktig å gjennomgå de interne styringssystemer, blant annet slik at dialogen mellom ledere på ulike nivåer bedres for å skape en sterkere og mer åpen organisasjon. Etter vår oppfatning er det nå for tidlig å ha en sikker mening om hvordan disse noe mer omfattende og kompliserte spørsmål bør håndteres, men eksempler på tema som må vurderes er ledelsesutvikling og organisatoriske tiltak. Vi vil senere komme tilbake til hvilke tiltak som kan være aktuelle, men ser for oss at vi i 1. kvartal 2001 vil gjøre omfattende utviklingstiltak.

6. Avslutning

I samsvar med departementets ønske har vi utformet dette brevet på kort tid. Det har ikke vært praktisk mulig å gi brevet den interne organisatoriske behandling som kunne vært ønskelig, blant annet ved å innhente innspill fra ytre etat eller fra arbeidstakerorganisasjonene. Dersom vi i det videre arbeidet kommer til at vi skal iverksette ytterligere tiltak eller vesentlig modifisere de som er nevnt ovenfor vil vi orientere departementet fortløpende.

Det fremgår av det vi har beskrevet foran at vi umiddelbart setter i verk en rekke tiltak. Dersom departementet ønsker endringer eller tilføyelser ber vi om kommentarer raskt.

Vedlegg

Kort beskrivelse av visse sider ved SIAMO

Arbeidet som gjøres i SIAMO vil på flere punkter direkte være med på å sikre at formidlingen av arbeidssøkere vil følge de vedtatte kvalitetssikringsrutiner og retningslinjer. Dette vil i hovedsak skje gjennom følgende systemer/leveranser;

Arena

Hovedleveranse 1 (HL 1) av Arena settes i produksjon 18. desember 2000, og vil inneholde funksjonalitet for:

- registrering/kompetansekartlegging av arbeidssøker
- oppfølging av arbeidssøker
- registrering av arbeidsgiver og oppdrag
- oppfølging av oppdrag
- kopling/matching

HL 1 vil på en rekke områder kunne forebygge feil- og/eller overregistrering av formidlinger.

Med rammeverket til Computas (leverandøren av Arena) vil forutsetningene for nåværende kvalitetssikringsrutiner endre seg. Dagens rutiner er manuelle og inneholder et stort antall kontrollpunkter. Totalsystemet tilbyr kun begrenset IT-støtte i forhold til oppfølging av kvalitetssikringsrutinene.

I Arena er kvalitetssikringsrutinene bygget inn i systemløsningen. Systemet er bygget opp med ferdig definerte arbeidsprosesser og oppgavetrinn, som sikrer en enhetlig saksbehandling i tråd med den til enhver tid gjeldende rutiner og retningslinjer. Arena ivaretar selv hva som er obligatoriske trinn i en arbeidsprosess og i hvilken rekkefølge de ulike oppgavene skal løses. Det er ikke mulig å avslutte en oppgave uten å ha utført alle obligatoriske trinn. Som en ekstra sikring vil Arena gi saksbehandleren støttetekster som inneholder retningslinjer knyttet til arbeidsprosesser og/eller trinn, samt videre lenker til Aetat sitt intranett hvor en bl.a. vil kunne finne utfyllende retningslinjer av større omfang. Aetat sitt intranett vil, i betydelig større grad enn tilfellet i dag, framstå som integrert del av Arena. I dag finnes det ingen slik integrasjon mellom Totalsystemet og intranettet.

Med Arena vil alle saksbehandlere ved Aetat lokal få en oppgaveliste ("innkurv"; en del av rammeverket som Computas sin løsning bygger på) som gir oversikt over:

- Nye oppgaver (kan legges inn av saksbehandleren selv, oversendes fra andre saksbehandlere, eller tildeles fra leder)
- Påbegynte saker som ikke er avsluttet

Oppgavelisten er også et ledelsesverktøy. Hver enkelt leder har mulighet til å gå gjennom oppgavelis-

ten til sine medarbeidere for å sikre en systematisk oppfølging/styring/fordeling av nye/pågående oppgaver. Oppgavelisten vil i HL 1 dekke oppgaver mot arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Følgende funksjonalitet vil konkret inngå i HL 1 og vil understøtte bedre registrering og oppfølging av formidlingsarbeidet:

Automatiske kontroller: Arena gir saksbehandler støtte til å gjennomføre de nødvendige operasjoner i hver enkelt sak. Enten det er registrering av stilling eller kompetansekartlegging av en arbeidssøker, vil det i systemet være bygget inn krav til hvilke trinn som både må og kan gjennomføres. En saksbehandler kommer ikke videre i tjenesten/oppgaven før obligatoriske trinn er utført.

Styrt saksgang: Arena gir støtte for arbeidsflyt der alle saker har en ansvarlig saksbehandler. Denne skal sørge for at saken avsluttes eller videresendes til annen saksbehandler for ytterligere arbeid/avslutning.

Fordeling av saker: Ledere vil med Arena få et verktøy som sikrer oversikt over pågående saker. Dermed vil lederne ha en mulighet for systematisk oppfølging og styring av arbeidsfordeling mellom saksbehandlere, både innenfor et kontor og mellom kontorer.

Dokumentasjon av arbeidsprosesser: Den enkelte saksbehandler får tilgang til støttetekster knyttet til de ulike prosesser og trinn som skal utføres. I støtteteksten vil det finnes lenker til Aetat sitt intranett hvor det er lagt ut lover og regler, detaljerte retningslinjer, definisjoner, fag- og metodedokumenter og evt. annen dokumentasjon.

Logging av hendelser: I Arena legges det opp til en systematisk logging av hendelser i den enkelte arbeidssøkers aktivitetsliste og personlogg, herunder oversikter over bla. planlagte formidlingsaktiviteter, igangsatt eller gjennomført i forhold til en arbeidssøker.

Mer konkret om aktivitetslisten: Gjennom ulike prosesser, og trinn i arbeidsprosesser, vil aktiviteter for arbeidssøker bli lagt inn i en aktivitetsliste. I denne vil også datoen for gjennomføringen bli logget, samt ansvarlig saksbehandler for gjennomføringen. Fra dette bildet vil det kunne hentes opplysninger om ulike aktiviteter arbeidssøker har gjennomført som egenaktiviteter eller i samhandling med Aetat. Resultater og mulige årsaker til resultater vil også kunne fremgå av aktivitetslisten.

Formidlingsoversikt for person: I Arena vil det bli utviklet et skjermbilde som viser ulike aktiviteter for arbeidssøkere under begrepet formidling, dvs. ulike knytninger mellom person og stilling, herunder den til enhver tid gjeldende formidlingsdefinisjon/ formidlingsdefinisjoner. Her vil man finne aktuelle tilvisninger, samt status og resultat. I tillegg vil det i egen tabell finnes resultat av følgende trinn i arbeidsprosesser:

– Jobbsøk for arbeidssøker:

Et av trinnene i arbeidsprosessen "Kompetansekartlegging og jobbsøk for arbeidssøker" er søk etter stilling. Dette vil gi saksbehandler forslag om stillinger som kan være aktuelle for arbeidssøker. Søket mot stillingsdatabasen er basert på at en saksbehandler har utarbeidet jobbsøkprofil for arbeidssøker, jf. funksjonalitet i Arena. Systemet vil komme opp med et forslag til jobber som arbeidssøker selv kan søke og systemet vil logge hvilke stillinger arbeidssøker har fått utdelt og/eller blitt bedt om å søke av saksbehandler ved Aetat lokal. Resultatet av arbeidssøkers jobbsøking vil ikke bli registrert automatisk.

– Kandidatsøk fra stilling:

Dersom saksbehandler gjennom systemet finner arbeidssøkere som etter match kommer opp som aktuelle og knyttes til stilling gjennom rekrutteringsliste eller kandidatliste for stilling, vil dette kunne resultere i en tilvisning for kandidatene. For kandidatene som oversendes arbeidsgiver, vil tilvisningen automatisk bli registrert. Resultatet av tilvisningen vil ikke bli registrert automatisk.

– Bedriftstjenester:

Arena vil inneholde funksjonalitet som synliggjør knytning mellom person og stilling for ulike typer oppdrag som inngår i de kommersielle tjenestene.

Gjeldende definisjon(er) av formidling eller rekrutteringsbistand vil avgjøre hvordan ulike tilvisninger skal følges opp og registreres.

Opplæring rundt Arena

I forbindelse med innføringen av Arena vil samtlige ansatte i produksjonsleddet på Aetat lokal gjennomføre fire dager med styrt opplæring. I tillegg skal de ansatte på egen hånd benytte et EDB-basert læreprogram. Dette læreprogrammet illustrerer hvordan registreringsprosessene for både arbeidssøker og stilling skal foregå.

Opplæringen som alle ansatte gjennomfører er sterkt styrt fra sentralt hold. Alle instruktører gjennomfører

samme opplæring og skal deretter gi opplæring til tildelte kontorer i samme standardiserte kursopplegg.

Det legges dermed i opplæringen vekt på å gi alle ansatte lik opplæring og informasjon om hvordan bruken av Arena skal være. Utarbeidelse av kursopplegget/opplæringen er forankret hos systemeier (Aetat Marked) og de aktuelle fagkontorer i Aetat Arbeidsdirektoratet.

Etter avsluttet opplæring vil kontoret for Organisasjonsutvikling videreutvikle og endre opplæringsopplegget i veiledning og metodikk (fagkursene) slik at den ordinære fagopplæringen også støtter opp under de gjeldende retningslinjer ved bruk av Arena.

Datavarehus

Datavarehuset skal levere arbeidsmarkedsstatistikk basert på data registrert i Arena. Kvaliteten på statistikkdataene som gjøres tilgjengelig fra datavarehuset kan selvsagt ikke bli bedre enn kvaliteten på kildedataene (først og fremst Arena). Likevel gjør vi følgende tiltak som kan bidra til å sikre at datakvaliteten, og dermed også oppfølgingsmulighetene, blir best mulig:

- Det vil bli utviklet egne rapporter for å løfte opp eventuelle avvik i forhold til kriterier definert av ledelsen. Tilgang til disse rapportene kan gis til utvalgte personer for fast oppfølging eller på ad hoc basis.
- Systematisk sammenligning av tall mot forrige måned, samme måned forrige år osv. med klar markering av avvik som er større enn normalt.
- Utnevne person(er) med eierskap til dataene på forretningsiden. Disse vil være ansvarlig for å følge opp avvik og gjennomføre nødvendige tiltak i kildesystemet (Arena).

Plan- og styringssystem

Nytt plan- og styringssystem vil bidra til en større klarhet vedrørende hva som er riktige måltall på de forskjellige resultatindikatorer. Slik situasjonen er i dag registreres det tall manuelt i mange forskjellige regneark. Mange registreringer medfører fare for registreringsfeil. Plan- og styringssystemet vil sikre at entydige måltall finnes og at dette er tilgjengelig for alle Aetat fylke.

Vedlegg 3

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 26. februar 2001

Registrering av arbeidsformidlinger i Aetat

Det vises til komiteens brev av 8. februar og til tidligere korrespondanse om saken.

Aetat Arbeidsdirektoratet rapporterte i brev av 5. februar til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

at en nå hadde gjennomført de tiltak som var planlagt fra direktoratets side for å rydde opp i det juks med formidlingstall som ble avdekket av Veritas sin rapport, jamfør departementets brev til komiteen av 10. november 2000 (kopi vedlagt). Jeg ønsker nå å gi redegjørelse

for de tiltak som er gjennomført og en samlet vurdering av resultatene:

Gjennomførte tiltak fra Aetat Arbeidsdirektoratet

A) Intern gjennomgang av formidlingsavvikene ved samtlige Aetat lokal

Rutiner og praksis for registrering av formidlinger ved samtlige 129 Aetat lokal er gjennomgått på grunnlag av en egen instruks fra Arbeidsdirektøren. Formålet med gjennomgangen har vært å sikre at alle medarbeidere forstår og praktiserer gjeldende retningslinjer for registrering av formidlinger.

Fylkesarbeidssjefene har gjennomgått gjeldende retningslinjer med sine distriktsarbeidssjefer. Disse har så samlet medarbeiderne ved sitt kontor og gjennomført en tilsvarende gjennomgang. Hver distriktsarbeidssjef har bekreftet skriftlig til fylkesarbeidssjefen at retningslinjene er gjennomgått, forstått og blir praktisert. Fylkesarbeidssjefene har gitt en tilsvarende skriftlig bekreftelse til Arbeidsdirektøren.

B) Ny gjennomgang av formidlingsavvikene

På bakgrunn av oppdrag fra Aetat Arbeidsdirektoratet har selskapet Agenda utredning og utvikling gjennomført en bred gjennomgang av registreringspraksis innenfor formidlingsområdet. Rapporten må sees som en oppfølging av Veritas sin rapport. Rapporten fra Agenda følger vedlagt.

Undersøkelsen fra Agenda er basert på formidlinger gjennomført i perioden 20.11.00 – 05.12.00. I denne perioden ble det registrert 961 formidlinger. Av disse har Agenda gjennomgått et tilfeldig utvalg på 500 formidlinger.

Undersøkelsen er delt i tre. I de to første delundersøkelsene har Agenda søkt å verifisere de registrerte formidlingene gjennom telefonintervju med arbeidssøker eller arbeidsgiver. Etter denne gjennomgangen gjensto et antall registreringer (111) som ikke kunne verifiseres entydig gjennom slik kontakt. Disse ble fulgt opp i intervju med de aktuelle formidlerne i Aetat lokal. Etter en samlet gjennomgang konkluderer Agenda med at 93 prosent av formidlingene er gjennomført fullt ut i tråd med gjeldende definisjon. Tre prosent er usikre i forhold til gjeldende formidlingsdefinisjon, mens bare fire prosent er feilregistreringer. Det er ikke avdekket noe tilfelle av *tilsiktet* feilregistrering.

Agenda konkluderer med at de gjennomgående har et positivt inntrykk av det arbeidet som er utført på formidlingsområdet i den aktuelle perioden og at aktuelle saksbehandlere har ønsket å bidra til oppklaring av grunnlaget for foretatte registreringer. Formidlerne beskrives som åpne, kunnskapsrike og godt informert om gjeldende definisjoner og rutiner. I de tilfellene der det foreligger avvik innrømmes personlige feil, eller det gis plausible forklaringer på at gjeldende definisjon ikke gir entydig svar på hva som er en korrekt formidling.

Gitt kompleksiteten innenfor dette området, og det faktum at registreringene ikke er knyttet opp mot øko-

nomiske transaksjoner, anser Aetat Arbeidsdirektoratet resultatet som tilfredsstillende. Registreringer av formidlinger er inne i et godt spor. Direktoratet har videre orientert om at etatens internrevisjon på et senere tidspunkt vil foreta en begrenset gjennomgang basert på en lignende analyse som den Agenda har benyttet.

C) Gjennomgang av andre sider av Aetats registreringer og statistikkproduksjon

I tillegg til gjennomgangen på formidlingsområdet er det gjennomført en undersøkelse av registreringspraksis og statistikkproduksjon innenfor fire andre områder: Antall helt ledige arbeidssøkere, antall deltakere i arbeidsmarkedstiltak (praksisplass), antall dagpenge-søknader behandlet innen 21 dager, andel yrkeshemmede arbeidssøkere i aktive tiltak. Undersøkelsen er gjennomført av selskapet Econ Senter for økonomisk analyse som har gjennomgått til sammen 3 300 saker innenfor disse områdene. Rapporten følger vedlagt.

For den mest sentrale statistikken, antall helt ledige arbeidssøkere, er det bare funnet ubetydelige avvik mellom registeropplysningene og den enkeltes faktiske arbeidsmarkedsstatus. Dette gjelder også saksbehandlingstiden for søknader om dagpenger. For andel yrkeshemmede i tiltak og personer i arbeidsmarkedstiltaket praksisplass overvurderer statistikken antall personer i tiltakene. Dette har særlig sammenheng med svakheter i rutine for avregistrering av tiltaksdeltakere som avbryter tiltaket.

De ulike delundersøkelsene er nærmere kommentert nedenfor:

Antallet helt arbeidsledige

Oppdatering av arbeidssøkerstatus for helt arbeidsledige er basert på at de arbeidsledige regelmessig må sende meldekort for å stå registrert. Econ finner at om lag tre prosent av de ledige i statistikken faktisk ikke var helt arbeidsledige på det aktuelle tidspunktet. Dette fordi enkelte arbeidsledige teller med i statistikken noen dager mer enn de skulle. Forklaringen på dette ligger i en kombinasjon av tregheter i postgangen, sen innsending av meldekort og at det i enkelte tilfeller kan oppstå forsinkelser i behandlingen av meldekortene.

I henhold til Aetat Arbeidsdirektoratet kan bruk av elektronisk meldekort - som etter planen skal tas i bruk senere i år - redusere problemet med sen postgang. Dette forutsetter selvsagt at en stor andel av arbeidssøkerne etter hvert vil benytte denne meldeformen.

Behandlingstid for søknader om dagpenger

Econ har funnet enkelte avvik på denne indikatoren, men disse har ikke påvirket rapportert måloppnåelse om andel av søknader som har vært ferdig behandlet innen 21 dager etter at fullstendig søknad foreligger. Econ finner at det i enkelte tilfeller (14 prosent av sakene) er vanskelig å avgjøre med sikkerhet hvilken dato en gitt søknad faktisk ble mottatt. Svært ofte skyldes dette at Aetat lokal starter saksbehandlingen selv

om mottatt søknad ikke er fullstendig. Dette blir gjort av hensyn til søkeren. Econ mener rutinene for mottak og registrering av dagpengesøknader bør vurderes for å få en bedre kvalitet på indikatoren.

Antall deltakere i praksisplass-tiltaket

Her avdekker Econ overregistreringer. Hovedgrunnen til dette er at deltakere som avbryter/slutter i tiltaket ikke blir raskt nok tatt ut av statistikken. Rapporten viser mangelfull oppfølging av eksisterende rutiner for avregistrering av tiltaksdeltakerne.

Aetat Arbeidsdirektoratet understreker at denne formen for feilregistrering ikke medfører feilutbetaling av økonomiske stønader. Dette fordi utbetaling av kursstønad skjer etterskuddsvis og er basert på fremmøtelister som må være attestert av tiltaksarrangør og tiltaksdeltaker. Econ har ikke avdekket feil ved utbetalinger av kursstønad til deltakere.

Praksisplass-tiltaket er rettet mot ungdom under 20 år. En betydelig andel av deltakerne er ungdom som av ulike grunner ikke ønsker å benytte retten til videregående utdanning. Det er stor gjennomstrømming i tiltaket, slik at problemer med avregistrering av deltakere som bryter ut av tiltaket før planlagt sluttdato gir relativt store utslag i statistikken. Praksisplass-tiltaket ble derfor bevisst plukket ut for å bli med i undersøkelsen

For å bedre kvaliteten på statistikken vil direktoratet:

- Innskjerpe rutinene for saksbehandlingen.
- Vurdere å endre IT-systemet slik at statuskoden i datasystemet blir endret automatisk når en deltaker blir avregistrert i tiltaksregnskapet. Dersom det er behov for mer omfattende endringer må det eventuelt sees i sammenheng med innføring av nye saksbehandlingssystemer.
- Iverksette egnede interne vurderinger og gjennomganger for de øvrige arbeidsmarkedstiltakene med sikte på å sikre gode registreringsrutiner, og da særlig med sikte på å sikre mer automatiserte oppdateringsrutiner i IT-systemet.

Andel yrkeshemmede i aktive tiltak

Econ finner en overregistrering på syv prosent. Dette innebærer at andel yrkeshemmede på tiltak i den aktuelle perioden skulle vært 76 prosent, ikke 80 prosent som det fremkom i statistikken. Også her er hovedgrunnen til overregistrering et visst etterslep i avregistrering av personer som slutter i tiltak før avtalt dato.

Bruk av meldekort overfor yrkeshemmede slik som for arbeidsløse, vil bidra til å sikre kvaliteten på dette punktet. Fra årsskiftet 2001/2002 kan slike meldekort for yrkeshemmede som mottar atføringspenger bli

innført. Dette vil i henhold til Aetat Arbeidsdirektoratet gi en betydelig forbedring av statistikken for denne gruppen.

D) Vurdering av revisjons- og kontrollsystemene i Aetat

For å vurdere årsaker til at avvikene som ble avdekket i Veritas sin rapport ikke ble fanget opp av de etablerte revisjons- og kontrollsystemene i etaten, har internrevisjonen i Aetat på oppdrag fra Arbeidsdirektøren gjennomgått kvalitetssystemet og andre styrende dokumenter av betydning. Rapporten fra internrevisjonen følger vedlagt.

I rapporten konkluderes det med at den manglende avdekking av avvik fra interne kontroll- og revisjons-systemer, synes å skyldes utformingen av kvalitets-sikringsrutinene og innretningen på kontrollaktivitetene. De sider ved rutinene som omhandler økonomiske ytelser har vært fokusert på som "risikoområder" i større grad enn rutinene som omhandler generering av data i forhold til bl.a. statistikkproduksjon.

Det fremgår av rapporten at en under planlegging av revisjonsvirksomheten, hvor internrevisjonen i samarbeid med linjen har vurdert revisjonsområder ut fra vesentlighet og risiko, ikke identifiserte registrering av formidlinger som et risikoområde. Revisjonene har derfor ikke omfattet denne delen av virksomheten.

Vurdering av de tiltakene som er gjennomført

Jeg er meget tilfreds med den grundige og hurtige gjennomføringen av de ulike tiltak som ble iverksatt av Aetat for å rydde opp i det avdekkede jukset med formidlingstall høsten 2000.

Jeg har merket meg særlig at det ikke er funnet eksempler på bevisst juks for å "pynte på" resultatoppnåelsen, og at saksbehandlere i Aetat har utvist åpenhet overfor kontrollørene.

Gjennomgangen bekrefter at regelverket og rutinene er kompliserte. Det er etter min vurdering behov for en gjennomgang av fastlagte rutiner for å vurdere forenklinger. Det er også behov for at Aetat arbeider videre med forståelsen for korrekt registrering. Dette er forhold som jeg vil følge opp ovenfor etaten.

Jeg har også bedt Aetat Arbeidsdirektoratet om å utarbeide en skriftlig redegjørelse for etatens samlede revisjons- og kontrollinnsats. I den grad denne avdekker forhold som Stortinget bør være kjent med, vil Stortinget bli orientert på egnet måte.

I forbindelse med arbeidet for å videreutvikle departementets styring av Aetat (jamfør departementets brev av 10. november 2000) vil det bli foretatt en særskilt gjennomgang av dagens mål- og resultatindikatorer.