



Innst. S. nr. 212

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:5 (2006-2007)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper

Til Stortinget

SAMMENDRAG

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

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

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

Ifølge de årlige budsjettproposisjonene 2003-2005 skal Aetat spesielt legge til rette for økt yrkesdeltakelse

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

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

Oppsummering av undersøkelsen

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

innhentet arbeidsledighetsstatistikk for førstegenerasjons innvandrere, fordelt på fylke.

Resultatoppnåelse for prioriterte grupper

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

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

En stor andel langtidsledige blir ikke fulgt opp som forutsatt

Undersøkelsen viser at et betydelig antall langtidsledige ikke ble fulgt opp i henhold til målsettingen om oppfølging hver tredje måned. I 2. halvår 2005 hadde mer enn 8 000 langtidsledige ikke hatt individuell oppfølgingsamtale i løpet av de siste tre månedene. Dette utgjorde 44 prosent av de langtidsledige (langtidsledige her definert som personer som har vært sammenhengende helt ledige og uten arbeidsmarkedstiltak i mer enn seks måneder). Aetat Arbeidsdirektoratet kunne ikke legge fram noen nærmere dokumentasjon på hvem de langtidsledige som ikke jevnlig gjennomfører individuell oppfølgingsamtale, er. Det kan derfor synes som om direktoratet ikke har hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om disse arbeidssøkerne får den veiledning og bistand de har behov for, og at det heller ikke har kunnet sikre seg at langtidsledige mottakere av dagpenger i tilstrekkelig grad stilles krav til og stimuleres til aktiv jobbsøking.

Etter departementets mening har oppfølgingen av ordinære arbeidssøkere nå generelt kommet opp på et høyt nivå. Departementet viser til den nye minimumsstandarden hvor det står at alle langtidsledige skal bli innkalt til individuell samtale minimum hver tredje måned. Samtidig erkjenner departementet at dagens resultatindikatorer kanskje ikke er gode nok til å fange opp oppfølgingen av særlig utsatte grupper. Et alternativ til å rapportere andelen ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre måneder, er ifølge departementet å målrette oppfølgingsinnsatsen mer direkte mot utsatte grupper. Fra 2007 innføres det en egen rapportering for 20-24-åringene som har vært ledige i mer enn tre måneder. Dette skjer i forbindelse med iverksettingen av en oppfølgingsgaranti for ledige i alderen 20-24 år.

Stor fylkesvis variasjon i andelen innvandrere som går over til jobb

Overgangen til jobb har vært stabilt lavere for ikke-vestlige innvandrere enn for andre ordinære arbeidssøkere i årene 2003-2005. Dette kan skyldes mange for-

hold, og ikke nødvendigvis manglende oppfølging fra Aetat. I 2005 er det imidlertid enkelte fylker med høy arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere som også har relativt lav andel som går over til jobb, og relativt lav andel med oppfølging. Dette tyder på at fylkesvis variasjoner i arbeidsledigheten blant innvandrere ikke kan forklares bare med arbeidsmarkedet lokalt, men også kan skyldes forskjeller i virkemiddelbruken mot denne prioriterte gruppen.

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

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

En liten bedring når det gjelder yrkeshemmede til jobb

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

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

Ungdomsgarantien synes å bli oppfylt

Tiltaksintensiteten for ungdom under 20 år er klart høyere enn for andre arbeidssøkergrupper i Aetat.

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

Styring og resultatoppfølging

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

Styring og resultatoppfølging gjennom resultat- og statistikkindikatorer

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

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

1. Andelen langtidsledige av alle helt ledige
2. Andelen som går over til jobb av ordinære arbeids-

søkere med innvandrerbakgrunn, og som slutter å være registrert i Aetat

3. Andelen som går over til jobb av yrkeshemmede eller personer som har fullført attføring, og som slutter å være registrert i Aetat
4. Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start på første tiltak for yrkeshemmede.

Begrensninger i statistikkgrunnlaget vedrørende overgang til jobb

Alle arbeidssøkere som slutter å melde seg til Aetat, blir bedt om å svare på hva som er deres nye hovedaktivitet, som hel- eller deltidsarbeid, skole/utdanning/kurs eller uføretrygd. Svarprosenten på denne sluttmeldekortundersøkelsen har for alle ordinære arbeidssøkere sett under ett, vært omkring 65 prosent i perioden 2003-2005. For undergrupper som ungdom og innvandrere har svarprosenten vært tilnærmet stabil eller gått ned i perioden fra 2003 til 2004 og gått markant ned fra 2004 til 2005. En lav svarprosent på sluttmeldekort svekker påliteligheten til statistikken som viser overgang til jobb, fordi feilmarginene kan bli store. Innenfor fylker og for spesielle arbeidssøkergrupper (som innvandrere og tidligere yrkeshemmede) blir statistikken ytterligere upålitelig med lav svarprosent fordi utvalgene er relativt små.

Lav svarprosent og manglende kobling til virkemiddelbruken gjør at mange ledere i etaten opplever at indikatorene som viser overgang til jobb, i begrenset grad sier noe om kontorets resultater.

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

Departementet uttaler samtidig at det er opptatt av å forbedre grunnlaget for å vurdere resultatene i Aetat. Departementet ser at det er begrensninger knyttet til overgang til jobbindikatorene.

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

Når det gjelder å utvikle resultatmålinger som i større grad måler effekten av etatens virkemiddelbruk eller

innsats, er departementet usikker på om dette er veien å gå. Departementet finner det mer hensiktsmessig å gjennomføre spesialundersøkelser/evalueringer for å kunne kontrollere effekten av etatens innsats.

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

Rapporteringens pålitelighet

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

Manglende oppfølgings- og kvalitetssikringssystemer av tiltaksbruken

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

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

For ordinære tiltaksdeltakere blir det i liten grad registrert opplysninger om deltakelsen og overgang til jobb. Uten slike opplysninger kan det vanskelig foretas en systematisk etterprøving av hvilke tiltaksplasser og tiltaksarrangører som gir gode resultater, og hvilke som ikke gjør det. I tillegg er det slik at hver enkelt saksbehandler har lite å forholde seg til av systematisk og skriftlig erfaringsmateriale.

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

skjønnsutøvelsen som finner sted i etaten, i mange tilfeller ikke er godt nok vurdert eller kontrollert, og at det kan være behov for bedre kvalitetssikring her.

Evalueringer gir usikre konklusjoner om effekter av arbeidsmarkedstiltak

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

Riksrevisjonens bemerkninger

Selv om Riksrevisjonens undersøkelse viser at de utsatte gruppene blir prioritert ved inntak på tiltak, er det grunn til å stille spørsmål ved om arbeidssøkende med ekstra behov for oppfølging får bistand og arbeidsmarkedstiltak som er tilstrekkelig tilpasset deres behov. Riksrevisjonen er enig med departementet i at arbeidsmarkedstiltak og tilvisning utgjør oppfølgingsaktiviteter overfor langtidsledige, men det kan bemerkes at i 2. halvår 2005 hadde mer enn 8 000 langtidsledige verken hatt individuell oppfølgingssamtale i løpet av de siste tre månedene eller tiltak i løpet av de siste seks månedene. Dessuten er verken tilvisninger eller arbeidsmarkedstiltak aktiviteter som reduserer nødvendigheten av oppfølgingssamtaler med personer som har vært ledige lenge, snarere tvert imot.

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

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

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

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

Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

"(...)

Oppfølging av arbeidssøkere er et viktig område for Arbeids- og velferdsetaten, og departementet har gitt klare signaler om at dette arbeidet skal prioriteres. Utviklingen på dette området har også vært positiv. Jeg ser Riksrevisjonen i sin rapport stiller spørsmål ved om oppfølgingen av prioriterte arbeidssøkergrupper er god nok. Jeg er enig i at resultatene her kan bli bedre. Departementet vil derfor gjennom sin styringsdialog med etaten sørge for at den målretter mer av oppfølgingsinnsatsen mot grupper som langtidsledige og ferdig attførte for å gi disse gruppene et bedre tilbud. Som et viktig ledd i arbeidet med målretting fremmer Regjeringen i den nylig fremlagte meldingen om arbeid, velferd og inkludering forslag om å etablere et nytt oppfølgingsstiltak som særskilt er rettet mot de aktuelle arbeidssøkergruppene.

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

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

verk tiltak for å øke svarprosenten på innsending av sluttmeldekort samt eventuelt å supplere sluttmeldekortopplysningene med opplysninger fra offentlige registre.

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

Riksrevisjonen drøfter i sin rapport tiltakstilbudet til bl.a. arbeidssøkende innvandrere. Enkelte lokalkontor har etterlyst mer egnede tiltaksplasser for denne gruppen. Det er imidlertid opp til lokalkontorene å utforme et tiltakstilbud hvor man for eksempel kan kombinere språkopplæring med arbeidstrening. Dagens regelverk for arbeidsmarkedstiltakene legger til rette for slike kombinasjonsløsninger. Etaten lokalt har stor frihet til å sette sammen en tiltaksportefølje tilpasset ulike brukerbehov innenfor de retningslinjer som tildelingsbrevet setter. Departementet vil i styringsdialogen med etaten følge opp arbeidet med å utvikle et hensiktsmessig tiltakstilbud til arbeidssøkende innvandrere.

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

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

Riksrevisjonen understreker behovet for at man sikrer kvaliteten av saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten. Dette er et synspunkt jeg vil slutte meg til. Derfor vil det også bli satset betydelige ressurser på å utvikle kompetansen i etaten i årene framover. En vridning i ressursbruken fra forvaltning av økonomiske ytelser til tjenesteyting, samhandling og individuell oppfølging av brukerne innebærer at det blir stilt økte krav til profesjonell skjønnsutøvelse. Det gjelder både ved vurdering av brukernes arbeids- og inntektsevne og ved vurdering av valg av arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Departementet understreker at det ikke kan settes likhetstegn mellom resultatene etaten oppnår og kvaliteten i det arbeidet etaten gjør. Det vil derfor bli lagt til rette for å undersøke kvaliteten i saksbehandlin-

gen på en bredere front enn ved å registrere hvor mange arbeidssøkere som går over i arbeid. Det kan for eksempel skje gjennom uavhengige kontroller eller undersøkelser av kvaliteten på saksbehandlingen.

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

Riksrevisjonens uttalelse

Undersøkelsen viser

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

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

Riksrevisjonen mener at språkopplæring er helt avgjørende for at enkelte innvandrere skal kunne komme i arbeid. Selv om kommunene har det primære ansvaret for å gi innvandrere språkopplæring, vil det være viktig at Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune samarbeider og koordinerer tiltaksbruken. Målet må være å sørge for at også innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsordningen, noe som gjelder de langt fleste arbeidssøkende innvandrere, får et hensiktsmessig tilbud.

Arbeids- og velferdsetaten har utviklet et bredt spekter av indikatorer for å måle kvantiteten i tjenestene til arbeidssøkerne, men det er i liten grad etablert systemer for å sikre kvaliteten i saksbehandlingen. Det betyr at ledelsen i etaten ikke har forsikret seg om at arbeidssøkere får god nok veiledning og tiltak som virker. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil ta initiativ til et system for en løpende vurdering av tiltaksbruken lokalt. Riksrevisjonen har også merket seg at kvaliteten i saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten skal sikres i større grad enn tidligere, både ved at det skal satses betydelige ressurser på kompetanseutvikling, og ved at det skal legges til rette for kvalitetskontroller.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at etter arbeidsmarkedsloven har alle arbeidssøkende rett til å få sine behov for arbeidsmarkeds tjenester vurdert ut fra den enkeltes situasjon. Arbeids- og velferdsetaten skal spesielt legge til rette for økt yrkesdeltakelse og inkludering i arbeidslivet for personer med redusert arbeidsevne eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette innebærer at langtidsledige og innvandrere skal prioriteres på tiltak. Videre er ungdom under 20 år garantert tiltaksplass samtidig som de øremerkede tiltaksmidlene til yrkeshemmede skal sørge for individuelt tilpassede og målrettede tilbud.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å gi en vurdering av hvorvidt resultatoppgåelsen for disse gruppene er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om det er etablert hensiktsmessige styringssystemer for å oppnå ønskete resultater for prioriterte arbeidssøkere.

Komiteen legger til grunn at omleggingen fra Aetat til Arbeids- og velferdsetaten fører til at tiltak for å få prioriterte arbeidssøkergrupper i jobb vil bli undergitt særlig vurdering og anser Riksrevisjonens rapport som et viktig bidrag i den forbindelse.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen viser at en stor andel langtidsledige og ferdig attførte ikke følges tilstrekkelig opp. Mer enn 44 prosent av dem som var registrert i Aetats system, over 8 000 av de langtidsledige, hadde ikke individuell oppfølgingssamtale i løpet av 2005. Derved foreligger det ikke tilstrekkelig grunnlag for å slå fast om de arbeidssøkende faktisk drev aktiv jobbsøking.

Komiteen konstaterer imidlertid at departementet har innført en ny minimumsstandard som tilsier at alle langtidsledige skal bli innkalt til individuell samtale minimum hver tredje måned og at det fra 2007 innføres en egen rapportering for 20-24-åringer som har vært ledige i mer enn tre år.

Komiteen viser videre til at undersøkelsen viste store fylkesvise variasjoner i andelen av innvandrere og ferdig attførte som går over i jobb. Ifølge Riksrevisjonen var forskjellene for store til at de kan forklares med ulikheter i de lokale arbeidsmarkeder. Komiteen forutsetter at det iverksettes målrettede tiltak for å bedre tiltakstilbudet overfor disse gruppene.

Komiteen har særlig merket seg manglende oppfølging av innvandreres rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, språktrening og arbeidspraksis. Når bare 806 av de gjennomsnittlig 20 936 ordinære arbeidssøkerne med innvandrerbakgrunn var deltakere i introduksjonsordningen for innvandrere, viser dette behov for særlig oppfølging på dette området.

Svak språkkompetanse i norsk er ett av flere hindre personer med innvandrerbakgrunn står overfor i møte med arbeidsmarkedet. Komiteen har merket seg at det ikke er foretatt noen kartlegging av hvor mange som mangler nødvendig kunnskap til å fungere på en norsk arbeidsplass og vil anta at en slik kartlegging vil være formålstjenlig.

Komiteen registrerer at det er en liten bedring i antall yrkeshemmede som kom over i jobb fra 2004 til 2005 og finner det positivt at den nasjonale handlingsplanen for organisering av yrkesrettet attføring synes å ha gitt resultater. Komiteen vil understreke viktigheten av en ytterligere styrking av innsatsen på dette området.

Komiteen er videre tilfreds med at ungdomsgarantien synes å bli fulgt opp. Tiltak for å motivere ungdom for jobb eller videre utdanning er av stor betydning både for den enkelte og for samfunnet.

Komiteen har merket seg at Aetat i stor grad har utviklet indikatorer som gjør det mulig å måle kvantiteten i tjenesteproduksjonen, men at man i mindre grad fanger opp effekten av tiltakene. Komiteen finner det ikke tilfredsstillende at svarprosenten for sluttmedkort som de arbeidssøkende skal fylle ut, i perioden 2003-2005 bare var på 65 prosent. Dette gjør det vanskelig å vurdere resultatet av innsatsen og om arbeidssøkere faktisk er kommet over i jobb.

Komiteen registrerer at departementet er opptatt av å forbedre grunnlaget for å vurdere resultatene i Aetat og vil i den sammenheng understreke betydningen av at det også gjennomføres uavhengige kontroller av kvaliteten på saksbehandlingen.

Komiteen deler Riksrevisjonens tvil om arbeidssøkende med ekstra behov for oppfølging får tilstrekkelig bistand og arbeidsmarkedstilbud som er tilpasset deres behov, og vil peke på viktigheten av at det gjennomføres en målrettet rapportering mot utsatte grupper. Komiteen har imidlertid merket seg statsrådens uttalelse om at han er enig i at resultatene kan bli bedre, og imøteser tilbakemelding om hva som blir gjort for å rette opp de skjevheter Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:5 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 22. mai 2007

Lodve Solholm
leder

Svein Roald Hansen
ordfører

