

10/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

Beskæftigelsesministeriets data om ressourceforløb

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Januar 2017

10 /
2016

Beretning om Beskæftigelses- ministeriets data om ressource- forløb

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2017

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2017.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-513-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS DATA OM RESSOURCEFORLØB

Ressourceforløb blev indført med reformen af førtidspension og fleksjob fra januar 2013. Målet med ressourceforløbet er at udvikle arbejdsevnen hos udsatte borgere med komplekse problemer, så flest mulige borgere på sigt kan komme i beskæftigelse. I et ressourceforløb skal kommunen iværksætte en indsats over for borgeren, som er helhedsorienteret og tværfaglig, idet den kombinerer beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud. Beskæftigelsesministeriet fik som led i reformen en udstrakt lov-hjemmel af Folketinget til at tilvejebringe og anvende data til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløb.

I november 2016 var godt 18.000 borgere i et ressourceforløb, og de samlede udgifter til borgernes ydelse var i 2016 budgetteret til 2,9 mia. kr. Beskæftigelsesministeriet forventer, at ca. 1 % af de borgere, der har været i ressourceforløb, vil overgå til ordinær beskæftigelse inden for reformens første år, og at tallet ville stige til 2 %, når reformen er fuldt indfaset i 2032.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet efter 4 år ikke har tilvejebragt det datagrundlag, som Folketinget ønskede, for at kunne følge op på og evaluere ressourceforløbene.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- at Beskæftigelsesministeriet 4 år efter reformen endnu ikke anvender social- og sundhedsdata til løbende at følge op på brugen af social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene
- at Beskæftigelsesministeriet endnu ikke har igangsat det tværministerielle datasamarbejde, som ministeriet ifølge lovbemærkningerne skulle igangsætte
- at Beskæftigelsesministeriet 4 år efter reformen kun har begrænset mulighed for at evaluere effekten af den tværfaglige brug og kombination af tilbud i ressourceforløbene.

STATSREVISORERNE,

den 25. januar 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Beskæftigelsesministeriets data til opfølgning på og evaluering af ressourceforløb	10
2.1. Ministeriets etablering af datagrundlag om brugen af tilbud	10
2.2. Ministeriets opfølgning på brugen af tilbud	19
2.3. Ministeriets opfølgning på tværfagligheden og evaluering af effekten	26
Bilag 1. Metodisk tilgang	32
Bilag 2. Ordliste	34

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014

Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 - juni 2015

Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 - november 2016

Troels Lund Poulsen: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Beskæftigelsesministeriets indsats for at tilvejebringe data til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløb. Ressourceforløb blev indført med reformen af førtidspension og fleksjob i januar 2013 og skal bidrage til at udvikle arbejdsevnen hos udsatte borgere med komplekse problemer. Målet er på sigt, at 2 % af de borgere, der har været i ressourceforløb, skal i ordinær beskæftigelse eller i uddannelse frem for på førtidspension. Der er tale om en ny type tværfaglig og helhedsorienteret indsats, som skal koordinere tilbud på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet. Reformen er den første af flere reformer med en tværfaglig tilgang til beskæftigelsesindsatsen.

2. Ressourceforløbene har betydning for mange borgere. I november 2016 var over 18.000 borgere i ressourceforløb, og Beskæftigelsesministeriet forventer, at antallet af borgere i ressourceforløb og dermed udgiften til dem vil stige de kommende år. I 2016 er den samlede udgift til ydelsen til borgere i ressourceforløb budgetteret til 2,9 mia. kr.

Beskæftigelsesministeriet har ressortansvaret for ressourceforløbene. Det omfatter bl.a., at ministeriet løbende skal følge op på indsatsen. Kommunerne har ansvaret for at gennemføre ressourceforløbene. De tilbud, ressourceforløbene består af, kan involvere flere forvaltninger i kommunerne og flere forskellige aktører i det regionale sundhedsvæsen. For at kunne følge systematisk op på og evaluere ressourceforløbene er det nødvendigt, at Beskæftigelsesministeriet har brugbare data om den tværfaglige indsats. Derfor har Folketinget som led i reformen af førtidspension og fleksjob givet ministeriet til opgave at etablere det nødvendige datagrundlag.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har tilvejebragt de nødvendige data til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløbene. Dataene kan give ministeriet viden om, i hvilket omfang intentionen med de tværfaglige ressourceforløb følges, og hvor der er gode erfaringer med forløbene. Det vil give ministeriet et oplyst grundlag for at understøtte kommunernes indsats til gavn for en udsat borgergruppe, som ikke har kunnet komme i beskæftigelse ved hjælp af den almindelige beskæftigelsesindsats.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2016. Undersøgelsen dækker perioden juni 2012 - november 2016.

FØRTIDSPENSION

Førtidspension er en varig ydelse, som kan tilkendes borgere, hvis de under ingen omstændigheder kan komme i beskæftigelse eller i gang med en uddannelse. Det drejer sig om borgere, hvis arbejdsevne er væsentligt og varigt nedsat.

FLEKSJOB

Fleksjob er et job, hvor der tages hensyn til, at medarbejderens arbejdsevne er begrænset. Arbejdsgiveren betaler løn for den reelle arbejdsindsats, og herudover modtager medarbejderen et tilskud fra kommunen, der afhænger af lønindtægten.

JOBINDSATS.DK

Jobindsats.dk er Beskæftigelsesministeriets offentligt tilgængelige statistikportal til at måle resultater og effekter og til at opgøre, om lovgivningens krav til beskæftigelsesindsatsen er opfyldt. Jobindsats.dk er primært baseret på data, som automatisk bliver indberettet til Beskæftigelsesministeriet fra kommunernes sagsbehandlingsystemer.

KONKLUSION

Ressourceforløb blev indført med reformen af førtidspension og fleksjob i januar 2013 og skal kombinere beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud for at få udsatte borgere i beskæftigelse eller uddannelse. Det fremgår af lovbemærkningerne til reformen og følger af Beskæftigelsesministeriets ressortansvar, at ministeriet skal tilvejebringe data til løbende at følge op på og evaluere de tværfaglige ressourceforløb. Ministeriet har ladet dette arbejde indgå i sin vision om at udstille data om beskæftigelsesindsatsen på sin statistikportal jobindsats.dk. Da Beskæftigelsesministeriet har en strategi om så vidt muligt at bruge eksisterende data, har ministeriet skullet indhente registerdata fra social- og sundhedsområdet. Rigsrevisionen anerkender, at det er en omfattende opgave, som er både teknisk og juridisk kompliceret. Men henset til at det er 4 år siden, at ressourceforløb blev indført, finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet ikke har tilvejebragt de nødvendige registerdata og i fravær heraf ikke har fulgt op på den tværfaglige kombination af tilbud ved hjælp af andre data som fx stikprøver.

Beskæftigelsesministeriet har fra reformens start sikret data til løbende at følge op på brugen af beskæftigelsestilbuddene. Men i de første år efter reformen har der ikke været tilgængelige socialdata, og der er fortsat væsentlige udfordringer med kvaliteten og fuldstændigheden heraf. De eksisterende sundhedsdata kan ikke bruges til opfølgning, da de ikke kan kobles til ressourceforløbene. Dermed har Beskæftigelsesministeriet ikke registerdata, der kan give overblik over, om kommunerne reelt gennemfører en koordineret tværfaglig og helhedsorienteret indsats, som det er lovens intention.

Beskæftigelsesministeriet har i sin indsats for at tilvejebringe social- og sundhedsdata været afhængig af, at parter på andre ministerområder har hjemmel til at udlevere dataene. Ifølge lovbemærkningerne skulle ministeriet igangsætte et tværgående datasamarbejde. Det skulle for det første bruges til at afdække en datamodel til at følge op på og evaluere ressourceforløbene. For det andet skulle det bruges til at udmønte ministeriets hjemmel til at modtage dataene fra de andre ministerområder. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet ikke har igangsat datasamarbejdet. Dermed har ministeriet ikke udnyttet muligheden for at skabe rammer for at afklare forskellige tolkninger af hjemlen eller til at drøfte datamodellen på tværs af ministerområder. Rigsrevisionen vurderer, at et forpligtende samarbejde havde givet bedre rammer for at designe en model og strategi for at få registerdata eller andre data til at følge op på og evaluere den nye, tværfaglige indsats.

Beskæftigelsesministeriet har taget initiativer til at få viden om og understøtte forskellige aspekter af den tværfaglige indsats. Ministeriet har dog kun en enkelt undersøgelse om, hvorvidt kommunerne i praksis gennemfører ressourceforløb, som kombinerer beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud. I over 1/3 af ressourceforløbene, som indgik i stikprøven i ministeriets undersøgelse fra 2015, skete der ikke nogen tværfaglig kombination. Det indikerer, at der er et endnu uopfyldt behov for løbende opfølgning. Derudover skal ministeriet senest i 2017 foretage en politisk aftalt evaluering. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet med de foreliggende data har begrænset mulighed for at evaluere den tværfaglige brug og kombination af tilbud i ressourceforløbene og effekten af dem.

1.2. BAGGRUND

4. Det overordnede mål med reformen af førtidspension og fleksjob fra januar 2013 er at fastholde flest mulige borgere på arbejdsmarkedet uden offentlig støtte og at begrænse adgangen til førtidspension. Baggrunden for reformen var en øget tilgang til førtidspension og dermed væsentlige merudgifter til ordningen. Som et middel til at nå målet om øget tilknytning til arbejdsmarkedet og selvforsørgelse indførte man ressourceforløb.

5. Formålet med ressourceforløb er at udvikle udsatte borgeres arbejdsevne gennem en koordineret tværfaglig og helhedsorienteret indsats, så de på sigt kan komme i beskæftigelse eller uddannelse. De borgere, der visiteres til et ressourceforløb, har komplekse problemer ud over ledighed, fx fysiske handicaps, stofmisbrug eller psykiske lidelser. Ressourceforløbene skal forebygge, at særligt borgere under 40 år kommer på førtidspension, og skal vare 1-5 år. En borger kan få flere ressourceforløb efter hinanden.

For at en borger kan blive visiteret til et ressourceforløb, forudsættes det som udgangspunkt, at hidtidige beskæftigelsesindsatser og -tilbud ikke har bragt borgeren i beskæftigelse eller uddannelse, og at kommunen vurderer, at alle muligheder i beskæftigelseslovgivningen er udtømt. Borgere i ressourceforløb vil derfor ofte have været igennem flere forskellige indsatser og have modtaget kontanthjælp eller anden offentlig forsørgelse i længere tid.

6. For at kunne vurdere borgernes sager og sammensætte en koordineret og helhedsorienteret indsats indførte man med reformen tværfaglige rehabiliteringsteams i kommunerne og konceptet om én gennemgående og koordinerende sagsbehandler. Sagsbehandleren skal hjælpe borgeren gennem ressourceforløbet, hvor beskæftigelsestilbud kombineres og koordineres med social- og sundhedstilbud på tværs af kommunale forvaltninger og det regionale sundhedsvæsen. Der er ingen krav til omfanget og intensiteten af tilbud i ressourceforløbene, da indholdet skal være individuelt tilrettelagt.

REHABILITERINGS- TEAM

Rehabiliteringsteamet er et dialog- og koordineringsforum, som afgiver en indstilling i borgerens sag, inden kommunen beslutter, om borgeren skal tildeles fx ressourceforløb eller førtidspension. Rehabiliteringsteamet er tværfagligt sammensat af repræsentanter fra relevante forvaltningsområder, herunder beskæftigelsesområdet, socialområdet, sundhedsområdet og undervisningsområdet, samt en sundhedskordinator fra regionen.

Boks 1 viser eksempler på borgere i ressourceforløb, og hvordan indholdet af den tværfaglige indsats kan sammensættes.

BOKS 1

EKSEMPLER PÅ DEN TVÆRFAGLIGE INDSATS FOR BORGERE I RESSOURCEFORLØB

Tove, 30 år

Tove har gennem hele livet haft problemer med at koncentrere sig og med organisering og planlægning. Hun bliver let stresset og er fysisk urolig. Hun har svære kognitive forstyrrelser, ligesom der er stillet flere diagnoser, bl.a. ADHD og dependent personlighedsstruktur. Hun har fulgt folkeskolen normalt indtil 8. klasse; derefter modtog hun specialundervisning. Tove har været igennem flere kommunale tilbud, uden at det har formået at rykke hende tættere på arbejdsmarkedet. Hun har tidligere søgt førtidspension og fået afslag. Tove indstilles til et 3-årigt ressourceforløb med følgende elementer:

- virksomhedspraktik på meget skånsomme vilkår med klare aftaler og lavt timetal
- mentor til daglig støtte og sparring
- bostøtte og hjælp til at etablere sig i egen bolig
- medicinsk behandling og regelmæssige samtaler med egen læge.

Bo, 39 år

For 7 år siden var Bo ude for et trafikuheld, og han har ikke kunnet arbejde siden. Bo lider af træthed, hovedpine og koncentrationsbesvær og føler sig meget presset af kommunens jobcenter. Bo har tidligere haft forskellige jobs på lager og i butik. Bo indstilles til et 3-årigt ressourceforløb med aktiviteter, som sættes i gang over en periode:

- virksomhedspraktik inden for Bos gamle jobområde (i starten på få timer)
- fortsat træning ved en fysioterapeut for at give energi og styrke funktionsevnen
- samtaler med en coach for at opbygge tilliden til egen funktionsevne
- frivilligt arbejde et par timer om ugen for at styrke selvtilliden og funktionsevnen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Beskæftigelsesministeriets "Guide til gode ressourceforløb" fra 2016.

7. For at kunne følge op på og evaluere reformen, herunder ressourceforløb, og for at understøtte kommunernes arbejde hermed ønskede Folketinget, at der skal tilvejebringes det nødvendige datagrundlag. Det fremgår desuden af den brede politiske aftale om reformen af førtidspension og fleksjob, at brugen af tilbud i ressourceforløbene skal følges så detaljeret som muligt, herunder beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud på cpr-nummerniveau.

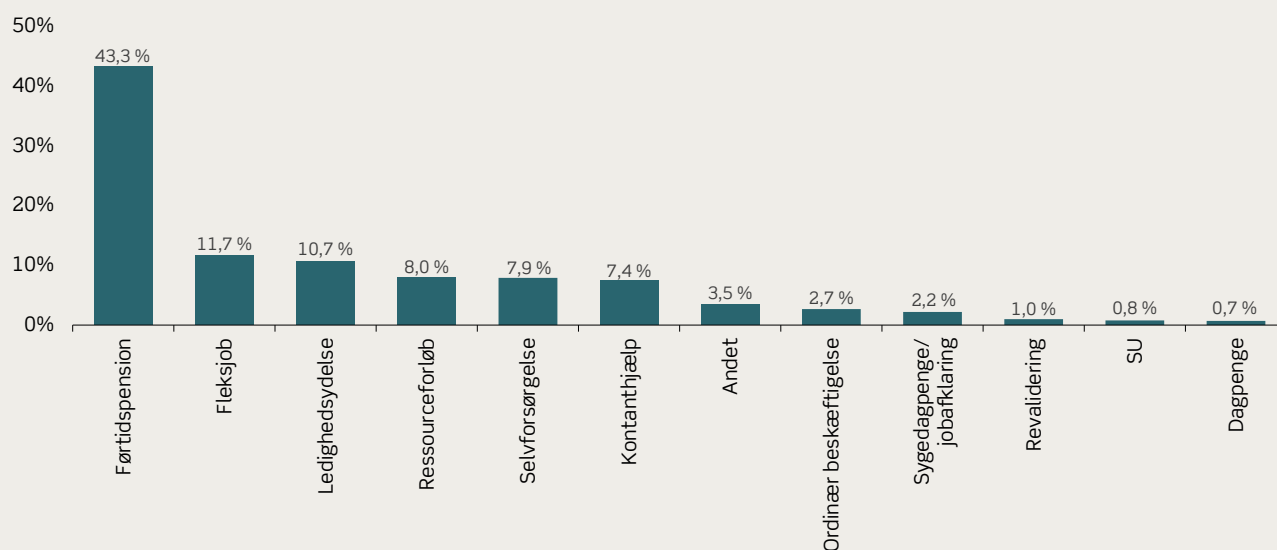
8. Som led i reformen gav Folketinget Beskæftigelsesministeriet en udstrakt lovhjemmel til at modtage og anvende data på individniveau om aktiviteter og indsatser på social- og sundhedsområdet for borgere omfattet af bl.a. ressourceforløb. Eksemplerne i boks 1 illustrerer i den forbindelse, hvilke tilbud borgerne kan få i kommunernes beskæftigelses- og socialforvaltninger og i det regionale sundhedsvæsen, og som det er relevant at tilvejebringe data om. Det gælder data om tilbud i henhold til beskæftigelseslovgivningen, fx virksomhedspraktik og mentorstøtte, data om tilbud i henhold til sociallovgivningen, fx bostøtte, og data om tilbud i henhold til sundhedslovgivningen, fx medicinske forløb og kontakt med egen læge.

Beskæftigelseseffekten af ressourceforløb

9. På baggrund af de data, som Beskæftigelsesministeriet aktuelt har adgang til, er det muligt at følge udviklingen af ressourceforløb med hensyn til fx antal borgere, antal påbegyndte og afsluttede forløb samt den overordnede beskæftigelseseffekt. Ifølge jobindsats.dk var 18.462 borgere i et ressourceforløb i november 2016. Figur 1 viser, hvordan de 3.526 borgere, der i perioden januar 2013 - marts 2016 har afsluttet et ressourceforløb, fordeler sig på ydelser eller beskæftigelse 13 uger efter det afsluttede forløb.

FIGUR 1

STATUS 13 UGER EFTER AFSLUTTET RESSOURCEFORLØB I PERIODEN JANUAR 2013 - MARTS 2016



Note: Ledighedsydelse gives til borgere, som afventer fleksjob. Selvforsørgelse betyder her, at borgeren er arbejdsledig, men ikke modtager offentlig forsørgelse, dvs. at borgeren forsørges af fx en ægtefælle.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en opgørelse fra Beskæftigelsesministeriets DREAM-register (n = 3.526 borgere).

Det fremgår af figur 1, at 2,7 % af borgerne, som siden 2013 har afsluttet et ressourceforløb, er i ordinær beskæftigelse, 11,7 % er i fleksjob (dvs. støttet beskæftigelse), og 43,3 % er på førtidspension. Beskæftigelsesministeriet vurderer dog, at det endnu er for tidligt at opgøre effekten af ressourceforløbene, da de længerevarende forløb, som blev igangsat ved reformens start i 2013, endnu ikke er afsluttet. Ifølge ministeriet vil effekten tidligst kunne vurderes i 2018, hvor de første 5-årige ressourceforløb er afsluttet.

10. Under forberedelsen af reformen beregnede Beskæftigelsesministeriet, at man forventede, at gennemsnitligt 1 % af de borgere, der er i et ressourceforløb, vil afgå til ordinær beskæftigelse de første år efter reformen, og at 1 % vil afgå til fleksjob. Når reformen er fuldt indfaset i 2032, forventer ministeriet, at 2 % af de borgere, der er eller har været i et ressourceforløb, vil være i ordinær beskæftigelse, og at 2 % vil være i fleksjob. Dermed overstiger niveauet for den tidlige beskæftigelseseffekt ifølge de foreløbige opgørelser allerede på nuværende tidspunkt, hvad ministeriet på langt sigt forventer.

YDELSE TIL BORGERE PÅ KONTANTHJÆLP

Den månedlige ydelse til borgere på kontanthjælp over 30 år uden samlever og hjemmeboende børn er i 2016 knap 11.000 kr. før skat.

YDELSE TIL BORGERE PÅ FØRTIDSPENSION

Den månedlige ydelse til borgere på førtidspension uden samlever og hjemmeboende børn er i 2016 godt 18.000 kr. før skat. Borgere på førtidspension, som tilvælger et ressourceforløb, bibeholder deres førtidspension og modtager således ikke ressourceforløbsydelse.

ANDRE TVÆRFAGLIGE INDSATSER

Kontanthjælpsreformen fra januar 2014 indeholder bl.a. en tværfaglig uddannelsesrettet indsats for unge aktivitetsparate ledige.

Sygedagpengereformen fra juli 2014 indeholder bl.a. tværfaglige jobafklaringsforløb for sygemeldte.

Økonomi

11. De fleste borgere i ressourceforløb modtager ressourceforløbsydelse. Ressourceforløbsydelsen er på samme niveau som den ydelse, borgeren modtog forud for opstart af ressourceforløbet, fx kontanthjælp. Dermed er udgiften til ressourceforløbsydelsen lavere end udgiften til førtidspension. På finansloven for 2016 er der afsat 661,2 mio. kr. til statens refusion af kommunernes udgifter til ressourceforløbsydelsen. Beløbet forventes at stige til 1,1 mia. kr. i 2019 som følge af et øget antal ressourceforløb. Den forventede kommunale udgift til ressourceforløbsydelsen er 2,3 mia. kr. i 2016 og 3,8 mia. kr. i 2019. Dermed vil den samlede offentlige udgift til ressourceforløbsydelsen være 2,9 mia. kr. i 2016 og 4,9 mia. kr. i 2019. Dertil kommer, at staten og kommunerne har udgifter til drift og administration af ressourceforløbene, herunder sagsbehandling og de tværfaglige tilbud, som indgår i forløbene. Beskæftigelsesministeriet har imidlertid oplyst, at det ikke er muligt at udskille driftsudgifterne til ressourceforløb fra driftsudgifterne til fx kontanthjælpssager. Dermed er det ikke muligt at opgøre de samlede udgifter til ressourceforløb som grundlag for at beregne udgiften pr. ressourceforløb eller pr. jobskabelse, jf. den foreløbige beskæftigelseeffekt på 2,7 % og fleksjobeffekt på 11,7 %.

Uagtet dette vil reformen af førtidspension og fleksjob ifølge Beskæftigelsesministeriet samlet set medføre en mindreudgift på 1,9 mia. kr. i 2020 og 3,6 mia. kr., når reformen er fuldt indfaset i 2032 (2012-priser). Mindreudgiften skyldes primært omlægningen af fleksjobordningen og sekundært indførelsen af ressourceforløb, som trods færre udgifter til førtidspension bl.a. medfører udgifter til meraktivering og mentorstøtte.

Motivation for undersøgelsen

12. Rigsrevisionens undersøgelse er motiveret af, at ressourceforløb repræsenterer det første af flere initiativer på beskæftigelsesområdet, som skal give udsatte borgere en koordineret tværfaglig og helhedsorienteret indsats på tværs af kommunale forvaltninger og det regionale sundhedsvæsen. Hidtil har udsatte borgere fået samtidige tilbud på tværs af disse områder. Det nye er, at tilbuddene nu skal koordineres såvel tidsmæssigt som indholdsmæssigt for på sigt at opnå en beskæftigelseeffekt for borgeren. Dermed lægger reformen op til at nedbryde "siloer", og den stiller krav til tværsektorielt samarbejde mellem fagområder, som hidtil har fungeret adskilt. For at kunne følge op på og evaluere bl.a. ressourceforløbene og understøtte kommunernes arbejde med den nye indsats gav Folketinget som led i reformen Beskæftigelsesministeriet til opgave at tilvejebringe det nødvendige datagrundlag.

For at kunne følge op på og evaluere ressourceforløbene forudsættes det, at Beskæftigelsesministeriet har tilvejebragt data om brugen af henholdsvis beskæftigelsestilbud, socialtilbud og sundhedstilbud samt kombinationen og koordinationen af dem. Dermed vil ministeriet kunne udfylde sit ressortansvar med at følge op på, om intentionen om ressourceforløb som en tværfaglig indsats indfries. Det vil også give ministeriet mulighed for at evaluere, hvilken indholdsmæssig kombination og tidsmæssig koordinering af tilbud der indfrier målet om at få udsatte borgere i beskæftigelse eller uddannelse frem for på førtidspension. På den baggrund vil ministeriet kunne sætte fokuseret ind i forhold til at understøtte kommunerne i at udvikle dels kvaliteten, dels effekten af ressourceforløbene. Det vil også kunne bruges som læring i forhold til andre tværfaglige indsatser, som udspringer af efterfølgende reformer på beskæftigelsesområdet.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

13. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet har tilvejebragt de nødvendige data til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløb. Det har vi undersøgt ud fra følgende revisionskriterier:

- om ministeriet har etableret et datagrundlag om brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene
- om ministeriet ved hjælp af data løbende følger op på brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene
- om ministeriet ved hjælp af data løbende følger op på den tværfaglige kombination og koordination af tilbuddene og på sigt kan evaluere effekten af ressourceforløbene.

14. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på den brede politiske aftale om en reform af førtidspension og fleksjob af 30. juni 2012 (herefter reformaftalen) og bemærkningerne fremsat i forbindelse med lovforslaget til reformen (2012/1 LFS 53). Derudover er kriterierne baseret på lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen, som bl.a. specificerer Beskæftigelsesministeriets ansvar og beføjelser i forhold til overvågning af og opfølgning på beskæftigelsesindsatsen, der varetages i kommunerne, herunder indsamling af data herom.

15. Undersøgelsens formål bygger på reformaftalen og lovbemærkningerne, hvor det fremgår, at der til brug for opfølgning og evaluering samt til at understøtte indsatsen i kommunerne skal tilvejebringes det nødvendige datagrundlag. Det fremgår også, at der skulle igangsættes et arbejde med deltagelse af Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (herefter Sundhedsministeriet), Social- og Integrationsministeriet (herefter Socialministeriet) og Finansministeriet samt KL og Danske Regioner med henblik på at afdække modeller for etablering af datagrundlaget.

16. Det første revisionskriterium om etablering af *datagrundlag* bygger på, at det fremgår af reformaftalen, som lovbemærkningerne henviser til, at brugen af tilbud i ressourceforløbene skal følges så detaljeret som muligt, herunder beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud på cpr-nummerniveau. Cpr-numrene er en forudsætning for, at Beskæftigelsesministeriet kan samkøre dataene og dermed få viden om den tværfaglige kombination og koordination af tilbuddene. I lovbemærkningerne foreslås det således, at offentlige myndigheder mfl. får pligt til på cpr-nummerniveau at indberette relevante oplysninger (data) om aktiviteter og indsatser på bl.a. social- og sundhedsområdet til Beskæftigelsesministeriet. Da Folketinget vedtog reformen, fik Beskæftigelsesministeriet lov hjemmel til at modtage og anvende samt fastsætte nærmere regler for indberetning af disse oplysninger for borgere omfattet af bl.a. ressourceforløb. Hjemlen fremgår i dag af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen, mens de nærmere regler for indberetning mv. er udmøntet i databekendtgørelsen.

SUNDHEDSMINISTERIET

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse skiftede i juni 2015 navn til Sundheds- og Ældreministeriet. Dette navn er bibeholdt i forbindelse med ressortændringerne i november 2016.

SOCIALMINISTERIET

Social- og Integrationsministeriet skiftede i 2013 kortvarigt navn til Social-, Børne- og Integrationsministeriet. I 2014 skiftede det navn til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold. I juni 2015 skiftede det igen navn, denne gang til Social- og Indenrigsministeriet, som i forbindelse med ressortændringerne i november 2016 blev opdelt i Børne- og Socialministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

EFFEKT

Effekt skal her forstås som de virkninger, indsatsen i ressourceforløb har i forhold til at indfri målet om at få udsatte borgere i beskæftigelse eller uddannelse. Viden om effekt kan erhverves gennem forskellige metoder. Effektanalyse kræver et design og en analysemetode, der kan isolere indsatsens indvirkning på borgerens situation ved at tage højde for andre faktorer, der kan have indvirkning på borgerens situation. På det sociale område (herunder beskæftigelsesindsatsen over for udsatte borgere) er det ofte vanskeligt i praksis at korrigere for alle relevante faktorer. Dette vanskeliggør beregning af præcise effektestimater, men udelukker ikke, at effektanalyser kan gennemføres.

17. Det andet og tredje revisionskriterium om *opfølgning på og evaluering af* ressourceforløbene udspringer af reformaftalens og lovbemærkningernes formulering af formålet med datagrundlaget. Afledt af aftaletekstens formulering om at følge brugen af tilbud så detaljeret som muligt definerer vi i den forbindelse opfølgning som løbende opfølgning. I det andet kriterium er fokus på brugen af henholdsvis beskæftigelsestilbud, socialtilbud og sundhedstilbud, mens fokus i det tredje kriterium er på den tværfaglige kombination og koordination af tilbuddene i ressourceforløbene.

Derudover skal der ifølge reformaftalen senest i 2017 udarbejdes en større evaluering af reformen. Vi undersøger i forbindelse med det tredje kriterium derfor også, hvilke muligheder Beskæftigelsesministeriet grundet sin indsats for at tilvejebringe data har for at evaluere ressourceforløbene. Vi fokuserer her på, hvilken tværfaglig kombination og koordination af tilbud som har størst virkning i forhold til at indfri målet om at få målgruppen af udsatte borgere i beskæftigelse frem for på førtidspension.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der er tale om en kompleks målgruppe med forskellige udfordringer og behov, og at det ikke er muligt at give et entydigt svar på, hvilke kombinationer af tilbud der giver en beskæftigelseseffekt. Rigsrevisionen anerkender, at hvad der er en virksomhedsfuld indsats varierer fra borger til borger. Rigsrevisionen finder dog, at det i forhold til ministeriets opgave med at understøtte kommunernes arbejde med ressourceforløb er relevant at have viden om effekt, dvs. hvilke tværfaglige indsatser der er mest virksomhedsfulde over for forskellige grupper af borgere i ressourceforløb. Desuden kan der være kommuner, som har virksomhedsfulde forløb, der kan tjene som eksempler for andre.

Metode

18. Undersøgelsen er først og fremmest baseret på gennemgang af dokumenter med udgangspunkt i redegørelser fra Beskæftigelsesministeriet om indsatsen for at tilvejebringe og anvende data til at følge op på og evaluere det tværfaglige indhold i ressourceforløbene. Derudover har vi holdt møder med Beskæftigelsesministeriet, hvor vi bl.a. har fået præsenteret foreliggende data. Endelig har vi haft møder eller korrespondance med Sundhedsministeriet, Socialministeriet, KL og Danske Regioner. En nærmere beskrivelse af undersøgelsens metode og materiale fremgår af bilag 1.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, der er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

20. Beskæftigelsesministeriet har i den tidlige implementering af reformen af førtidspension og fleksjob haft fokus på rammerne for og volumen af ressourceforløbene, mens ministeriet i 2016 har udvikling af kvaliteten af ressourceforløb som sit primære indsatsområde. Vi har ikke direkte undersøgt kvaliteten af ressourceforløbene, men har med fokus på data til at følge op på og evaluere indsatsens indhold undersøgt ministeriets grundlag for at kunne understøtte kommunerne i at udvikle den indholdsmæssige kvalitet af ressourceforløbene. Beretningen indeholder således oplysninger om indholdet af ressourceforløbene i form af resultater af ministeriets opfølgning, som er formålet med dataene.

21. Rigsrevisionen finder, at en fokuseret og effektiv understøttelse og udvikling af den indholdsmæssige kvalitet af ressourceforløb som en ny, tværfaglig beskæftigelsesindsats forudsætter data, som giver viden om tværfagligheden. I forhold til Beskæftigelsesministeriets indsats for at etablere det nødvendige datagrundlag til løbende opfølgning er vores hovedfokus på systematiske og repræsentative data om brugen og kombinationen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud. Derudover inddrager vi enkeltstående undersøgelser, som ministeriet har fået udarbejdet om ressourceforløb, og som er baseret på forskellige typer af data, der er indsamlet til at belyse undersøgelseernes specifikke formål.

22. Beskæftigelsesministeriet har ifølge finansloven en bredt defineret opgave med at følge, udvikle og formidle ny viden om beskæftigelsesindsatsen. Ministeriet skal bl.a. via statistikportalen jobindsats.dk måle resultater og effekter og opføre, om lovgivningens krav til beskæftigelsesindsatsen er opfyldt. Ministeriet skal generelt indsamle data til brug herfor. I undersøgelsen fokuserer vi imidlertid kun på data, som ministeriet indsamler for at følge op på og evaluere indholdet i ressourceforløbene, og dermed kun på en delmængde af de data, ministeriet indsamler om beskæftigelsesindsatsen generelt, herunder om reformen af førtidspension og fleksjob.

23. Beskæftigelsesministeriet skal i sin indsats for at tilvejebringe data til at følge op på og evaluere ressourceforløbene samarbejde med andre parter, herunder Sundhedsministeriet og Socialministeriet. I undersøgelsen vurderer vi ikke disse ministeriers indsats, da det er Beskæftigelsesministeriet, der har ressortansvaret for beskæftigelsesindsatsen, herunder ressourceforløb.

24. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

DATA

Data forstås her som oplysninger, der behandles, dvs. indsamles og/eller bearbejdes systematisk ved hjælp af elektronisk databehandling med statistisk formål. Resultater, der er baseret på repræsentative data, kan generaliseres til hele den population, som dataene er indsamlet fra. Ikke-repræsentative data kan bidrage med nyttig viden til specifikke formål, fx viden om best cases, der kan tjene til inspiration og udvikling for andre.

2. Beskæftigelsesministeriets data til opfølgning på og evaluering af ressourceforløb

25. For at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har tilvejebragt data til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløbene, har vi undersøgt, om ministeriet har etableret det nødvendige datagrundlag om brugen af tilbud i forløbene. Vi har også undersøgt, om ministeriet ved hjælp af data løbende følger op på brugen af tilbuddene og tværfagligheden, og om ministeriet kan evaluere effekten af ressourceforløbene.

2.1. MINISTERIETS ETABLERING AF DATAGRUNDLAG OM BRUGEN AF TILBUD

26. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet har etableret et datagrundlag om brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløb på cpr-nummerniveau. I den forbindelse har vi for det første undersøgt, om ministeriet har sikret data inden for eget ressortområde, dvs. om brugen af beskæftigelsestilbuddene. For det andet har vi undersøgt ministeriets strategi og indsats for at få adgang til social- og sundhedsdataene via samarbejder med andre ministerier og øvrige parter. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet har udnyttet den lovhjemmel til at modtage oplysninger (data) fra social- og sundhedsområdet, som ministeriet fik som led i reformen af førtidspension og fleksjob.

Adgang til beskæftigelsesdata

27. Beskæftigelsesministeriet har fra reformens start i januar 2013 fastsat regler om, at kommunerne skal indberette oplysninger om brugen af beskæftigelsestilbud i ressourceforløb på cpr-nummerniveau. Ministeriet har således siden reformens start haft adgang til data om de tilbud, som borgere i ressourceforløb får inden for ministeriets eget ressortområde. Tilbuddene fremgår af Beskæftigelsesministeriets lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (herefter LAB-loven). Boks 2 viser, hvilke kategorier af tilbud det drejer sig om.

BOKS 2

BESKÆFTIGELSESTILBUD TIL BORGERE I RESSOURCEFORLØB IFØLGE LAB-LOVEN**Vejledning og opkvalificering**

Består af ordinære, beskæftigelsesrettede uddannelsesforløb eller særligt tilrettelagte projekter, kurser og uddannelsesforløb. Formålet er at udvikle eller afdække borgerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet eller til en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Virksomhedspraktik

Kan vare op til 13 uger hos en offentlig eller privat arbejdsgiver. Formålet er at afdække eller optræne borgerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer og at afklare beskæftigelsesmål.

Løntilskud

Kan vare op til 1 år hos en offentlig eller privat arbejdsgiver, som modtager et tilskud til lønnen. Formålet er at styrke borgerens faglige kompetencer.

Mentorstøtte

Kan vare op til 6 måneder med mulighed for forlængelse. Formålet er at fremme, at borgeren kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse. Funktionen kan varetages af en kommunal medarbejder, som frikøbes til opgaven, eller af en ekstern konsulent, som modtager honorar for det aftalte timetal.

Tværgående samarbejde om etablering af datagrundlag

28. Det fremgår af reformaftalen og lovbemærkningerne, at Beskæftigelsesministeriet skulle igangsætte et arbejde med deltagelse af Sundhedsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet samt KL og Danske Regioner. Formålet skulle være at afdække modeller for at etablere det nødvendige datagrundlag, fx gennem koordineret og målrettet afklaring af databehov og datamuligheder som baggrund for design af datamodellen. Resultaterne af dette arbejde skulle bidrage til, at Beskæftigelsesministeriet kunne udmønte lovhjemlen om at få indberettet bl.a. social- og sundhedsdata.

29. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har igangsat det tværgående datasamarbejde, som er nævnt i reformaftalen og i lovbemærkningerne. Det skyldes, at ministeriet allerede i efteråret 2012, dvs. før lovforslaget blev fremsat, igangsatte et arbejde med at afsøge mulighederne for at etablere datagrundlaget ved hjælp af eksisterende registerdata. Vores undersøgelse viser, at arbejdet blev udført af eksterne konsulenter, som kortlagde eksisterende cpr-nummerbaserede data og dataejere på henholdsvis socialområdet og sundhedsområdet. Ifølge de 2 kortlægninger var de potentielt interessante dataregistre på sundhedsområdet i 2012 ejet af Statens Serum Institut, mens Danmarks Statistik ville begynde at indsamle relevante socialdata i 2013, hvor Beskæftigelsesministeriets reform af førtidspension og fleksjob trådte i kraft. Figur 2 viser datakilder og dataejere på beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet.

STATENS SERUM INSTITUT

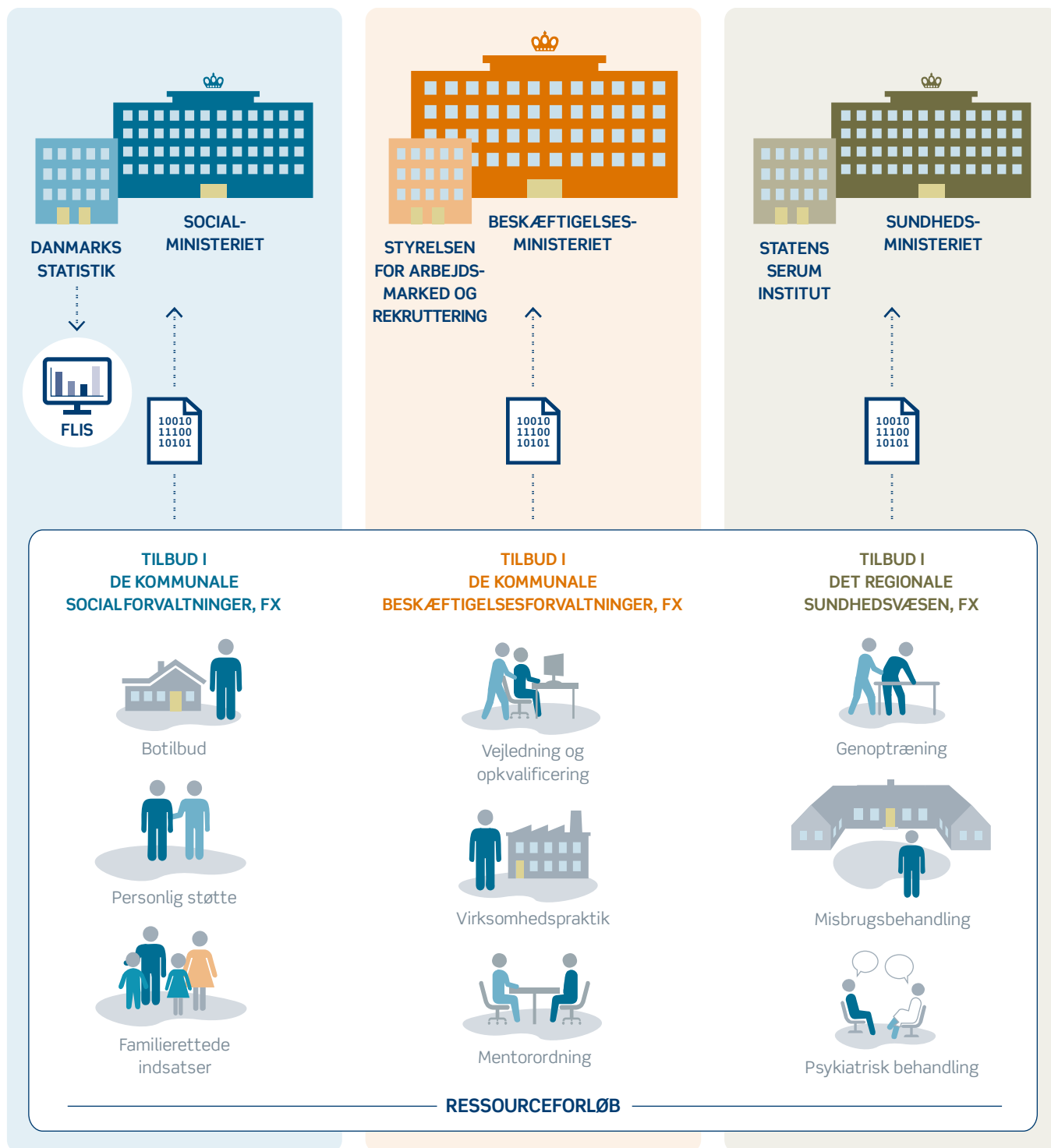
Statens Serum Institut fik i 2012 til opgave at indsamle og formidle data om befolkningens sundhedstilstand og data om aktivitet, økonomi og kvalitet i sundhedsvæsenet. I 2015 blev opgaverne med data på sundhedsområdet overført til den nyoprettede Sundhedsdatastyrelse.

DANMARKS STATISTIK

Danmarks Statistik indsamler, bearbejder og offentliggør statistiske oplysninger om samfundsforskeligheder. I forbindelse med ressortændringerne i november 2016 blev Danmarks Statistik overført fra det daværende Social- og Indenrigsministerium til Økonomi- og Indenrigsministeriet, som det også tidligere har hørt under.

FIGUR 2

DATAKILDER OG DATAEJERE PÅ BESKÆFTIGELSE-, SOCIAL- OG SUNDHEDSOMRÅDET



Note: Danmarks Statistik hører fra november 2016 under Økonomi- og Indenrigsministeriet, som det også tidligere har hørt under. Statens Serum Institut overførte i november 2015 opgaverne med sundhedsdata til den nye Sundhedsdatastyrelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af figur 2, at det er kommunerne og det regionale sundhedsvæsen, der indberetter kilde-data om brugen af tilbud til dataejerne i de respektive ressortministerier. Hvad angår socialdataene, fremgår det også, at Danmarks Statistik videresender dataene til FLIS, som udstiller dataene til brug for kommunernes ledelsesinformation.

Bilaterale samarbejder om eksisterende social- og sundhedsdata

30. Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet på baggrund af de indledende kortlægninger af social- og sundhedsdata i 2012 besluttede at gribe opgaven med at skaffe sig adgang til data an via bilaterale samarbejder med dataejere på henholdsvis socialområdet og sundhedsområdet. Dermed har ministeriet arbejdet på at etablere det nødvendige datagrundlag til at følge op på og evaluere ressourceforløb ved hjælp af eksisterende dataregistre.

31. Undersøgelsen viser desuden, at Beskæftigelsesministeriets formål med at indhente de eksisterende social- og sundhedsdata var at udbygge statistikportalen jobindsats.dk med social- og sundhedsdata om de målgrupper, portalen dækker, bl.a. borgere i ressourceforløb. Ministeriets arbejde med at skaffe sig adgang til disse data er således ikke tilrettelagt med særsomt fokus på at kunne følge op på og evaluere ressourceforløbene, men på beskæftigelsesindsatsen generelt, herunder hele reformen af førtidspension og fleksjob. Ministeriet har oplyst, at det teknisk set ikke gør en forskel, og at arbejdsbyrden er den samme, hvad enten der indsamles social- og sundhedsdata for én målgruppe (ydelse) eller for dem alle på samme tid. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet har en intention om at etablere en samlet dataplatform, som skal imødekomme ressortansvaret for at følge op på og monitorere beskæftigelsesindsatsen generelt. Dette uddybes i boks 3.

BOKS 3

BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS RESSORTANSVAR FOR OPFØLGNING OG MONITORERING AF BESKÆFTIGELSESIKTSATSSEN GENERELT

Ifølge finansloven har Beskæftigelsesministeriet bl.a. til opgave at udvikle og formidle ny viden om beskæftigelsesindsatsen til gavn for de politiske interessenter og for samfundet. Dette sker bl.a. ved at gennemføre projekter, statistiske analyser baseret på udtræk fra databaser, evalueringer mv. Målet er at sikre viden om, hvad der virker med henblik på at styrke ministerens og Folketingets beslutningsgrundlag og at understøtte, at aftaler og reformer mv. får de tilsligtede effekter. Formålet med ministeriets opgave med at sikre viden og formidling er således at understøtte bl.a. kommunernes indsats for at få flest mulige borgere i beskæftigelse eller uddannelse.

Beskæftigelsesministeriets vision på det statistiske område er at sikre transparens i beskæftigelsesindsatsen ved at udstille frit tilgængelige og gennemsliglige data på statistikportalen jobindsats.dk. Data skal ifølge ministeriet sikre mulighed for benchmark af kommuner, en veldefineret måling af indsatsen og et fælles fokus for politikere, administration og interesseorganisationer og dermed drive resultater i bl.a. kommunerne.

Kilde: Finansloven for 2016 og "Oversigt over Beskæftigelsesministeriets arbejde med at sikre data til statistisk og administrativt brug i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob" fra 2016.

FLIS

FLIS er et fælles ledelsesinformationssystem, som kommunerne frivilligt kan tilslutte sig. Det er KL, der ejer det selskab, som udbyder FLIS. 81 af landets 98 kommuner er aktuelt tilsluttet FLIS.

32. Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriets arbejde med at indsamle og anvende data om beskæftigelsesindsatsen generelt er ambitiøst. Rigsrevisionens formål med denne undersøgelse er i den forbindelse at afdække, om ministeriets model imødekommer den opgave, som ministeriet ifølge reformaftalen og lovbemærkningerne har med at tilvejebringe data til løbende og så detaljeret som muligt at følge op på brugen af de tværfaglige tilbud i ressourceforløbene som en ny type beskæftigelsesindsats.

33. I det følgende gennemgår vi derfor Beskæftigelsesministeriets indsats for via de bilaterale samarbejder med dataejere på social- og sundhedsområdet at skaffe sig adgang til eksisterende registerdata til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløbene.

Adgang til socialdata

34. De socialtilbud, som borgere i ressourceforløb får, bevilges på baggrund af lov om social service (herefter serviceloven), som Socialministeriet har ansvaret for. Boks 4 viser eksempler på socialtilbud i et ressourceforløb, som kan indgå i et ressourceforløb.

BOKS 4

EKSEMPLER PÅ SOCIALTILBUD I SERVICELOVEN, SOM KAN INDGÅ I ET RESSOURCEFORLØB

Aktivitetstilbud, fx

- beskyttet beskæftigelse
- væresteder.

Behandlingstilbud, fx

- behandling af stofmisbrug
- tilbud af behandlingsmæssig karakter, fx psykolog eller fysioterapeut
- genoptræning.

Botilbud, fx

- midlertidige botilbud
- længerevarende botilbud.

Personlig støtte, fx

- hjælp, omsorg og støtte
- støttekontaktpersoner.

Indsatser i forhold til familie, børn og unge, fx

- familierettede indsatser
- forebyggende foranstaltninger og anbringelser uden for hjemmet.

35. Det fremgår af kortlægningen af socialdata fra 2012, at Danmarks Statistik i 2013 ville begynde at få indberettet data fra kommunerne, der omfatter en væsentlig delmængde af de socialtilbud, som udsatte borgere i ressourceforløb kan modtage. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet, da reformen trådte i kraft i 2013, ikke har kontakttet Danmarks Statistik for at få udleveret socialdataene. Det skyldes, at Beskæftigelsesministeriet tidligere har haft drøftelser med Danmarks Statistik om andre data, som Danmarks Statistik ikke har været villig til at udlevere på cpr-nummerniveau.

Vores undersøgelse viser, at det er Danmarks Statistiks opfattelse, at det følger af bl.a. persondataloven og forvaltningsloven, at personoplysninger, der er indsamlet til statistik, ikke siden må anvendes til andre formål som fx administration eller kontrol af den registreredes forhold. Ifølge Beskæftigelsesministeriets lovgrundlag (jf. lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen og databekendtgørelsen) er dataene tiltænkt at indgå i et større datagrundlag, hvis formål ikke kun er statistisk opfølgning på jobindsats.dk, men også kontrol og administration. Fx kan dataene bruges til at fastlægge rettigheder og pligter, som kan medføre økonomiske sanktioner over for borgerne.

Beskæftigelsesministeriet har derfor i stedet drøftet muligheden for at skaffe sig adgang til socialdata fra kommunerne med kommunale it-leverandører og udbyderen af FLIS, som udstiller data til brug for kommunernes egen ledelsesinformation. De data, som FLIS har, er de samme, som Danmarks Statistik indsamler. Danmarks Statistik har oplyst, at Danmarks Statistik og Socialministeriet har indgået en databehandleraftale for at undgå at belaste kommunerne med dobbeltindberetning. I aftalen bemyndiger Socialministeriet Danmarks Statistik til at indsamle dataene til eget og ministeriets brug og at videregive dem til FLIS. FLIS har modtaget socialdataene siden de første indberetninger i 2013.

36. Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet i perioden 2013-2016 har arbejdet på at afklare mulighederne for at modtage socialdataene gennem drøftelser med bl.a. udbyderen af FLIS. I januar 2014 har ministeriet modtaget et testudtræk af data fra 2 kommuner fra FLIS. På den baggrund holdt ministeriet i maj 2014 møde med udbyderen af FLIS for at modtage socialdataene i fast kadence til brug for løbende at følge op på beskæftigelsesindsatsen via sin egen statistikportal jobindsats.dk. Ifølge Danmarks Statistik, som indsamler dataene, har dataene dog ikke været pålidelige og brugbare til statistik før i marts 2015. På det tidspunkt anmodede Beskæftigelsesministeriet udbyderen af FLIS om en kontrakt på fast at få udleveret socialdataene. Ministeriet har oplyst, at udbyderen efterfølgende skulle bruge tid på at sikre det juridiske grundlag for at videregive dataene til ministeriet og udfærdige aftalegrundlaget, hvoraf det fremgår, at dataene udleveres til statistisk brug. Kontrakten blev indgået i december 2015, og i januar 2016 modtog ministeriet den første månedlige leverance af socialdataene på cpr-nummerniveau fra FLIS.

37. De socialdata, som Beskæftigelsesministeriet siden starten af 2016 har haft adgang til via FLIS, omfatter data fra 32 ud af landets 98 kommuner. Data fra de resterende kommuners indberetninger er ifølge Danmarks Statistik endnu ikke pålidelige. De foreliggende socialdata fra de 32 kommuner indeholder både oplysninger om brugen af socialtilbud og visse kommunale sundhedstilbud. Men socialdataene er ikke fuldstændige og har indtil 2. halvår 2016 ikke omfattet oplysninger om familierettede tilbud (børn og unge) og såkaldte ældretilbud (fx genoptræning).

Ifølge Beskæftigelsesministeriet er dataene om ældretilbud og især familierettede tilbud dog relevante. Ministeriet er derfor i november 2016 ved at indgå kontrakt om fast at modtage ældredataene fra FLIS fra december 2016 og fremefter. Derudover har ministeriet i sommeren 2016 kontaktet Socialministeriet og Danmarks Statistik for at få adgang til familiedataene. Parterne har på den baggrund indgået en tillægsaftale til databehandleraftalen mellem Socialministeriet og Danmarks Statistik, som bemyndiger Danmarks Statistik til at videresende familiedataene til Beskæftigelsesministeriet, før de bliver indlæst og behandlet hos Danmarks Statistik. Beskæftigelsesministeriet har således fået fast adgang til familiedataene fra og med juli 2016. Rigsrevisionen konstaterer, at denne ordning er identisk med den aftale, som udbyderen af FLIS siden 2013 har haft om at få videresendt socialdataene fra Danmarks Statistik, som Beskæftigelsesministeriet ikke tidligere har haft kontaktet, selv om det øjensynligt kunne have givet ministeriet adgang til socialdataene langt tidligere. Indtil januar 2016 omfattede dataene dog blot 13 kommuner.

Adgang til sundhedsdata

38. De sundhedstilbud, som borgere i ressourceforløb får, kan være enten kommunale eller regionale. De kommunale sundhedstilbud bevilges af den enkelte kommune på baggrund af bestemmelser i serviceloven eller sundhedsloven. De regionale sundhedstilbud udspringer af sundhedsloven og foregår i sundhedsvæsenet hos praktiserende læger, speciallæger, hospitaler og andre behandlingssteder. Kontakten til sundhedsvæsenet afhænger selv sagt af den enkelte borgers diagnose og kan i princippet foregå i alle afdelinger af sundhedsvæsenet. Boks 5 viser eksempler på sundhedstilbud, som kan indgå i et ressourceforløb.

FUNKTIONELLE LIDELSER

Funktionelle lidelser er en gruppe af sygdomme, hvor man er belastet af fysiske gener, som gør det svært at fungere i dagligdagen og dermed at passe et arbejde. Årsagen til funktionelle lidelser er multifaktoriel, dvs. påvirket af flere faktorer, og udfordrer den traditionelle opfattelse af sygdomme som enten rent fysiske eller rent psykiske.

BOKS 5

EKSEMPLER PÅ SUNDHEDSTILBUD I SERVICELOVEN OG SUNDHEDSLOVEN, SOM KAN INDGÅ I ET RESSOURCEFORLØB

- Forløb om kost, søvn og motion
- Forløb på fysioterapeutisk klinik
- Forløb på behandlingssted for misbrug
- Forløb hos egen praktiserende læge
- Forløb i psykiatrien
- Forløb på smerteklinik
- Forløb på gigtsanatorium eller andet privat specialsygehus
- Forløb på klinik for funktionelle lidelser.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets Empowerment-projekt og DEFACTUM i Region Midtjylland.

39. Det fremgår af kortlægningen af sundhedsdata fra 2012, at data om brugen af sundhedstilbud findes i registre, som blev administreret af Statens Serum Institut. På den baggrund mødtes Beskæftigelsesministeriet i januar 2013 med Statens Serum Institut, og ministeriet fik i marts samme år adgang til det første af flere testudtræk af sundhedsdata på cpr-nummerniveau. Der var tale om et datasæt fra 2012, dvs. før reformen af førtidspension og fleksjob trådte i kraft, og ressourceforløb blev indført. Dataene stammer fra udvalgte registre, som omfatter oplysninger om borgeres kontakt med sundhedsvæsenet.

Udnyttelse af hjemmel om indberetning af data

40. Da Folketinget vedtog reformen af førtidspension og fleksjob, fik Beskæftigelsesministeriet lovhjemmel til at modtage og anvende samt fastsætte nærmere regler for indberetning af bl.a. social- og sundhedsoplysninger (data) på cpr-nummerniveau. På grund af ministeriets ressortansvar har ministeriet i forvejen hjemmel til at fastsætte regler for at få indberettet oplysninger om aktiviteter og indsatser på beskæftigelsesområdet. På samme måde kan ministeriet med den nye hjemmel fastsætte regler om at få indberettet relevante oplysninger om aktiviteter og indsatser på bl.a. social- og sundhedsområdet for borgere omfattet af bl.a. ressourceforløb. Rigsrevisionen finder, at den nye hjemmel umiddelbart kan tolkes således, at den omfatter både udlevering (videregivelse) af eksisterende oplysninger og registrering af nye oplysninger.

Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at hjemlens formål er at sikre ministeriets adgang til eksisterende data på andre ministerområder. Vores undersøgelse viser i den forbindelse, at der har været behov for at få afklaret juridiske spørgsmål, før Beskæftigelsesministeriet fast kan få udleveret sundhedsdata fra eksisterende registre. På den baggrund har ministeriet i juni 2016 fastsat nærmere regler om, at Sundhedsministeriet skal indberette registerdata om kontakt med sundhedsvæsenet for borgere omfattet af bl.a. ressourceforløb. Beskæftigelsesministeriet arbejdede i efteråret 2016 på at afklare, hvordan de faste dataleverancer fremover rent praktisk skal foregå. Undersøgelsen viser også, at Beskæftigelsesministeriet har haft behov for at få drøftet og afklaret juridiske spørgsmål om hjemlen til at få udleveret de eksisterende socialdata, og at ministeriet først i oktober 2016 har fastsat nærmere regler om at få indberettet dataene.

41. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er gået over 3 år, fra reformen blev vedtaget, til Beskæftigelsesministeriet har udmøntet sin hjemmel til at modtage social- og sundhedsdata til at følge op på bl.a. ressourceforløb. Ministeriet har oplyst, at intentionen med hjemlen efter ministeriets opfattelse ikke har været, at ministeriet skulle definere og indsamle nye data fra andre ministerområder. Ifølge ministeriet ville det for det første overskride andre ministerområders suverænitet. For det andet ville det medføre et parallelt system for indberetning af data, som de respektive ressortministerier allerede varetager, og dermed dobbeltindberetning i kommunerne. Ministeriet finder det således hverken politisk gangbart eller praktisk muligt. Desuden har ministeriet anført, at ministeriet ikke har faglige forudsætninger og økonomiske ressourcer til at få indberettet data fra andre ressortområder og validere sådanne data.

Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriet med reformen har fået en bred hjemmel til at modtage og anvende social- og sundhedsdata til at følge op på bl.a. ressourceforløb, som går på tværs af ressortområder. Kombinationen af den brede hjemmel og ministeriets forbehold for at overskride ministerområdenes suverænitet underbygger efter Rigsrevisionens opfattelse behovet for at drøfte mulige løsningsmodeller i et tværgående datasamarbejde.

LOVHJEMMEL OM SOCIAL- OG SUNDHEDSOPLYSNINGER

Ifølge lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen kan Beskæftigelsesministeriet modtage og anvende socialoplysninger (data) fra Socialministeriet og kommunerne og sundhedsoplysninger (data) fra Sundhedsministeriet og kommunerne og regionerne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet ikke har igangsat et tværgående datasamarbejde med relevante ministerier og andre parter. Ifølge lovbemærkningerne til reformen af førtidspension og fleksjob skulle et sådant samarbejde bruges til at afdække modeller for det nødvendige datagrundlag til at følge op på og evaluere bl.a. ressourceforløb. Samarbejdet skulle også bidrage til, at ministeriet kunne udmønte sin lovhjemmel om at få indberettet bl.a. social- og sundhedsdata. Ministeriet har fra reformens start i 2013 fastsat regler om, at kommunerne skal indberette brugen af beskæftigelsestilbud i ressourceforløbene, og har derfor de relevante data om brugen af tilbud i forløbene inden for eget ressortområde.

Beskæftigelsesministeriet har forsøgt at etablere det nødvendige datagrundlag ved hjælp af bilaterale samarbejder om eksisterende registerdata på social- og sundhedsområdet. Ministeriet har kortlagt og tilvejebragt data i det omfang, de har eksisteret, men ministeriet har først i 2016, dvs. 3 år efter, at ressourceforløb blev indført, skaffet sig fast adgang til hovedparten af dataene på de 2 områder. På begge områder skyldes det behov for afklaring af juridiske problemstillinger om parternes hjemmel. På socialområdet skyldes det også, at hovedparten af dataene ikke har været pålidelige og brugbare før i starten af 2015, dvs. knap 1 år før, Beskæftigelsesministeriet skaffede sig fast adgang til dataene, som fortsat har væsentlige udfordringer med fuldstændigheden. Socialdataene dækker indtil videre blot 1/3 af kommunerne – til gengæld omfatter de også visse kommunale sundhedstilbud.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Beskæftigelsesministeriets bilaterale samarbejder med udvalgte parter ikke har givet samme muligheder for videndeling, koordinering og fremdrift for at få fast adgang til brugbare data, som et forpligtende tværgående datasamarbejde havde givet – ikke mindst afklaring af juridiske problemstillinger om, hvordan ministeriets lovhjemmel til at få indberettet social- og sundhedsdata kan tolkes og udmøntes. Ministeriets mulighed for at modtage eksisterende data til at følge tværfaglige indsatser inden for eget ressortområde forudsætter, at parter på andre suveræne ministerområder har hjemmel til at udlevere dataene, men det har der bilateralt været forskellige tolkninger af. Rigsrevisionen finder desuden, at et tværgående samarbejde om overordnede juridiske forhold om udveksling af data ikke ville udelukke dybdegående bilaterale samarbejder med relevante dataejere.

2.2. MINISTERIETS OPFØLGNING PÅ BRUGEN AF TILBUD

42. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet ved hjælp af data løbende følger op på brugen af de forskellige typer af tilbud i ressourceforløbene. Det fremgår af reformaftalen, som lovbemærkningerne henviser til, at brugen af tilbud i ressourceforløbene skal følges så detaljeret som muligt, herunder beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud på cpr-nummerniveau.

Opfølgning på brugen af tilbud ved hjælp af registerdata

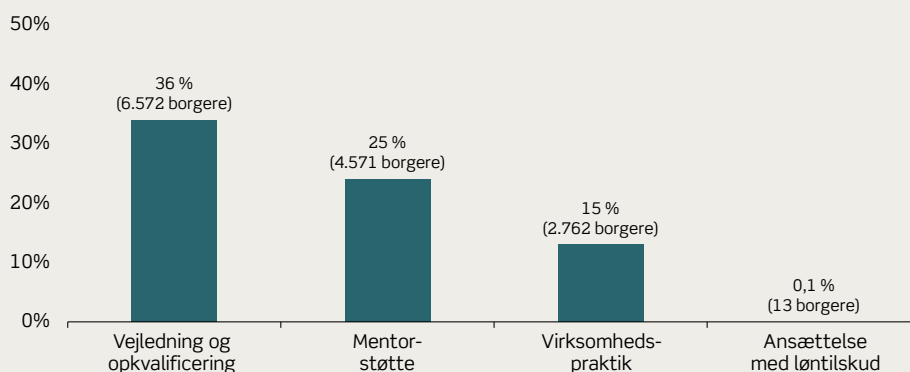
43. I det følgende gennemgår vi Beskæftigelsesministeriets opfølgning på brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene ved hjælp af de registerdata, som ministeriet har tilvejebragt inden for eget ressortområde og via de bilaterale samarbejder med dataejere på social- og sundhedsområdet.

Opfølgning ved brug af beskæftigelsesdata

44. Som følge af de regler, Beskæftigelsesministeriet har fastsat, om at kommunerne skal indberette brugen af beskæftigelsestilbud i ressourceforløb, modtager og behandler ministeriet løbende data herom. Ministeriet følger månedligt op på brugen af de forskellige slags beskæftigelsestilbud i ressourceforløb. Figur 3 viser fordelingen af beskæftigelsestilbud brugt i ressourceforløbene i november 2016.

FIGUR 3

ANDELEN AF BORGERE I RESSOURCEFORLØB, SOM VAR I BESKÆFTIGELSESTILBUD I NOVEMBER 2016



Note: En borger kan være i flere tilbud samtidigt. I november 2016 var 56,1 % (10.364 borgere) berørt af én eller flere slags beskæftigelsestilbud, herunder mentorstøtte.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra jobindsats.dk.

Det fremgår af figur 3, at de mest benyttede beskæftigelsestilbud i ressourceforløbene i november 2016 var vejledning og opkvalificering og derefter mentorstøtte, mens virksomhedspraktik bruges i markant mindre omfang, og meget få ansættes med løntilskud. I alt var ca. 56 % af borgere i ressourceforløb aktive i et beskæftigelsestilbud i november 2016.

FLIS' STRATEGI FOR BEDRE DATAKVALITET

Ifølge FLIS' strategi for bedre datakvalitet fra 2016 er der på de sociale områder (udsatte og handicappede) væsentlige udfordringer med datakvaliteten. Ifølge FLIS skyldes det de it-systemer, som kommunerne anvender, kommunernes registreringspraksis, mangelfulde indberetninger til Danmarks Statistik eller fejl i indlæsning og behandling af data.

MINISTERIEORDNINGEN I DANMARKS STATISTIK

Ordnningen gælder for staten generelt. Via ordningen kan ministerierne udarbejde analyser på afidentificerede mikrodata, som ligger på Danmarks Statistiks servere. Output fra analyserne i form af fx tabeller på aggregeret niveau kan hjemsendes til det enkelte ministerium, men selve mikrodataene må aldrig forlade Danmarks Statistiks servere.

Opfølgning ved brug af socialdata

45. I løbet af foråret 2016 har Beskæftigelsesministeriet analyseret de eksisterende socialdata fra 32 kommuner, som ministeriet i januar 2016 har fået fast adgang til via FLIS, og er i den forbindelse blevet opmærksom på uoverensstemmelser. Uoverensstemmelserne består i, at dataene hos henholdsvis Danmarks Statistik, FLIS og Beskæftigelsesministeriet ikke er helt sammenfaldende. Disse uoverensstemmelser skal afklares, før Beskæftigelsesministeriet ved hjælp af cpr-numrene kan samkøre dataene med cpr-numrene for borgere i ressourceforløb og dermed anvende dataene til løbende at følge op på brugen af socialtilbud i ressourceforløbene.

Tilbage i 2011, hvor Socialministeriet forberedte indsamlingen af socialdataene, nedsatte ministeriet en såkaldt serviceindikatorgruppe bestående af Danmarks Statistik og KL (der ejer det selskab, som udbyder FLIS). Gruppen har bl.a. til opgave at følge op på problemstillinger i forhold til socialdataene, og Beskæftigelsesministeriet har deltaget i gruppens arbejde siden maj 2016. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det ikke vides, hvornår uoverensstemmelserne vil være afhjulpet. Ifølge FLIS' strategi for bedre datakvalitet strækker aktiviteterne for at forbedre kvaliteten af socialdataene sig indtil videre til udgangen af 2017. Beskæftigelsesministeriet har i august 2016 tilbudt at tage mere aktivt del i at validere socialdataene for at sikre datagrundlaget.

46. Som følge af de uoverensstemmelser, der er afdækket i socialdataene fra FLIS, anvender Beskæftigelsesministeriet indtil videre ministerieordningen i Danmarks Statistik til at analysere dataene. Ifølge ministeriet har de fleste socialdata været omfattet af ordningen siden februar 2016, dog har familiedataene været omfattet siden 2014. Dataene i ordningen er ikke på cpr-nummerniveau, men på anonymiseret individniveau, hvormed de principielt kan bruges på samme måde. Via ordningen kan ministeriet uploade beskæftigelsesdata på cpr-nummerniveau til at samkøre med socialdataene i Danmarks Statistik, som så udstiller et samlet, anonymiseret datasæt til brug for ministeriet.

Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet i maj 2016 – som led i sit arbejde med at udbygge statistikportalen jobindsats.dk med socialdata om målgrupper i beskæftigelsesindsatsen generelt – har analyseret dataene for at afdække relationen mellem tilbud på socialområdet og en række ydelsesgrupper på beskæftigelsesområdet, herunder ressourceforløb. Analysen har bl.a. vist, at borgere i bl.a. ressourceforløb er overrepræsenteret blandt borgere, der modtager socialtilbud, og at ca. 17 % af borgere i ressourceforløb i den undersøgte periode (uge 11, 2014) modtog et socialtilbud. Ministeriet har dog endnu ikke anvendt dataene til løbende at følge brugen af socialtilbud i ressourceforløbene, herunder hvilken type af fx personlig støtte eller familierettet indsats der er tale om.

Opfølgning ved brug af sundhedsdata

47. I marts 2013 forelå Beskæftigelsesministeriets første analyser af sundhedsdataene for 2012. På baggrund af yderligere analyser konkluderede ministeriet i december 2013, at det ikke er muligt at afgøre, om behandlingen i sundhedsvæsenet, der fremgår af dataene, er afgørende for borgerens udfordringer i forhold til tilknytning til arbejdsmarkedet. Omvendt er det heller ikke muligt at afgøre, om forløbet i sundhedsvæsenet er iværksat som følge af, at borgeren er i fx et ressourceforløb.

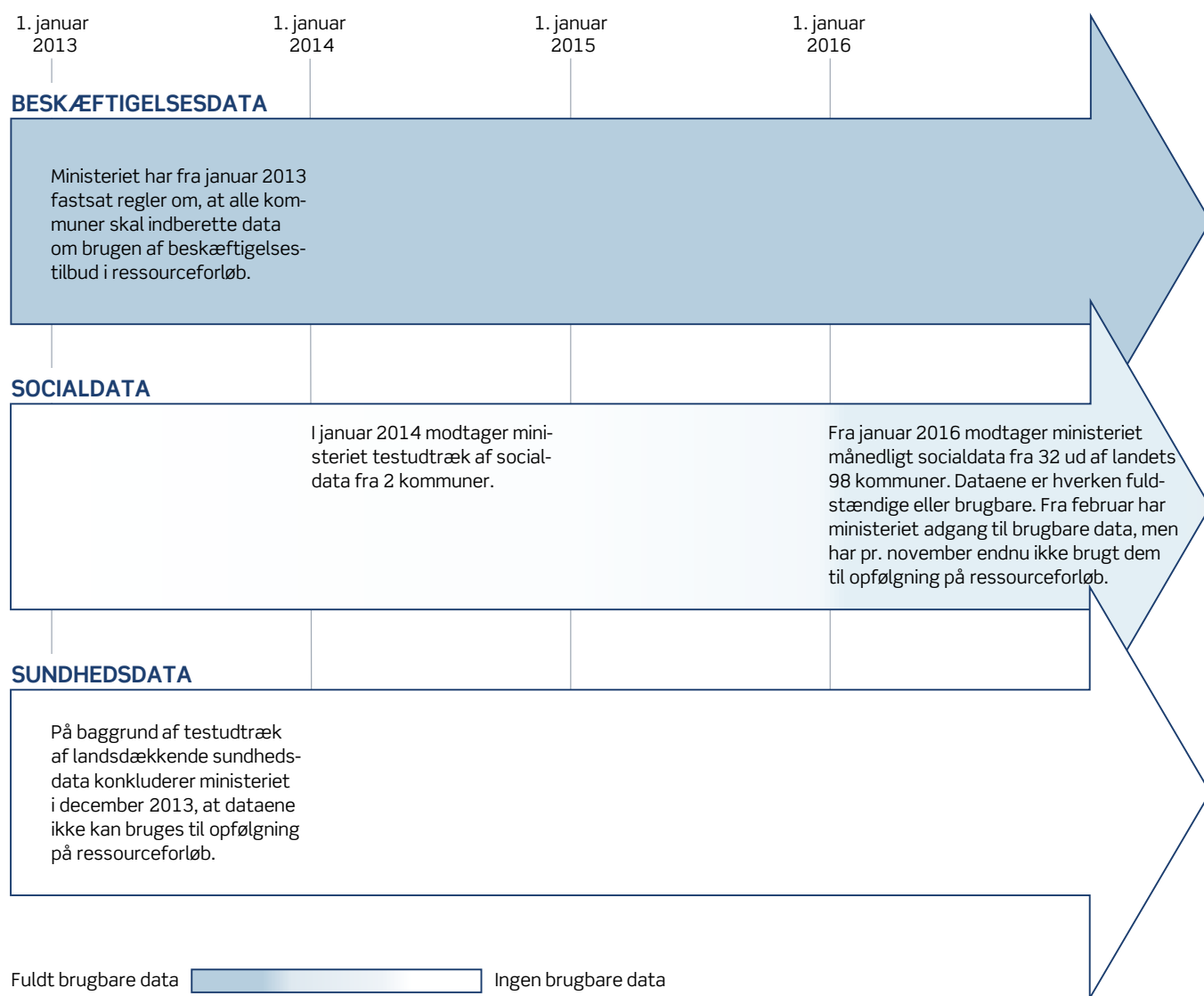
Dermed er det ikke ved hjælp af de eksisterende sundhedsdata muligt for Beskæftigelsesministeriet at følge op på brugen af sundhedstilbud i ressourceforløbene, men blot om en given borger fx har haft et lægebesøg, en behandling eller en indlæggelse i samme periode som ressourceforløbet, men som kan være fuldstændig uafhængigt af borgerens ressourceforløb.

48. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet trods udfordringerne med at anvende sundhedsdataene til at følge op på brugen af sundhedstilbud i bl.a. ressourceforløbene ikke har opgivet at få noget brugbart ud af dataene i forhold til ministeriets arbejde med at udbygge statistikportalen jobindsats.dk med sundhedsdata om målgrupper i beskæftigelsesindsatsen generelt. Selv om de behandlingstilbud, borgere får i sundhedsvæsenet, oftest ikke er igangsat som følge af beskæftigelsesindsatsen, kan bl.a. diagnoser, som også fremgår af dataene, være relevante for borgerens arbejdsmarkedstilknytning. Det er også baggrunden for, at Beskæftigelsesministeriet i juni 2016 har fastsat regler for, at Sundhedsministeriet skal indberette, dvs. videresende, de eksisterende data til Beskæftigelsesministeriet. Rigsrevisionen konstaterer dog, at dette ikke løser Beskæftigelsesministeriets opgave med at følge brugen af sundhedstilbud i ressourceforløbene.

49. Figur 4 samler op på Beskæftigelsesministeriets tilvejebringelse af registerdata, som er anvendelige til at følge op på brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløb.

FIGUR 4

BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS TILVEJBRINGELSE AF REGISTERDATA I PERIODEN 2013-2016, SOM KAN BRUGES TIL AT FØLGE OP PÅ BESKÆFTIGELSE-, SOCIAL- OG SUNDHEDSTILBUD I RESSOURCEFORLØB



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Farveskalaen i figur 4 viser, at Beskæftigelsesministeriet i varierende omfang har tilvejebragt data til at følge op på brugen af de 3 typer af tilbud i ressourceforløb. Ministeriet har fra reformens start i 2013 sikret landsdækkende data til at følge op på brugen af beskæftigelsestilbuddene. Først i 2016 har ministeriet skaffet sig adgang til socialdata fra 1/3 af landets kommuner, men har endnu ikke brugt dataene til at følge op på brugen af socialtilbuddene. Endelig kan ministeriet ikke bruge de landsdækkende sundhedsdata til at følge op på brugen af sundhedstilbuddene i ressourceforløbene.

Opfølgning på brugen af tilbud ved hjælp af andre data

50. Da de eksisterende social- og sundhedsdata, som Beskæftigelsesministeriet fra 2016 har tilvejebragt, ikke har været pålidelige, fuldstændige eller brugbare i forhold til opgaven med at følge op på brugen af social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene, har vi undersøgt, om ministeriet ved hjælp af andre data har fulgt op på brugen af disse tilbud.

Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet siden starten af reformen af førtidspension og fleksjob har fået udarbejdet 3 konsulentundersøgelser, som giver viden om brugen af tilbud i ressourceforløbene. Undersøgelserne har dog generelt et bredere sigte end brugen af tilbud, og 2 af undersøgelserne omhandler både ressourceforløb og kontanthjælp. Undersøgelserne er ikke baseret på registerdata, men på data, som er indhentet specifikt til formålet, og såvel formålet som metoden og datagrundlaget varierer fra undersøgelse til undersøgelse, jf. tabel 1.

TABEL 1

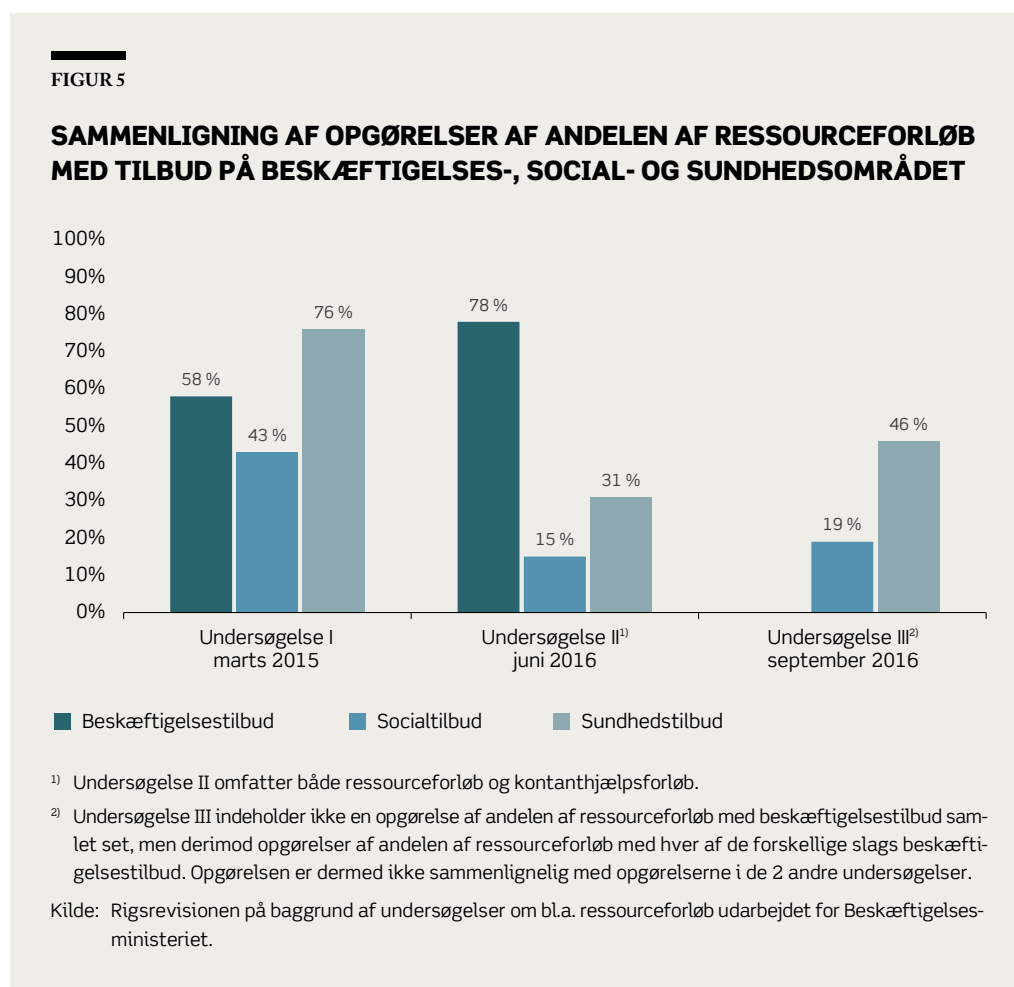
BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS UNDERSØGELSER MED OPLYSNINGER OM TILBUD I RESSOURCEFORLØB

	Undersøgelsens afrapportering	Undersøgelsens formål	Undersøgelsens metode og data
Undersøgelse I	Marts 2015	At analysere, om borgere i ressourceforløb (og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere) får en koordineret tværfaglig indsats.	Gennemgang af en stikprøve på 168 ressourceforløbsager fra 9 kommuner. Sagsgennemgangen bygger på både gennemførte, igangsatte og planlagte tilbud.
Undersøgelse II	Juni 2016	At belyse status for ét af Beskæftigelsesministeriets udviklingsprojekter (Empowerment-projektet) for borgere i ressourceforløb og på kontanthjælp, herunder status for igangsatte tilbud.	Opgørelse af, hvilke tilbud borgere i ressourceforløb og på kontanthjælp får i projektet (best cases). Opgørelsen bygger på sagsbehandlernes registreringer af i alt 2.790 borgere, heraf 1.521 i ressourceforløb.
Undersøgelse III	September 2016	At belyse borgernes oplevelser og tilfredshed med deres ressourceforløb, herunder i forhold til de tilbud, de har fået i forløbet.	En repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt 2.236 borgere, som er i gang med eller har afsluttet et ressourceforløb, og som bl.a. er blevet spurgt om, hvilke tilbud de har deltaget i.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af undersøgelser om bl.a. ressourceforløb udarbejdet for Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at de 3 undersøgelser, som giver viden om tilbud i ressourceforløb, bygger på henholdsvis sagsgennemgang, registrering fra best cases og en spørgeskemaundersøgelse, og at Beskæftigelsesministeriet offentliggjorde den første undersøgelse i marts 2015.

Figur 5 sammenstiller brugen af tilbud i ressourceforløbene, jf. opgørelser i hver af de 3 undersøgelser. Det skal understreges, at Rigsrevisionen selv har udarbejdet figuren ved at sammenstille resultater fra de 3 undersøgelser, hvis metode og datagrundlag varierer. Det er imidlertid de eneste tilgængelige opgørelser, som Beskæftigelsesministeriet har udleveret, når vi som led i vores undersøgelse har efterspurgt viden om brugen af tilbud i ressourceforløbene.



Det fremgår af figur 5, at opgørelsen af brugen af henholdsvis beskæftigelsestilbud, socialtilbud og sundhedstilbud varierer markant på tværs af de 3 undersøgelser. Det skyldes sandsynligvis undersøgelsernes forskellige datagrundlag. Rigsrevisionen konstaterer dermed, at det ikke er muligt at udlede et samlet og entydigt billede af brugen af tilbud på de 3 fagområder på baggrund af Beskæftigelsesministeriets foreliggende undersøgelser.

51. De 3 undersøgelser giver desuden et meget uensartet billede af, hvilken slags tilbud der bruges mest inden for henholdsvis beskæftigelsesområdet, socialområdet og sundhedsområdet (jf. boks 2, 4 og 5). Igen antages det, at det skyldes det forskellige datagrundlag i undersøgelseerne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet fra reformens start i 2013 har fulgt systematisk op på brugen af beskæftigelsestilbud i ressourceforløbene ved hjælp af data, som kommunerne løbende indberetter direkte til ministeriet. Registerdataene viser, at det mest brugte beskæftigelsestilbud i ressourceforløbene er vejledning og opkvalificering, og at over halvdelen (56 %) af borgere i ressourceforløb på undersøgelsestidspunktet er aktive i et beskæftigelsestilbud i løbet af 1 måned.

Knap 4 år efter reformen har Beskæftigelsesministeriet endnu ikke anvendt social- og sundhedsdata til løbende at følge op på brugen af social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene. Hvad angår socialtilbuddene, skyldes det, at ministeriet først i 2016 fik fast adgang til eksisterende registerdata. Desuden er der væsentlige udfordringer med kvaliteten og fuldstændigheden af dataene. Hvad angår sundhedsdataene, konkluderede ministeriet allerede i slutningen af 2013, at registerdataene ikke kan bruges til at følge op på brugen af tilbud i ressourceforløbene. Det skyldes, at det ikke er muligt at afgøre, om et forløb i det regionale sundhedsvæsen er iværksat som følge af et ressourceforløb. Ministeriet har indtil videre kun analyseret dataene med henblik på sin vision om at udbygge statistikportalen jobindsats.dk med social- og sundhedsdata om målgrupper i beskæftigelsesindsatsen generelt.

Beskæftigelsesministeriet har siden reformens start i 2013 fået udarbejdet 3 konsulentundersøgelser, som giver viden om brugen af tilbud i ressourceforløbene. Undersøgelserne har dog forskelligt datagrundlag, og opgørelsen af brugen af tilbuddene varierer markant på tværs af de 3 undersøgelser. Rigsrevisionen finder ikke, at undersøgelserne i fravær af brugbare registerdata giver et entydigt billede, som opfylder forventningen om en detaljeret opfølgning på brugen af tilbud i ressourceforløbene. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at et mere forpligtende tværgående datasamarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og parter på social- og sundhedsområdet havde givet bedre rammer for fra starten at drøfte svagheder ved de eksisterende registerdata som baggrund for design af en brugbar datamodel, herunder en strategi for at følge op på brugen af tilbud ved hjælp af andre data, fx ved brug af tilbagevendende, standardiserede stikprøver.

2.3. MINISTERIETS OPFØLGNING PÅ TVÆRFAGLIGHEDEN OG EVALUERING AF EFFEKTEN

52. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet ved hjælp af data følger op på den tværfaglige kombination og koordination af tilbud, dvs. om ministeriet har viden om, hvorvidt hensigten med indholdsmæssigt at kombinere og tidsmæssigt at koordinere beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud indfris i ressourceforløbene. Data herom er også en forudsætning for, at ministeriet kan analysere, hvilken tværfaglig kombination og koordination af tilbud der har størst virkning i forhold til at få målgruppen af udsatte borgere i beskæftigelse eller uddannelse. Vi har således også undersøgt, om ministeriet på sigt kan evaluere effekten af ressourceforløbene. Ifølge reformaftalen skal ministeriet senest i 2017 evaluere bl.a. ressourceforløbene. Rigsrevisionen finder dog ikke, at ministeriet kan vente til 2017 med at følge op på, om borgere i ressourceforløb får en tværfaglig indsats, sådan som det er hensigten med den nye type indsats. Rigsrevisionen finder, at løbende opfølgning herpå er en del af ministeriets generelle ressortansvar.

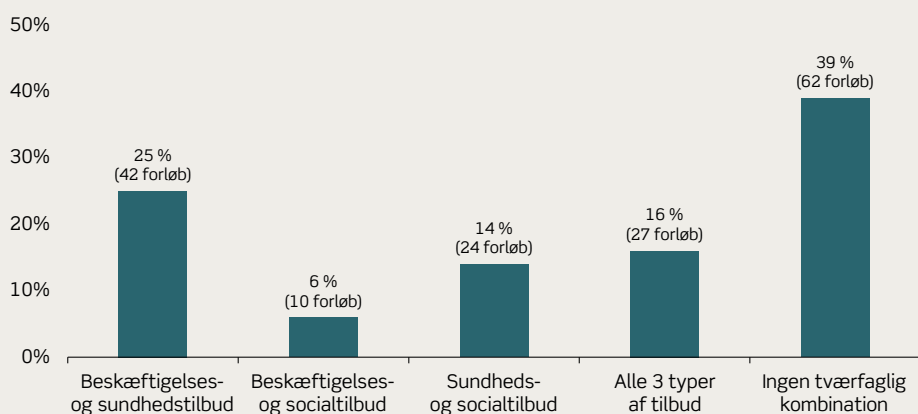
53. Da de eksisterende social- og sundhedsdata, som Beskæftigelsesministeriet i perioden 2013-2016 har arbejdet på at skaffe sig adgang til, ikke har været pålidelige, fuldstændige eller brugbare i forhold til opgaven med at følge op på brugen af social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene, har ministeriet ikke i de første 3 år af reformens levetid kunnet følge op på det tværfaglige indhold af ressourceforløbene ved at samkøre de foreliggende registerdata. Dette er i 2016 fortsat tilfældet som følge af de problemstillinger, der udfordrer brugbarheden af både socialdataene og sundhedsdataene. Vi har derfor undersøgt, om ministeriet ved hjælp af andre data har fulgt op på og tilvejebragt viden om den tværfaglige kombination og koordination af tilbud i ressourceforløbene. Vi har også undersøgt, om ministeriet ved hjælp af andre data kan evaluere effekten af ressourceforløbene.

Opfølgning på den tværfaglige kombination og koordination af tilbud

54. Rigsrevisionen kan konstatere, at Beskæftigelsesministeriet har taget initiativer til at understøtte og få viden om forskellige aspekter af indsatsen i ressourceforløb, bl.a. rammerne for sagsbehandlingen i og uden for rehabiliteringsteamet og borgerinddragelse. Rigsrevisionen finder dog ikke, at initiativerne automatisk sikrer, at der også i praksis gennemføres en tværfaglig indsats, dvs. en indsats, som kombinerer og koordinerer beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud. Vores undersøgelse viser, at en enkelt af de 3 undersøgelser, som Beskæftigelsesministeriet siden reformens start i 2013 har fået udarbejdet om brugen af tilbud i ressourceforløbene (undersøgelse I, jf. tabel 1), indeholder oplysninger herom.

55. Undersøgelse I bygger på gennemgang af en stikprøve på 168 ressourceforløbssager fra 9 kommuner. Dermed er resultaterne ikke repræsentative for ressourceforløb generelt. Datagrundlaget omfatter desuden både afsluttede, igangværende og planlagte tilbud. Det fremgår af undersøgelse I, at planlagte tilbud ikke altid bliver gennemført, og at analysen derfor er forbundet med usikkerhed. Figur 6 viser andelen af ressourceforløb med en tværfaglig kombination af tilbud ifølge undersøgelse I.

FIGUR 6

ANDELEN AF RESSOURCEFORLØB MED EN TVÆRFAGLIG KOMBINATION AF TILBUD IFØLGE UNDERSØGELSE I

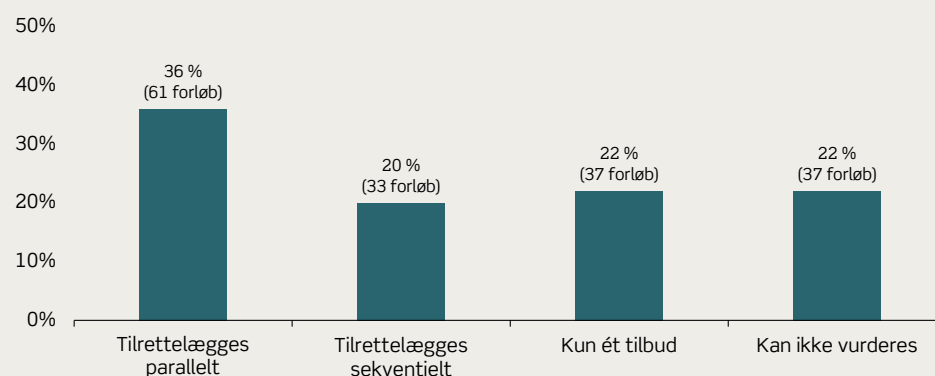
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Analyse af den tværfaglige rehabiliterende indsats" fra 2015, udarbejdet til Beskæftigelsesministeriets ekspertgruppe om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (n = 168 ressourceforløb).

Det fremgår af figur 6, at der i 61 % af de undersøgte ressourceforløb sker en kombination af tilbud, mens de resterende 39 % af forløbene kun indeholder én type af tilbud. Disse ressourceforløb er således på opgørelsestidspunktet monofaglige, men kan godt indeholde flere slags tilbud inden for beskæftigelsesområdet, socialområdet eller sundhedsområdet. Ifølge undersøgelse I indeholder ressourceforløbene i gennemsnit 2,3 tilbud, dog dækker tallet over en stor variation.

Det fremgår også af figuren, at beskæftigelsestilbud kombineres med både socialtilbud og sundhedstilbud i 16 % af de undersøgte ressourceforløb. Den mest udbredte kombination er beskæftigelsestilbud og sundhedstilbud, som optræder i 25 % af forløbene. I 14 % af forløbene indgår der på opgørelsestidspunktet ikke beskæftigelsestilbud, men kun en kombination af socialtilbud og sundhedstilbud.

56. Undersøgelse I indeholder desuden oplysninger om den tidsmæssige koordination af tilbuddene. Figur 7 viser, hvordan tilbuddene overordnet tilrettelægges i forhold til hinanden i de undersøgte ressourceforløb.

FIGUR 7

ANDELEN AF RESSOURCEFORLØB, HVOR TILBUDDENE TILRETTELÆGGES PARALLELT ELLER SEKVENTIELT

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Analyse af den tværfaglige rehabiliterende indsats" fra 2015, udarbejdet til Beskæftigelsesministeriets ekspertgruppe om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (n = 168 ressourceforløb).

Det fremgår af figur 7, at tilbuddene i 36 % af de undersøgte ressourceforløb er tilrettelagt parallelt, mens de i 20 % af forløbene er tilrettelagt sekventielt. 22 % af de undersøgte ressourceforløb indeholder kun ét tilbud.

57. Undersøgelse I viser desuden, at i de ressourceforløb, hvor tilbuddene er parallelt tilrettelagt, er der oftest tale om en kombination af beskæftigelsestilbud og sundhedstilbud. I de tilfælde, hvor tilbuddene er tilrettelagt sekventielt, benyttes der primært sundhedstilbud og sekundært socialtilbud som 1. tilbud, mens beskæftigelsestilbud oftest er 2. eller 3. tilbud. Ifølge undersøgelsen tyder det på, at det i disse tilfælde først og fremmest handler om at løse sociale eller sundhedsmæssige problemer, hvorefter der kan sættes ind med et beskæftigelsestilbud.

Potentiale for opgørelse af tværfaglighed og effekt

58. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet generelt arbejder på at opsamle, udvikle og formidle viden om, hvad der virker, for at understøtte bl.a. kommunernes implementering af indsatser. Hvad angår ressourceforløb, er man ifølge ministeriet tidligt i fasen med systematisk viden om, hvad der virker. Ministeriet har dog flere igangværende udviklingsprojekter, som ifølge ministeriet belyser effektive indsatser for målgruppen, herunder tværfaglige indsatser. Ministeriet forventer, at resultaterne vil komme løbende i perioden 2016-2019.

59. Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet efter vores opfattelse har potentiale for tværfaglige opgørelser på baggrund af en mindre delmængde af ikke-repræsentative ressourceforløb, som indgår i ét af ministeriets udviklingsprojekter for perioden 2014-2016, og som er afrapporteret i en af de foreliggende 3 undersøgelser af brugen af tilbud i ressourceforløbene (undersøgelse II, jf. tabel 1). Undersøgelsen omfatter både ressourceforløb og kontanthjælp. Boks 6 uddyber udviklingsprojektets indhold.

BOKS 6

BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS EMPOWERMENT-PROJEKT FOR PERIODEN 2014-2016

Målgruppen er borgere i ressourceforløb, som enten er fyldt 30 år eller har en kompetencegivende uddannelse, og modtagere af kontanthjælp (i minimum 2 år).

Formålet er på kort sigt, at den enkelte borger tager medejerskab til forløbet, og på langt sigt, at flere fra målgruppen kommer helt eller delvist i beskæftigelse.

Minimumskravene afspejler lovens intentioner om, at borgeren skal sikres indflydelse på forløbets mål og indhold, og at der skal være én samlet plan på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet. Derudover skal borgeren aktivt deltage i relevante tilbud, som borgeren selv har valgt og derfor i højere grad afspejler borgerens egne ønsker, end det vil være tilfældet uden for projektet. Tilbuddene er fx:

Beskæftigelsestilbud	Socialtilbud	Sundhedstilbud
<ul style="list-style-type: none"> Virksomhedsrettet indsats i form af enkeltpraktikker og virksomhedscener på centrale områder, fx: <ul style="list-style-type: none"> natur/grønt byggeri/teknik sundhed/omsorg. 	<ul style="list-style-type: none"> Bostøtte eller støtte-/kontaktperson. Familieindsats i form af familierådgivning, kursus i styrkede forældrekompetencer, støttepersoner vedrørende børn mv. Misbrugsbehandling og forebyggelse af misbrug. 	<ul style="list-style-type: none"> Helbredsafklaring i form af samtaleforløb med regionens sundhedskordinator. Mestringsforløb i forhold til fysiske smerter og lettere sindslidelser (fx angst). Søvn, kost og motion i gruppeforløb/holdtræning. Socialpsykiatriske tilbud.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

60. Som led i udviklingsprojektet har 30 frivilligt medvirkende kommuner forpligtet sig til, at den koordinerende sagsbehandler løbende indberetter de beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud, som bruges i forløbene. Dataene indberettes ved hjælp af et registreringsværktøj, som Beskæftigelsesministeriet har fået udviklet særligt til projektet. Som sidegevinst til projektet giver indberetningen ministeriet adgang til data om brugen af tilbud fra alle 3 fagområder i, hvad der svarer til ca. 8 % af de ressourceforløb, som i november 2016 er i gang på landsplan. Dataene fra projektet er dog som følge af projektets målgruppe og krav baseret på best cases.

61. Beskæftigelsesministeriet har indtil videre ikke nyttiggjort dataene fra udviklingsprojektet til at få viden om ressourceforløbenes tværfaglige kombination og tidsmæssige koordination af tilbud. Ministeriet har oplyst, at dataene i projektperioden indsamles af en ekstern konsulent, og at registreringen af tilbud ophører, når projektet afsluttes i efteråret 2016, hvorefter dataene vil blive anvendt i evalueringen af projektet. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet ikke har planer om at udbrede registreringsværktøjet til andre kommuner. Dermed vil ministeriets aktuelt eneste kilde til systematiske, men dog ikke-repræsentative data om brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene ophøre.

62. Rigsrevisionen finder, at de indsamlede projektdata også kan nyttiggøres til at evaluere, hvilken kombination og koordination af tilbud der har været mest virksomhedsfuld i forhold til at få borgerne i projektet i beskæftigelse eller uddannelse. Dette kan bidrage med nyttig viden om effekterne af ressourceforløbene, selv om resultaterne ikke nødvendigvis kan generaliseres til alle borgere i ressourceforløb. Beskæftigelsesministeriet har dertil oplyst, at ministeriet ikke finder, at det foreliggende datagrundlag fra projektet giver mulighed for at analysere, hvilken kombination og koordination af tilbud der har været mest virksomhedsfuld. Det skyldes ifølge ministeriet, at det er meget forskelligt, hvad borgerne reelt har fået af indsats, og hvis der kan findes en signifikant forskel mellem deltagerne i projektet og andre borgere, der ligner deltagerne (en kontrolgruppe), vil det ikke være muligt at konkludere på, hvad denne forskel skyldes.

EKSEMPLER PÅ METODER TIL AT ANALYSERE EFFEKTER

En metode, som anvendes på det sociale område, er matchning. Metoden tilstræber at etablere en kontrolgruppe, der ligner deltagergruppen mest muligt, dvs. at der for hver person i deltagergruppen vælges en sammenlignelig person til at indgå i kontrolgruppen. Dermed minimeres systematiske skævheder mellem de 2 grupper, så det er muligt at isolere den givne indsats' effekter for deltagergruppen.

En anden metode er kvantitative regressionsanalyser. Ved brug af denne metode indsamles data om den givne indsats, borgerens situation før og efter indsatsen og andre faktorer (fx borgerens uddannelsesniveau), der kan tænkes at have indflydelse på borgerens situation. Regressionsanalysen af dataene kan estimere indsatsernes indvirkning på borgerens situation, hvor der tages højde for andre faktorer indvirkning på borgerens situation.

Rigsrevisionen finder, at det generelt er gældende for ressourceforløb, at målgruppen og indsatsen er kompleks. Rigsrevisionen finder også, at det ikke skal forhindre Beskæftigelsesministeriet i at evaluere, hvilke tværfaglige forløb der ud fra aggregerede gennemsnit er mest virksomhedsfulde over for forskellige grupper af borgere i ressourceforløb. Dette ud fra en generel betragtning om, at viden om effekt kan erhverves gennem forskellige metoder, og at det også på det sociale område, herunder i beskæftigelsesindsatsen over for udsatte borgere, er muligt at analysere effekt. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de 1.521 ressourceforløb, som indgår i projektet, er en tilstrækkelig datamængde til, at ministeriet kan indkredse nogle hovedtyper af indsatser, hvis resultater kan sammenlignes på tværs af indsatser med eller uden brug af en kontrolgruppe, alt efter hvilken metode der vælges for effektanalysen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at de eksisterende social- og sundhedsdata, som Beskæftigelsesministeriet i 2016 har skaffet sig fast adgang til, ikke har været pålidelige, fuldstændige eller brugbare i forhold til opgaven med at følge op på brugen af social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene. Derfor har ministeriet ikke hidtil kunnet følge det tværfaglige indhold af ressourceforløbene ved at samkøre de foreliggende registerdata. Ministeriet har taget initiativer til at få viden om og understøtte forskellige aspekter af indsatsen i ressourceforløb. Ministeriet har dog i fravær af brugbare registerdata kun gennemført en enkelt undersøgelse, som giver viden om, hvorvidt der i praksis bliver gennemført en tværfaglig indsats, dvs. en indsats, som kombinerer og koordinerer beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud. Datagrundlaget for undersøgelsen, der er fra marts 2015, udgøres af en stikprøve, som ikke er repræsentativ, men viser, at der i over 1/3 af de undersøgte ressourceforløb på opgørelsestidspunktet ikke skete nogen tværfaglig kombination af tilbud. Rigsrevisionen finder ikke, at ministeriet med en enkelt stikprøve fra 2015 har fulgt tilstrækkeligt op på, om indsatsen reelt gennemføres tværfagligt.

Rigsrevisionen finder dog, at mindst ét af Beskæftigelsesministeriets udviklingsprojekter rummer potentiale for opgørelse af den tværfaglige kombination og koordination af tilbud i ressourceforløbene og effekten af dem. I ét af projekterne har 30 kommuner frivilligt indberettet data fra, hvad der svarer til ca. 8 % af de igangværende ressourceforløb på landsplan i november 2016. Projektdataene er ikke repræsentative, men Rigsrevisionen finder, at det p.t. er de eneste data, som ministeriet har til potentielt at evaluere den tværfaglige indsats i ressourceforløbene og effekten af dem. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet i fravær af brugbare registerdata har begrænsede forudsætninger for at evaluere, hvilken kombination og koordination af tilbud i ressourceforløbene der er mest virkningsfuld i forhold til at få udsatte borgere i beskæftigelse eller uddannelse. Rigsrevisionen vurderer dog også, at projektdataene kan bidrage med nyttig viden om effekterne af ressourceforløbene, selv om resultaterne ikke nødvendigvis kan generaliseres. Rigsrevisionen finder desuden, at viden om virkningsfulde ressourceforløb er relevant, for at ministeriet på oplyst grundlag og på fokuseret vis kan understøtte indsatsen i kommunerne. Derfor skal det forhold, at målgruppen og indsatsen er kompleks, generelt ikke forhindre ministeriet i at generere viden om effekten.

Rigsrevisionen, den 18. januar 2017

Lone Strøm

/Michala Krakauer

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har tilvejebragt de nødvendige data til løbende at følge op på og evaluere ressourceforløb. Derfor har vi undersøgt følgende:

- om ministeriet har etableret et datagrundlag om brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene
- om ministeriet ved hjælp af data løbende følger op på brugen af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene
- om ministeriet ved hjælp af data løbende følger op på den tværfaglige kombination og koordination af tilbuddene og på sigt kan evaluere effekten af ressourceforløbene.

I undersøgelsen indgår Beskæftigelsesministeriet, som er ressortansvarlig for ressourceforløbene som en ny, tværfaglig beskæftigelsesindsats, som blev indført med reformen af førtidspension og fleksjob fra januar 2013. Undersøgelsen omhandler perioden, fra den politiske aftale om reformen blev indgået den 30. juni 2012 mellem regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre), Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti til november 2016.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter fra Beskæftigelsesministeriet. Vi har desuden haft møder og korrespondance og i mindre omfang indhentet dokumenter fra centrale aktører på området.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Den politiske aftale om en reform af førtidspension og fleksjob.
- Lovgivning, lovbemærkninger og vejledninger om ressourceforløb.
- Lovgivning om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen (om bl.a. data).
- Materiale udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til Folketingets forligskreds bag reformaftalen.
- Materiale udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til ministeriets følgegruppe for reformen.
- Materiale om reformøkonomien i finansloven, satspuljer, kommuneøkonomiaftaler og DUT-notat.
- Undersøgelser om eller med relation til ressourceforløb udarbejdet af eksterne konsulenter.
- Relevante interne notater, analyser og mødereferater fra Beskæftigelsesministeriet om ressourceforløb og reformen, herunder ministeriets indsats for at tilvejebringe og anvende data herom.
- Materiale fra øvrige møder og korrespondance mellem Beskæftigelsesministeriet og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Finansministeriet, KL og Danske Regioner.

- Redegørelser og notater fra Beskæftigelsesministeriet udarbejdet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, herunder "Oversigt over Beskæftigelsesministeriets arbejde med at sikre data til statistisk og administrativt brug i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob" fra august 2016. Dette notat har fra Beskæftigelsesministeriets side været sendt i høring i Sundhedsministeriet, Socialministeriet og Undervisningsministeriet.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne er at afdække, hvilke initiativer, herunder samarbejde med relevante parter, Beskæftigelsesministeriet har taget med henblik på at tilvejebringe og anvende data til at følge op på og evaluere ressourceforløbene.

Møder og korrespondance

Ud over Beskæftigelsesministeriet har vi holdt møder og/eller haft korrespondance med:

- Sundhedsministeriet
- Socialministeriet
- Danmarks Statistik
- KL
- Danske Regioner
- DEFACTUM i Region Midtjylland
- en privat revisor med speciale i kommunal revision.

Formålet med møderne og korrespondancen er at afdække parternes samarbejde med Beskæftigelsesministeriet om at tilvejebringe data om brugen af social- og sundhedstilbud i ressourceforløbene. Formålet med mødet med den private revisor har dog været at høre om erfaringer og revisionsresultater fra gennemgang af sager om ressourceforløb og førtidspension.

BILAG 2. ORDLISTE

Data	Forstås her som oplysninger, der behandles, dvs. indsamles og/eller bearbejdes systematisk ved hjælp af elektronisk databehandling med statistisk formål. Resultater, der er baseret på repræsentative data, kan generaliseres til hele den population, som dataene er indsamlet fra. Ikke-repræsentative data, kan bidrage med nyttig viden til specifikke formål, fx viden om best cases, der kan tjene til inspiration og udvikling for andre.
Databekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 1231 af 7. oktober 2016 om det fælles datagrundlag og det statistiske datavarehus på beskæftigelsesområdet. Her udmøntes Beskæftigelsesministeriets generelle lovhjemmel til at modtage og anvende data, som indberettes fra offentlige myndigheder mfl.
Dataejer	Den, der er ansvarlig for og har ejerskab af data, dvs. sikrer, at data er korrekte. Det vil typisk være den, der indsamler, registrerer og ændrer data. En dataejer omtales også som den dataansvarlige.
Dependent personlighedsstruktur	Personer med en dependent personlighedsstruktur er meget afhængige af andre mennesker og giver ofte efter over for andres ønsker og forventninger. Personer med lidelsen er bange for ikke at kunne klare sig selv og frygter at blive forladt. De tør ikke selv tage vigtige beslutninger, men overlader ansvaret til andre og underordner sig.
DREAM-registret	DREAM er en forløbsdatabase over alle borgere, som har modtaget offentlige overførselsindkomster. Ud over data fra kommunerne findes i registret også grundlæggende personoplysninger fra bl.a. CPR-registret og SKAT. Registret anvendes af Beskæftigelsesministeriet, forskere og andre interesserede til forløbsanalyser af beskæftigelse og ledighed over tid.
DUT	Når Folketinget og regeringen gennemfører regelændringer for kommunerne, skal det faste statslige tilskud (bloktilskuddet) justeres svarende til de udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne. Justeringen benævnes DUT, som står for Det Udvidede Totalbalanceprincip.
Effekt	Skal her forstås som de virkninger, indsatsen i ressourceforløb har i forhold til at indfri målet om at få udsatte borgere i beskæftigelse eller uddannelse. Viden om effekt kan erhverves gennem forskellige metoder. Effektanalyse kræver et design og en analysemetode, der kan isolere indsatsens indvirkning på borgerens situation ved at tage højde for andre faktorer, der kan have indvirkning på borgerens situation. På det sociale område (herunder beskæftigelsesindsatsen over for udsatte borgere) er det ofte vanskeligt i praksis at korrigere for alle relevante faktorer. Dette vanskeliggør beregning af præcise effektestimater, men udelukker ikke, at effektanalyser kan gennemføres.
Fleksjob	Et job, hvor der tages hensyn til, at medarbejderens arbejdsevne er begrænset. Arbejdsgiveren betaler løn for den reelle arbejdsindsats, og herudover modtager medarbejderen et tilskud fra kommunen, der afhænger af lønindtægten.
FLIS	Et fælles ledelsesinformationssystem, som kommunerne frivilligt kan tilslutte sig. Det er KL, der ejer det selskab, som udbyder FLIS. 81 af landets 98 kommuner er aktuelt tilsluttet FLIS.
Forvaltningsloven	Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. for at understøtte bl.a. offentlighedens kontrol med og tillid til forvaltningen. Det fremgår, at fortlige oplysninger, der er indhentet til statistiske uddrag eller som led i videnskabelige undersøgelser, ikke må videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse.
Funktionelle lidelser	En gruppe af sygdomme, hvor man er belastet af fysiske gener, som gør det svært at fungere i dagligdagen og dermed at passe et arbejde. Årsagen til funktionelle lidelser er multifaktoriel, dvs. påvirket af flere faktorer, og udfordrer den traditionelle opfattelse af sygdomme som enten rent fysiske eller rent psykiske.
Førtidspension	En varig ydelse, som kan tilkendes borgere, hvis de under ingen omstændigheder kan komme i beskæftigelse eller i gang med en uddannelse. Det drejer sig om borgere, hvis arbejdsevne er væsentligt og varigt nedsat.

Jobindsats.dk	Beskæftigelsesministeriets offentligt tilgængelige statistikportal til at måle resultater og effekter og til at opgøre, om lovgivningens krav til beskæftigelsesindsatsen er opfyldt. Jobindsats.dk er primært baseret på data, som automatisk bliver indberettet til Beskæftigelsesministeriet fra kommunernes sagsbehandlingssystemer.
Kognitive forstyrrelser	Påvirker hjernens evne til at huske og bearbejde informationer. Årsagen kan være fysisk, fx en hjerne-skade eller aldersbetingede konsekvenser i hjernen, men den kan også være forbundet med fx stofmisbrug. Symptomer på kognitive forstyrrelser er bl.a. indlæringsvanskeligheder og problemer med den kortvarige hukommelse.
LAB-loven	Lovbekendtgørelse nr. 1342 af 21. november 2016. Loven omfatter bl.a. regler om aktivering af ledige i form af ret og pligt til tilbud. Derudover specificerer loven formålet med og rammerne for indholdet af aktiveringstilbuddene.
Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen	Lov nr. 1482 af 23. december 2014. Loven specificerer bl.a. Beskæftigelsesministeriets ansvar og beføjelser i forhold til overvågning af og opfølgning på beskæftigelsesindsatsen, som varetages i kommunerne, herunder indsamling af data herom.
Ministerieordningen i Danmarks Statistik	Ordningen gælder for staten generelt. Via ordningen kan ministerierne udarbejde analyser på afidentificerede mikrodata, som ligger på Danmarks Statistiks servere. Output fra analyserne i form af fx tabeller på aggregeret niveau kan hjemsendes til det enkelte ministerium, men selve mikrodataene må aldrig forlade Danmarks Statistiks servere.
Persondataloven	Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Loven har til formål at forhindre misbrug af personlige oplysninger. Det fremgår af loven, at oplysninger om bl.a. sociale problemer og sundhedsmæssige forhold ikke umiddelbart må videregives eller behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed.
Reformen af førtidspension og fleksjob	Lov nr. 1380 af 23. december 2012, lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud mv.).
Rehabiliteringsteam	Et dialog- og koordineringsforum, som afgiver en indstilling i borgerens sag, inden kommunen beslutter, om borgeren skal tildeles fx ressourceforløb eller førtidspension. Rehabiliteringsteamet er tværfagligt sammensat af repræsentanter fra relevante forvaltningsområder, herunder beskæftigelsesområdet, socialområdet, sundhedsområdet og undervisningsområdet, samt en sundhedskordinator fra regionen.
Ressourceforløb	Ressourceforløb er en koordineret tværfaglig og helhedsorienteret indsats, som kan bestå af beskæftigelses-, social- og sundhedstilbud. Formålet er at udvikle udsatte borgeres arbejdsevne, så de på sigt kan komme i beskæftigelse eller uddannelse. Et ressourceforløb kan vare 1-5 år.
Service-loven	Lovbekendtgørelse nr. 1270 af 24. oktober 2016. Loven sætter de overordnede rammer for rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer og for at tilbyde ydelser til borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.
Sundhedskordinator	Sundhedskordinatorens opgave er at give sundhedsfaglig rådgivning i forhold til borgerens muligheder for beskæftigelse eller uddannelse i sager om fx ressourceforløb eller førtidspension, som skal behandles i kommunernes rehabiliteringsteams. Sundhedskordinatoren er regionens repræsentant i rehabiliteringsteamet og kan have kontakt med borgerens praktiserende læge, sygehuse og andre behandlere i sundhedsvæsenet.
Sundhedsloven	Lovbekendtgørelse nr. 1188 af 24. september 2016. Loven sætter de overordnede rammer for sundhedsvæsenet. Loven definerer fx sundhedsvæsenets formål og opgaver, herunder arbejdsdelingen mellem sygehusvæsen, praktiserende sundhedspersoner, kommuner og øvrige offentlige og private institutioner mv.