

13/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Marts 2017

13 /
2016

Beretning om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser

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.

Børne- og socialministeren og økonomi- og indenrigsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i september 2017.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne 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 978-87-7434-518-3

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM GRUNDLAGET FOR AT DOKUMENTERE EFFEKT AF SOCIALE INDSATSER

Formålet med sociale indsatser er at forebygge og afhjælpe udsatte borgeres sociale problemer. Knap 170.000 borgere modtager sociale indsatser, der samlet koster ca. 45 mia. kr. om året. Siden 2006 har man politisk efterspurgt mere viden om, hvilke sociale indsatser der virker bedst for borgerne. Mere viden vil styrke grundlaget for en målrettet social indsats over for borgerne og styrke grundlaget for den politiske prioritering af indsatserne på et væsentligt udgiftsområde. En væsentlig kilde til dokumentation af effekten af sociale indsatser er de nationale statistikker, som bygger på omfattende indberetninger fra kommunerne om fx anbringelser, misbrug og forebyggende foranstaltninger.

Statsrevisorerne har siden 1999 i flere beretninger påpeget, at Socialministeriet (nu Børne- og Socialministeriet) kun i begrænset omfang har kunnet vurdere effekten af socialpolitikken.

Statsrevisorerne finder, at Socialministeriets indsats for at få mere viden om, hvilke sociale indsatser der har den bedste virkning for borgerne, har været uacceptabelt langsommelig.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at retvisende data bliver indsamlet, offentliggjort i nationale statistikker og anvendt til at dokumentere effekten af sociale indsatser.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- at Socialministeriet ikke har planer eller strategier for, hvordan og i hvilket omfang man vil anvende data fra de nationale statistikker til at udvikle mere viden om effekten af sociale indsatser
- at Socialministeriet ikke har sikret, at data indsamlet fra kommunerne er pålidelige, dækkende og aktuelle
- at der er risiko for, at data for de 4 nationale statistikker, der indgår i undersøgelsen, ikke er retvisende, bl.a. på grund af utilstrækkelig kvalitetssikring.

Statsrevisorerne finder det derfor relevant, at Socialministeriet i maj 2016 har udarbejdet en datastrategi, der skal styrke datakvaliteten på det sociale område. Statsrevisorerne forventer, at man med disse kvalitetssikrede data får skabt grundlag for valide effektmålinger af de sociale indsatser.

STATSREVISORERNE,
den 22. marts 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	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Socialministeriets ramme for dataindsamling	12
2.1. Socialministeriets designs for indsamling af data	13
2.2. Kommunernes indberetning af data	18
3. Socialministeriets understøttelse af retvisende data	22
3.1. Pålidelige data	23
3.2. Dækkende data	30
3.3. Aktuelle data	32
4. Anvendelse af data til at dokumentere effekt	34
4.1. Tilgængelighed af data	35
4.2. Anvendelse af data til analyser af effekt	36
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 41
Bilag 2. Nationale statistikker i undersøgelsen	44
Bilag 3. Indikatorer i dokumentationsprojekterne	46
Bilag 4. Ordliste	48

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.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Børne- og Socialministeriet og § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Børne- og Socialministeriet:

Eva Kjer Hansen: august 2004 - september 2007

Karen Jespersen: september 2007 - april 2009

Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010

Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014

Manu Sareen: februar 2014 - juni 2015

Karen Ellemann: juni 2015 - november 2016

Mai Mercado: november 2016 -

Økonomi- og Indenrigsministeriet:

Simon Emil Ammitzbøll: november 2016 -

(Pr. 28. november 2016 er Danmarks Statistik overflyttet til Økonomi- og Indenrigsministeriet).

Beretningen har i udkast været forelagt Børne- og Socialministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Børne- og Socialministeriet har afgivet bemærkninger for begge ministerområder. Ministeriets bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om, hvorvidt Børne- og Socialministeriet (herefter Socialministeriet) har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser gennem de nationale statistikker.

En effekt af en social indsats er den forandring i borgerens situation, som kan tilskrives indsatsen. At dokumentere effekt af sociale indsatser kræver derfor, at der indsamles data om borgerens sociale problemer, karakteristika og situation. Det kræver også data om den sociale indsats, som borgeren har modtaget, resultatet af indsatsen og eventuelle sideløbende eller tilkommende indsatser i undersøgelsesperioden. Viden om effekt af sociale indsatser er afgørende for, at borgerne tilbydes de indsatser, der bedst kan påvirke deres livssituation i en positiv retning. Viden om effekt af sociale indsatser kan også medvirke til, at staten og kommunerne prioriterer udgifterne på det sociale område, der hvor de har størst virkning, og dermed anvender resurserne mest effektivt.

2. Skiftende regeringer har i en årrække haft fokus på, at der skal udvikles mere viden om, hvilke sociale indsatser der har den bedste virkning for borgerne. Siden 2006 har de siddende regeringer og KL gennem de årlige aftaler om kommunernes økonomi været enige om at arbejde hen imod en bedre dokumentation af effekt af sociale indsatser.

3. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2016. Baggrunden er bl.a. Rigsrevisionens tidligere undersøgelser på området og flere af Socialministeriets interne analyser og redegørelser. Disse har vist, at det fortsat er vanskeligt at udarbejde præcise opgørelser, aktuelle statistikker og analyser om ydelser og indsatser fordelt på sociale målgrupper. Udfordringerne er bl.a. relateret til aktualitet og kvalitet af de eksisterende data på området.

NATIONALE STATISTIKKER

Nationale statistikker er statistikker på det sociale område, som kommunerne via lovgivningen er forpligtede til at indberette data til. Det kan fx være anbringelsesstatistikken.

En borgers sociale problem kan fx være et misbrug af heroin.

Borgerens karakteristika kan være borgerens alder eller uddannelsesniveau. Borgerens situation kan være, om borgeren har et netværk i form af venner og familie, der kan støtte op om borgeren.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Socialministeriet har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Socialministeriet sikret en ramme, så kommunerne kan foretage en systematisk registrering og indberetning af data til nationale statistikker?
- Har Socialministeriet understøttet, at data til nationale statistikker er retvisende?
- Har Socialministeriet sikret, at data fra nationale statistikker anvendes til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser?

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret et grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser ved hjælp af de nationale statistikker. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende, set i lyset af at skiftende regeringer de seneste 10 år har haft et ønske herom. Viden om sociale indsatsers virkning vil give kommunerne et bedre udgangspunkt for at tilbyde borgerne de rigtige indsatser, ligesom der er et økonomisk besparelspotentiale forbundet med en mere vidensbaseret socialpolitik.

Et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser kræver, at Socialministeriet specificerer, hvilke data der er behov for, samt indsamler og kvalitetssikrer sociale data fra kommunerne. Dernæst skal data gøres tilgængelige via de nationale statistikker og anvendes til at gennemføre effektanalyser. Det er vigtigt, at ministeriet anvender eksisterende data til – så vidt det er muligt – at dokumentere effekt af sociale indsatser, på trods af at der kan være problemer med datakvaliteten. En aktiv anvendelse af data kan bidrage til at højne datakvaliteten. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriet ikke har anvendt data fra de nationale statistikker til at udvikle viden om effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet ikke har planer om eller strategier for, hvordan og i hvilket omfang ministeriet vil anvende data til at dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør anvende data til at gennemføre analyser, der kan dokumentere sociale indsatsers virkning. En forudsætning herfor er at etablere og eksplicitere en klar forståelse af, hvilke typer af analyser der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Undersøgelsen viser, at der har været mange problemer med at indberette og indsamle data til de nationale statistikker, som bl.a. skulle være grundlaget for effektanalyser. Det er kommunernes opgave at registrere og indberette data om borgere og de sociale indsatser, som borgerne modtager. Socialministeriet har ansvaret for at sikre, at data bliver indsamlet, offentliggjort i nationale statistikker og anvendt til at udvikle viden om effekt af sociale indsatser. Ministeriet er også ansvarlig for at løse problemer, som er relateret til at indsamle data på tværs af kommuner, men har ikke beslutningskompetence til at gennemføre ændringer i kommunernes registreringspraksis eller it-systemer. Rigsrevisionen anerkender, at det kan vanskeliggøre ministeriets arbejde med at sikre, at kommunerne opfylder deres forpligtelser, at ministeriet ikke har sanktionsmuligheder over for kommunerne, hvis de ikke løfter deres indberetningsopgave. Ministeriet har sendt et lovforslag i høring, hvor der indgår bedre opfølgingsmuligheder, herunder sanktioner ved gentagne manglende indberetninger til ministeriets statistikker.

Undersøgelsen viser også, at Socialministeriet ikke har etableret tilstrækkelige procedurer for at kvalitetssikre de indberettede data. Rigsrevisionen vurderer, at der er væsentlig risiko for, at data for de 4 nationale statistikker, som indgår i undersøgelsen, ikke er retvisende, da ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at data indsamlet fra kommunerne er pålidelige, dækkende og aktuelle.

Rigsrevisionen vurderer, at Socialministeriets arbejde med at sætte en ramme for indsamling af data i kommunerne har været langstrakt. Særligt har ministeriets arbejde med at udvikle indikatorer, der specificerer, hvilke data der skal indsamles, været langsommeligt.

Rigsrevisionen vurderer også, at Socialministeriet i højere grad kan udvikle de eksisterende vejledninger målrettet til kommunerne, så de specificerer krav til at indberette og kvalitetssikre data. Rigsrevisionen bemærker, at med større vægt på at indberette og indsamle data korrekt vil arbejdet med at kvalitetssikre data blive mindre.

Socialministeriet har i maj 2016 iværksat en datastrategi, som sætter fokus på at løfte datakvaliteten på socialområdet. Rigsrevisionen finder det positivt, at der er igangsat et strategisk arbejde med at løse nogle af dataproblemerne på området. Rigsrevisionen anbefaler, at datastrategien også inkluderer overvejelser om:

- at etablere faste og standardiserede procedurer for at kvalitetssikre data, der indgår i de nationale statistikker
- at prioritere resurser til analyser af data, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser
- at være bevidst om, hvilke typer af udfordringer der er med datakvaliteten, så Socialministeriet kan tage højde for disse udfordringer i sine analyser.

SERVICELOVENS**FORMÅL**

Serviceovens formål er:

- at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer
- at tilbyde en række almene serviceydelser, der kan have et forebyggende sigte
- at tilgodesee behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

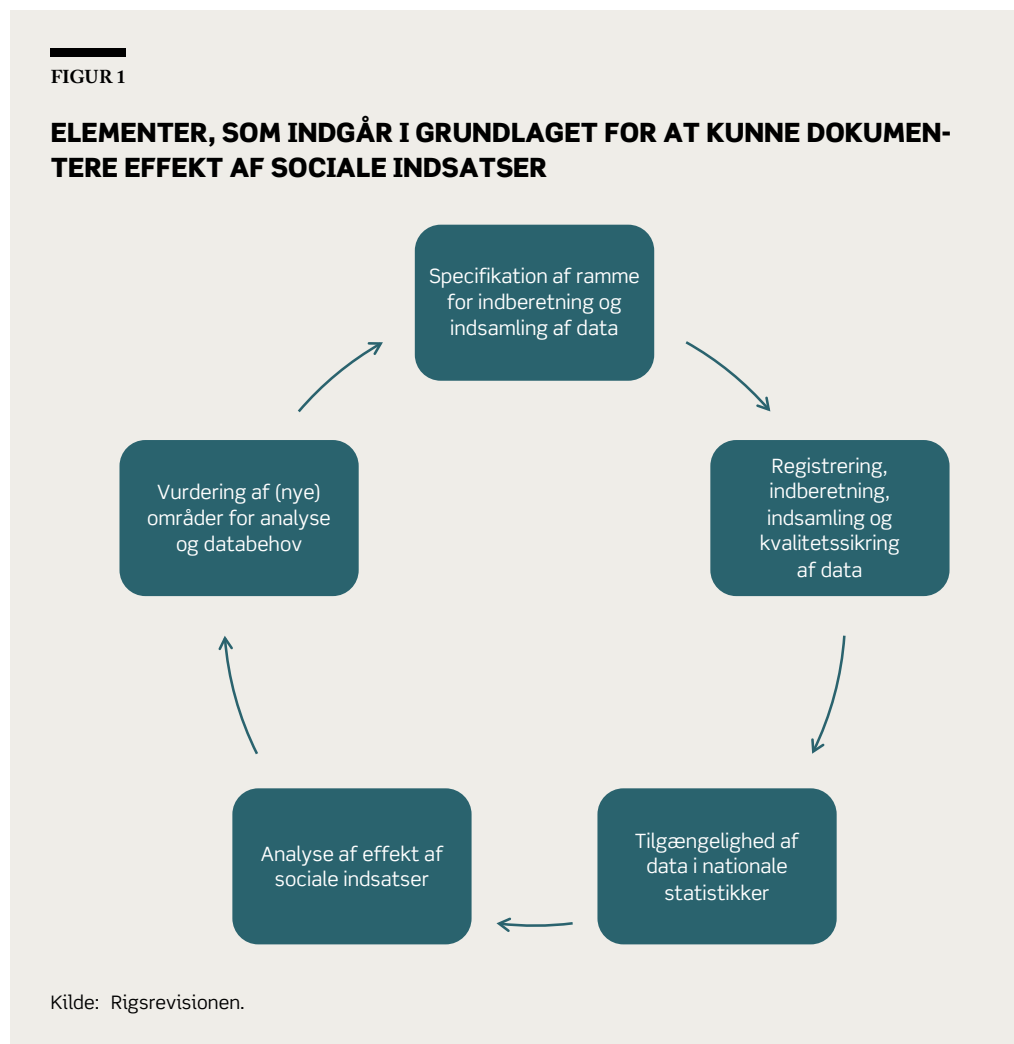
1.2. BAGGRUND

5. Knap 170.000 borgere modtager sociale indsatser, der samlet set koster ca. 45 mia. kr. om året. Indsatserne bliver givet med hjemmel i serviceloven. Formålet med indsatserne er at forebygge og afhjælpe sociale problemer. I situationer, hvor det ikke er muligt, tager indsatsen sigte på at mindske konsekvenserne af borgerens sociale problemer og tilgodesee borgerens behov og på den måde øge livskvaliteten. Indsatsen består bl.a. af anbringelser af børn og unge, behandling af stofmisbrugere samt aktivitets- og samværstilbud til borgere med nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Sociale indsatser bliver tilrettelagt med udgangspunkt i den enkeltes behov. Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om tilbud og skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud, jf. serviceloven. Staten yder refusion for ca. 1. mia. kr. årligt til sociale ydelser, som kommunerne tilbyder borgerne. Viden om effekt af sociale indsatser skal være med til at sikre, at en borger får den bedst mulige indsats under hensyntagen til borgers situation.

Viden om effekt af sociale indsatser kan frembringes med udgangspunkt i data og information fra forskellige kilder. En væsentlig kilde er de nationale statistikker. De nationale statistikker er baseret på omfattende indberetninger fra kommunerne, og det har været et politisk ønske i mere end 10 år, at de nationale statistikker skal bidrage til at dokumentere effekt af de kommunale indsatser. Derfor har denne undersøgelse fokus på de nationale statistikker som kilde til viden om effekt af sociale indsatser. Dokumentation af effekt af sociale indsatser kan også frembringes fra andre kilder. Fx kan metodeudviklings- og afprøvningsprojekter i kommunerne være med til at frembringe viden, som er relevant, når kommunen skal tilbyde borgeren den bedst mulige indsats. Projekterne gennemføres primært ved hjælp af satspuljemidler, hvor ca. 1/5 af de afsatte midler anvendes til projekter, som skal føre til mere viden om effekt af sociale indsatser.

6. Figur 1 viser de elementer, som indgår i grundlaget for, at de nationale statistikker kan dokumentere effekt af sociale indsatser.



Det fremgår af figur 1, at Socialministeriet specificerer en ramme til at indberette og indsamle data. Ud fra rammen skal kommunerne registrere og indberette data, som ministeriet kontinuerligt indsamler på tværs af kommuner. Ministeriet er ansvarlig for at indsamle data fra alle kommuner. Både ministeriet og kommunerne har en rolle med efterfølgende at kvalitetssikre data. Dernæst skal data, som indgår i de nationale statistikker, gøres tilgængelige, så ministeriet og andre kan gennemføre analyser af effekt af sociale indsatser. Endelig kan ministeriet med udgangspunkt i eksisterende analyser vurdere, om der er behov for justeringer eller præciseringer, og om der er nye områder, hvor der er behov for data og analyser.

Socialministeriet kan også anvende de data, som ministeriet indsamler til de nationale statistikker, til andre formål end dokumentation af effekt. Data anvendes fx i udbredt grad til at beskrive nationale udviklinger. Data indgår også i en række sammenhænge, hvor formålet er at vise beskrivende statistik om målgrupper, ydelser, resultater m.m. uden at have fokus på årsagssammenhæng mellem indsatsen og borgerens resultat.

Vi anvender begrebet styrelserne, hvis vi refererer til Danmarks Statistik, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen samlet.

7. Ansvar for at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser, er fordelt på forskellige institutioner. Ansvar for at indsamle og bearbejde data til de nationale statistikker ligger hos Danmarks Statistik, Socialstyrelsen og – indtil 1. juli 2016 – Ankestyrelsen. Socialstyrelsen har endvidere ansvaret for at samle viden gennem satspuljeprojekter og udbrede virkningsfulde socialfaglige metoder. Institutioner som SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) og KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning) kan være ansvarlige for at gennemføre analyser. Efter ministerrokkaden i november 2016 hører Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, SFI og KORA under Økonomi- og Indenrigsministeriet. Socialstyrelsen hører under Børne- og Socialministeriet.

8. Ved dannelsen af den daværende regering i juli 2015 fremgik det bl.a. af regeringsgrundlaget: "Der er behov for mere faktuel viden om, hvad der virker. Derfor skal arbejdet med at indsamle og systematisere data styrkes". Som følge heraf udarbejdede Socialministeriet en datastrategi, der er gældende til 2020, jf. boks 1.

BOKS 1

DATASTRATEGI FOR SOCIAL- OG ÆLDREOMRÅDET

I maj 2016 iværksatte det daværende Social- og Indenrigsministerium, det daværende Sundheds- og Ældreministerium og Finansministeriet en ny datastrategi på baggrund af regeringens ønske om at tilvejebringe mere faktuel viden om, hvad der virker, og styrke arbejdet med at indsamle og systematisere data.

Datastrategien har 2 overordnede målsætninger:

- 1) Grundlæggende aktivitetsdata om, hvem der modtager hvilke indsatser og ydelser, skal være tilgængelige i høj kvalitet og til tiden for alle væsentlige målgrupper. Dette forventes realiseret i løbet af 2016-2017.
- 2) Det skal være muligt at koble økonomi- og aktivitetsdata på tværs af kommuner. Dette forventes realiseret i 2020.

De 2 målsætninger skal realiseres ved hjælp af 4 hovedinitiativer med tilhørende underinitiativer:

- 1) Klarhed om kravene til dataindberetning og -registrering: Ministeriet vil udarbejde beslutningsoplæg om mulighed for en mere klar lovhjemmel.
- 2) Styrket opfølgning på manglende data og synliggørelse af manglende data: Ministeriet vil følge mere aktivt op på manglende dataindberetning og lav datakvalitet over for kommunale topchefer.
- 3) Udvikling af funktionaliteten i de kommunale sagsbehandlingssystemer: KL og kommunerne har indvilget i at videreudvikle relevante it-systemer.
- 4) Udvikling af bedre økonomidata på social- og ældreområdet: På baggrund af pilotprojekter udarbejdes og iværksættes en plan for det fremtidige arbejde med at koble økonomi- og aktivitetsdata på tværs af kommuner.

Datastrategiens fokus viser, at Socialministeriet stadig er et stykke fra at indsamle data af en tilstrækkelig kvalitet. Ministeriet ønsker at løfte datakvaliteten gennem et klarere opgavesnit i lovgivningen mellem kommune og stat, videreudvikling af it-systemer, tættere opfølgning på manglende indberetning i kommunerne og indhentning af flere aktivitets- og økonomidata. Datastrategien omhandler en række emner, der er centrale for at kunne skaffe bedre data, som bl.a. kan indgå i nationale statistikker.

Datastrategien forholder sig dog ikke til en række områder, der er centrale for at kunne sikre grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser, herunder:

- Rammen for at arbejde med, hvilke data der skal indhentes på nationalt niveau. Det er afgørende for at kunne dokumentere effekt af sociale indsatser, at kommunerne registrerer data om borgerens sociale problem, karakteristika og opnåede resultat. I Socialpolitisk Redegørelse 2016 oplyser Socialministeriet, at data om borgerens karakteristika og indsats skal indsamles. Det er afgørende for at sikre en relevant ramme, at også data om borgerens sociale problem og opnåede resultat indsamles.
- Om procedurerne for kvalitetssikring understøtter indsamlingen af retvisende data. Dette er afgørende for, at data har tilstrækkelig kvalitet til at kunne indgå i analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.
- Hvordan Socialministeriet vil anvende data til analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Denne beretning behandler bl.a. disse 3 områder.

Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af området

9. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt ansvarlige ministeriers arbejde med at dokumentere effekt af sociale indsatser:

- *1999:* Rigsrevisionen konkluderede i beretning nr. 7/98 om Socialministeriets økonomistyring, at det daværende Socialministeriums grundlag for at vurdere socialpolitikens effekter var begrænset. Rigsrevisionen påpegede i den forbindelse, at ministeriets departement måtte foretage en systematisk og målrettet indsamling af faktuel viden om socialpolitikens effekter.
- *2008:* Rigsrevisionen afgav beretning nr. 15/2007 om viden om effekter af de sociale indsatser, hvor Rigsrevisionen bl.a. konkluderede, at der generelt var yderst begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser. Da Rigsrevisionen afsluttede beretningsforløbet, lagde Rigsrevisionen vægt på ministeriets nye initiativer "Faglighed og metoder" og "Styring og prioritering". I januar 2015 viste et internt notat i Socialministeriet, at flere data havde en række udfordringer, og at der umiddelbart var store problemer med at få ensartede data fra kommunerne.
- *2016:* Rigsrevisionen afgav beretning nr. 21/2015 om indsatsen over for anbragte børn. Statsrevisorerne påpegede i den forbindelse, at de fandt det kritisabelt, at Socialministeriet efter 10 års indsats ikke kunne dokumentere, om indsatsen over for anbragte børn havde haft den tilsigtede effekt.

På den baggrund finder Rigsrevisionen det relevant at undersøge, hvor langt Socialministeriet er nået med at dokumentere effekt af sociale indsatser gennem de nationale statistikker.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

10. Vi har gennemført en undersøgelse, der omfatter 3 dele, som behandles i 3 separate kapitler.

Revisionskriterier, kapitel 2

11. Kapitel 2 handler om den ramme, som Socialministeriet har sat, for at kommunerne kan indberette data til nationale statistikker. Socialministeriet har en generel hjemmel til at indhente statistiske oplysninger i retssikkerhedslovens § 82. Her er det beskrevet, at "kommunalbestyrelserne og regionsrådene har pligt til at tilvejebringe og indsende statistiske oplysninger mv., som social- og indenrigsministeren anmoder om".

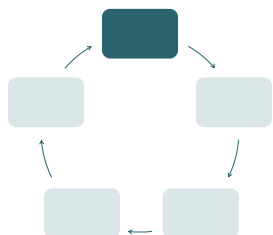
12. For at støtte kommunerne i at indberette data til de nationale statistikker lægger Socialministeriet vægt på, at både departementet og den enkelte styrelse har ansvaret for at sikre:

- at de rette data indsamles, herunder at der ikke indsamles unødvendige data, dvs. at det kun er relevante og efterspurgte data, der indsamles
- at krav til kommunernes indberetning er klare og præcise, herunder at kommunerne har opdaterede og relevante vejledninger til, hvilke data de skal indberette
- at kommunerne ved, hvor vigtigt det er, at de indberetter korrekte og rettidige data til Socialministeriets statistikker ved at give de kommunale ledelser viden om, hvad data bruges til.

Vi har opstillet en række kriterier for at vurdere, om Socialministeriet understøtter kommunerne hermed.

Vi undersøger, om Socialministeriet har udviklet designs til at indsamle data, herunder om ministeriet har defineret målgrupper, for hvilke de ønsker at dokumentere effekt af sociale indsatser. Vi lægger til grund, at ministeriet specificerer, hvilke data ministeriet ønsker at indsamle for de forskellige målgrupper på socialområdet.

Vi undersøger også, om Socialministeriet understøtter, at kommunerne kan foretage en vel fungerende indberetning af data. Dette omfatter, at ministeriet har understøttet en klar opgave- og ansvarsfordeling, og at kommunerne er oplyst om kravene til at indberette og registrere data. Vi lægger til grund, at kommunerne skal være informeret om, hvilket ansvar parterne har, og hvilke krav ministeriet stiller til kommunerne. Vi lægger også til grund, at ministeriet skal følge med i kommunernes udfordringer med at indberette data, så ministeriet kan løse de problemer, som er ministeriets ansvar.



Revisionskriterier, kapitel 3

13. Kapitel 3 handler om Socialministeriets og kommunernes arbejde med at sikre retvisende data i de nationale statistikker. Vi lægger til grund, at ministeriets arbejde med at indsamle og kvalitetssikre data understøtter, at data er pålidelige, dækkende og aktuelle. Dette er fundamentet for at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser. Vi lægger også til grund, at ministeriet har etableret faste og standardiserede procedurer, som sikrer kontinuitet og ensartethed i indsamlingen og kvalitetssikringen af data. Det giver kommunerne mulighed for at prioritere og planlægge indberetningen og kvalitetssikringen af data, hvilket vil reducere risikoen for misforståelser og fejl.

Revisionskriterier, kapitel 4

14. Kapitel 4 handler om, hvorvidt Socialministeriet har sikret, at data anvendes til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser. Dette har været et ønske fra skiftende regeringer siden 2006, jf. aftalerne om kommunernes økonomi.

Vi undersøger, om Socialministeriet har sikret, at ministeriet med underliggende institutioner, eksterne forskningsinstitutioner og andre interessenter kan tilgå data. Vi lægger til grund, at adgangen til data skal være fleksibel under hensyntagen til persondataloven.

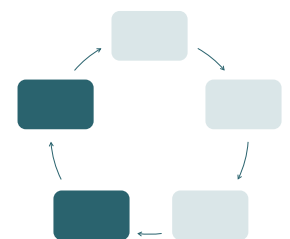
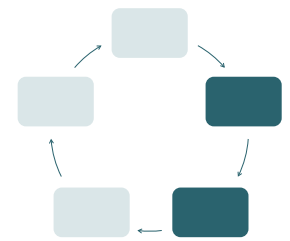
Vi undersøger også, om Socialministeriet har planer om eller strategier for, på hvilke områder og i hvilket omfang data fra de nationale statistikker skal anvendes til at dokumentere effekt af sociale indsatser. Ligeledes undersøger vi, om ministeriet har gennemført effektanalyser af indsatser baseret på de nationale statistikker. Vi lægger til grund, at ministeriet har defineret standarder og retningslinjer for analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser, så ministeriet kan arbejde strategisk med at opbygge en sådan viden.

Metode

15. Revisionen er gennemført med udgangspunkt i redegørelser og materiale fra Socialministeriets departement, Socialstyrelsen, Danmarks Statistik og Ankestyrelsen. Vi har desuden gennemført interviews med departementet, Socialstyrelsen, Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, SFI og KORA.

Derudover er undersøgelsen baseret på en stikprøve af nationale statistikker. Vi har udvalgt 4 nationale statistikker med det formål at dække socialområdet bredt. De 4 statistikker dækker de 3 hovedmålgrupper på området og de forskellige statistikansvarlige, som kommunerne skal samarbejde med. Det er også statistikker, som kommunerne i flere år har haft pligt til at indberette data til. De 4 statistikker er:

- **Anbringelsesstatistikken**, som indeholder data om anbragte børn og unge uden for hjemmet med eller uden forældrenes samtykke samt information om efterværn og andre afgørelser. I undersøgelsesperioden har statistikken primært været forankret i Ankestyrelsen. Statistikken blev den 1. juli 2016 overflyttet til Danmarks Statistik.
- **Statistikken om forebyggende foranstaltninger**, som indeholder data om udsatte børn og unge, der på et tidspunkt i løbet af deres første 23 leveår modtager støtte efter servicelovens paragraffer om forebyggende foranstaltninger. Statistikken er forankret i Danmarks Statistik.



STATISTIKKEN OM STOFMISBRUGERE

Statistikken er en samling af registre, hvor Socialstyrelsen samarbejder med Sundhedsdatastyrelsen, Center for Rusmiddelforskning og Sundhedsstyrelsen, som også har ejerskab over en række data. Socialstyrelsen er ansvarlig for driften af databasen om stofmisbrugere. I beretningen refererer vi til Socialstyrelsen, uanset hvilken af parterne der har det egentlige ejerskab over delmængder af data.

DE 9 KOMMUNER I UNDERSØGELSEN

- Albertslund Kommune
- Ballerup Kommune
- Esbjerg Kommune
- Ishøj Kommune
- Lejre Kommune
- Lemvig Kommune
- Middelfart Kommune
- Odder Kommune
- Odense Kommune.

- **Handicapstatistikken**, som indeholder data om ydelser givet til voksne med handicap og andre udsatte voksne. Statistikken er forankret i Danmarks Statistik.
- **Statistikken om stofmisbrugere**, som indeholder data om stofmisbrugere og deres behandling. Statistikken er forankret i Socialstyrelsen, men blev den 1. januar 2017 overflyttet til Danmarks Statistik.

Statistikkerne er uddybet i bilag 2.

Vi har udtaget stikprøver af mailkorrespondancer i 9 kommuner, hvor vi har gennemgået korrespondancen mellem kommunerne og relevante styrelser om indberetning og kvalitetssikring af data til de 4 statistikker. På baggrund af korrespondancen har vi interviewet de 9 kommuner for at få et indblik i deres arbejde med at indberette og kvalitetssikre data til de nationale statistikker, herunder deres udfordringer med at leve op til de nationale krav. Stikprøven er bl.a. brugt til at vurdere styrelsernes procedurer for at kvalitetssikre data og vurdere risici for, at data ikke er retvisende.

16. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

17. Undersøgelsen omhandler data fra de nationale statistikker, der kan indgå i arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser. Samme datagrundlag anvender Socialministeriet til analyser af nationale udviklinger og generelle tendenser på socialområdet. Vi har kun haft fokus på, hvordan data bliver anvendt til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

18. Når effekt af en social indsats er dokumenteret, er det primært Socialstyrelsen, som skal understøtte, at den dokumenterede viden bliver udbredt til kommunerne. Undersøgelsen omfatter ikke Socialstyrelsens og Socialministeriets arbejde med at udbrede viden om effekt af sociale indsatser. Fokus er på, om data fra de nationale statistikker har været anvendt til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

19. Ca. 1/5 af de satspuljefinansierede projekter på det sociale område har haft til hensigt at dokumentere effekt af en konkret social indsats. Denne undersøgelse handler om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser ud fra de nationale statistikker, hvor data indsamles kontinuerligt. Vi har derfor ikke undersøgt, om evalueringsrapporterne for de satspuljefinansierede projekter kan bidrage til viden om effekt af sociale indsatser.

20. Undersøgelsesperioden er fra januar 2006 til og med januar 2017. Data til undersøgelsen er indsamlet i perioden februar-oktober 2016. Undersøgelsesperioden for styrelsernes korrespondancer med kommunerne om indberetning og kvalitetssikring af data er primært fra 2013 frem til oktober 2016. Aktualiteten af data er undersøgt den 25. januar 2017. Vi har valgt denne dato, da det giver os mulighed for at vurdere, om Danmarks Statistik opfylder sit interne mål om, at årsstatistikken skal være offentliggjort senest 1 år efter referenceperioden.

21. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en uddybende beskrivelse af undersøgelsens 4 nationale statistikker. Bilag 3 er en oversigt over indikatorer i dokumentationsprojekterne. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Socialministeriets ramme for dataindsamling

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har sat en tilstrækkeligt velfungerende ramme for systematisk at indsamle data til de 4 nationale statistikker, der indgår i undersøgelsen. Rammen skal definere, hvilke data kommunerne skal indberette, så de indberetter data, der bl.a. kan anvendes til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Undersøgelsen viser, at Socialministeriets departement har defineret overordnede målgrupper med udgangspunkt i serviceloven, og at departementet opdeler mere afgrænsede målgrupper efter behov. Socialstyrelsen har derimod udviklet en detaljeret klassifikation af målgrupper og ydelser for socialområdet, som bl.a. skal danne fundamentet for at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser. Socialministeriet anvender dog generelt ikke denne klassifikation til indsamling af data til de nationale statistikker. Rigsrevisionen finder, at Socialstyrelsens klassifikation kan være udgangspunkt for en systematisk tilgang til at afgrænse målgrupperne til dokumentation af effekt af sociale ydelser.

Socialministeriet har i 10 år arbejdet med at udvikle indikatorer, som kommunerne skal indsamle relevante data til. Indikatorerne skal bl.a. være med til at sikre, at kommunerne indberetter nødvendige og ensartede data. Rigsrevisionen finder, at arbejdet med at opstille indikatorer danner en vigtig ramme for at indsamle data til at dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder dog også, at arbejdet – specielt på handicapområdet – er langstrakt. Rigsrevisionen bemærker, at der ikke er opstillet indikatorer på området for udsatte voksne ud over de indikatorer, som indgår i handicapstatistikken.

Undersøgelsen viser også, at der er forskellige indberetningsløsninger på tværs af socialområdet, og at mange kommuner bruger styrelsernes webløsninger sideløbende med en system-til-system-løsning. Det betyder, at kommunerne har mulighed for at indberette data, når system-til-system-løsningen ikke fungerer, men det indebærer også en betydelig risiko for fejlregistreringer blandt de kommunale sagsbehandlere.

Rigsrevisionen konstaterer, at den lovgivning, der regulerer ansvaret for at indsamle data mellem kommunerne og Socialministeriet, er upræcis og har været det gennem hele undersøgelsesperioden. Ministeriet har med datastrategien i 2016 igangsat et arbejde for at styrke rammerne for at registrere og indberette data og har sendt et lovforslag i høring. Ministeriet vil udarbejde en databekendtgørelse på socialområdet for at præcisere reglerne for dataindsamling, herunder de tidsmæssige og tekniske krav til indberetning.

SYSTEM-TIL-SYSTEM-LØSNINGER

System-til-system-løsninger kræver en snitflade, som muliggør automatisk udveksling af data mellem forskellige systemer. Det betyder, at data, der registreres i kommunerne, automatisk sendes til det statslige system.

Rigsrevisionen finder ministeriets arbejde positivt, men finder også, at krav, som præciserer bl.a. opgavefordeling, og hvordan data skal registreres og indberettes, burde være fremsat tidligere i den 10 år lange proces.

Endelig viser undersøgelsen, at Socialministeriet har udarbejdet vejledninger om kravene til kommunernes registrering og indberetning af data. Vejledningerne varierer på tværs af undersøgelsens 4 statistikker. Vejledningerne kan med fordel indeholde information om kravene til at kvalitetssikre data og kan gøres mere ensartede på tværs af statistikkerne.

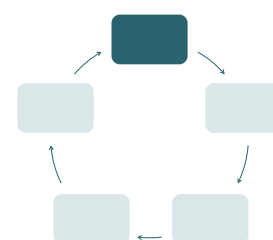
22. Dette kapitel handler om den ramme, som Socialministeriet har sat, for at kommunerne kan indberette data til nationale statistikker. Rammen skal understøtte, at kommunerne kan foretage en systematisk indsamling af data, som kan anvendes til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Med ramme mener vi for det første, om Socialministeriet har opstillet designs til at indsamle data, herunder om ministeriet har specificeret de data, som ministeriet ønsker at indsamle på nationalt niveau. For det andet mener vi, om ministeriet understøtter, at kommunerne i praksis kan indberette data, dvs. om kommunerne kan få viden om indberetningsopgaven og har systemløsninger, så de kan registrere data på nationalt niveau. I dette ligger også, at ministeriet skal følge kommunernes udfordringer med at indberette data. Det er kommunernes eget ansvar at sikre, at de har en systemløsning, der gør det muligt for dem at registrere data. Ministeriet skal sikre en systemløsning til at modtage data, ligesom ministeriet er afhængig af, at den samlede systemløsning medvirker til, at ministeriet får retvisende data.

Vi har belyst rammerne med udgangspunkt i undersøgelsens 4 nationale statistikker: anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger, handicapstatistikken og statistikken om stofmisbrugere.

2.1. SOCIALMINISTERIETS DESIGNS FOR INDSAMLING AF DATA

23. Vi har undersøgt, om Socialministeriet har udviklet designs til at indsamle data. Vi lægger til grund, at det er vigtigt, at ministeriet afgrænser de målgrupper, som ministeriet ønsker at anvende i arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser. En målgruppe er givet ved borgernes relevante karakteristika og problem. Vi lægger også til grund, at ministeriet specificerer, hvilke data ministeriet ønsker at indsamle på tværs af kommuner. Dette skal sikre, at kommunerne ikke indberetter data, som ministeriet ikke anvender. Endelig lægger vi til grund, at kommunerne på den ene side har et ansvar for at registrere data, mens ministeriet på den anden side har et ansvar for at indsamle data på tværs af kommuner.



Afgrænsning af målgrupper

24. Socialministeriet har oplyst, at departementet tager afsæt i de 3 hovedmålgrupper, som er defineret i serviceloven. Socialstyrelsen arbejder derimod ud fra en anden og mere detaljeret målgruppeklassifikation.

I serviceloven er der 3 overordnede målgrupper for modtagere af sociale indsatser:

- *Udsatte børn og unge* omfatter personer i alderen 0-22 år, der modtager en social foranstaltning. Det omfatter børn og unge, hvor der er iværksat en forebyggende foranstaltning eller en anbringelse uden for hjemmet. Børn og unge med handicap indgår i målgruppen, i den udstrækning de er omfattet af indsatserne.
- *Personer med handicap* omfatter personer på 18 år og derover med en fysisk eller kognitiv funktionsnedsættelse.
- *Udsatte voksne* omfatter personer på 18 år og derover med psykiske vanskeligheder eller et særligt socialt problem, som gør, at de modtager en social foranstaltning. Psykiske vanskeligheder kan fx være angst og spiseforstyrrelser, mens særlige sociale problemer kan være hjemløshed og misbrug. Målgruppen er kendetegnet ved typisk at have en række problemer frem for ét enkeltstående problem.

25. Undersøgelsen viser, at børn og unge med handicap ikke indgår som en selvstændig målgruppe, men registreres under udsatte børn og unge. Det er derfor ikke muligt at adskille børn og unge med handicap fra andre udsatte børn og unge. Undersøgelsen viser også, at Socialministeriet i datastrategien fremhæver, at ministeriet – i det omfang kommunerne eller andre institutioner allerede registrerer relevante data om fx børn med handicap – vil vurdere, om data med fordel også kan indsamles centralt. Departementet har oplyst, at børn med handicap fremover vil blive identificeret som en selvstændig målgruppe, og at ministeriet arbejder på en ny statistik for personer under 18 år med handicap.

26. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet i praksis arbejder med mere detaljerede målgrupper i sine analyser baseret på de nationale statistikker end de 3 hovedmålgrupper. Departementet har oplyst, at der ikke eksisterer én fast undermålgruppestruktur, som er operationel i enhver sammenhæng. Formålet med den enkelte analyse vil være retningsgivende for afgrænsningen af målgruppen. Rigsrevisionen bemærker, at en målgruppe defineret ved en given indsats, jf. serviceloven, først og fremmest anvendes til analyser med fokus på ydelser på et område og ikke til at dokumentere effekt af en indsats.

Undersøgelsen viser også, at Socialstyrelsen har udarbejdet en detaljeret målgruppeklassifikation på socialområdet, der bl.a. omfatter alder, typer af funktionsnedsættelser og typer af sociale problemer. Socialstyrelsen har desuden en klassifikation over tilbudte ydelser til borgerne. Klassifikationsarbejdet foregår i samarbejde med bl.a. KL. Formålet med klassifikationerne er at bidrage til mere præcise og sammenlignelige data, der gør det muligt at sammenligne sociale indsatser på tværs og vurdere effekt af sociale indsatser. Børn og unge med handicap er omfattet af denne målgruppeklassifikation.

Undersøgelsen viser endelig, at Socialstyrelsens målgruppeklassifikation generelt ikke bruges som ramme for at indsamle data til de nationale statistikker.

Specifikation af data til indsamling på nationalt niveau

27. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet primært har afgrænset, hvilke data kommunerne skal indberette på nationalt niveau, gennem udvikling af indikatorer. Formålet med at udvikle indikatorerne er at afdække nogle centrale målepunkter, som bidrager til viden om det ønskede resultat. Specifikation af data kan også ske på andre måder end gennem udvikling af indikatorer. Fx kan nye lovkrav eller politiske mål specificere, hvilke data kommunerne skal indberette til de nationale statistikker.

Arbejdet med at udvikle nationale indikatorer begyndte i 2006 i et dokumentationsprojekt på området for udsatte børn og unge. I 2007 blev der også igangsat et dokumentationsprojekt på handicapområdet. Indikatorerne for de enkelte områder er aftalt i arbejdsgrupper på tværs af flere ministerier og KL. Det er for alle dokumentationsprojekterne besluttet at offentliggøre indikatorerne på Danmarks Statistiks hjemmeside. Indikatorerne kaldes også de kommunale serviceindikatorer.

28. I det følgende gennemgår vi de 3 hovedmålgrupper og Socialministeriets arbejde med at definere, hvilke data kommunerne skal indsamle på nationalt niveau.

Udsatte børn og unge

29. I 2009 var der en samlet liste på 19 indikatorer på området for børn og unge, jf. bilag 3. I dag er der 17 indikatorer, da der ikke indsamles data om tid fra underretning til kontakt til fagperson/forældre og om udsatte børns vægt og højde.

Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har indsamlet data om tid fra underretning til kontakt til fagperson/forældre, da ministeriet vurderer, at indikatoren vil kræve uforholdsmæssigt mange resurser for kommunerne at indberette. Ministeriet har oplyst, at ministeriet hidtil ikke har samlet data om børns vægt og højde, men at ministeriet netop har fået kendskab til muligheden for at få adgang til disse data og p.t. er i dialog med Statens Serum Institut herom.

Personer med handicap

30. Socialministeriets arbejde med at udvikle indikatorer på området for personer med handicap begyndte i 2007. Arbejdet indebar bl.a. et hovedeftersyn på området med fokus på ny og bedre dokumentation af indsatsen på de kommunale serviceområder, herunder udvikling af nationale dokumentations- og effektmål.

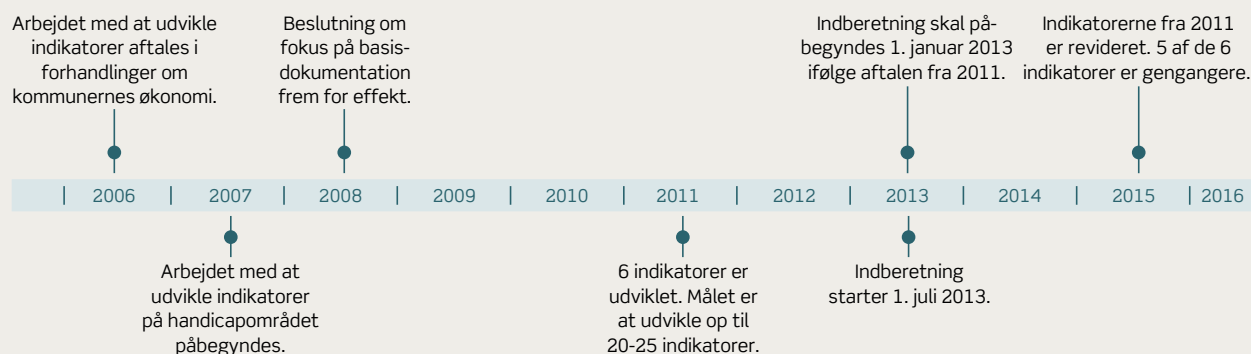
DOKUMENTATIONS- PROJEKTERNE

Projekterne udspringer af aftalen om kommunernes økonomi for 2006. Heraf fremgår det, at der skal iværksættes et arbejde med henblik på at opstille klare og dækkende dokumentationsmål samt udvikle nye målemetoder for output, effekt og brugertilfredshed.

Figur 2 viser Socialministeriets arbejde med at udvikle indikatorer på handicapområdet i perioden 2006-2016.

FIGUR 2

SOCIALMINISTERIETS ARBEJDE MED AT UDVIKLE INDITATORER PÅ HANDICAPOMRÅDET I PERIODEN 2006-2016



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 2, at arbejdet med at udvikle indikatorer på handicapområdet begyndte i 2007. Styregruppen for dokumentationsprojektet på handicapområdet besluttede i 2008, at fokus skulle være på at etablere basisdokumentation og kun sekundært på effekt. Beslutningen blev truffet på baggrund af en analyse, der viste, at det eksisterende datagrundlag på handicapområdet var mangelfuldt. I 2011 var der udviklet 6 indikatorer. Styregruppen forventede ifølge aftalen fra 2011, at det endelige antal på sigt kunne øges til op til 20-25 indikatorer. I 2011 besluttede styregruppen, at dataindsamlingen til indikatorerne skulle starte i januar 2013. Det blev senere udskudt ½ år, så indsamlingen startede den 1. juli 2013. I 2015 reviderede styregruppen indikatorerne. Der bliver i dag fortsat indsamlet data på 6 indikatorer, hvor 5 af indikatorerne er gengangere fra 2011, jf. bilag 3.

31. Rigsrevisionen konstaterer, at antallet af indikatorer i 2016 afviger væsentligt fra ambitionen i 2011 om at udvikle op til 20-25 indikatorer. Rigsrevisionen konstaterer også, at arbejdet med at udvikle indikatorer til de nationale statistikker har stået på siden 2007. Socialministeriet har oplyst, at arbejdet med at udvikle indikatorer på handicapområdet stadig pågår, og at indikatorerne løbende vil blive justeret, afhængigt af behovet. Ministeriet har ikke konkrete planer om at videreudvikle indikatorerne til de nationale statistikker, før flere kommuner indberetter data på de 6 eksisterende indikatorer. Rigsrevisionen konstaterer, at fremdriften i arbejdet med at videreudvikle indikatorerne har været langsomt.

Udsatte voksne

32. Modsat børne- og ungeområdet og handicapområdet har Socialministeriet ikke specificeret et sæt indikatorer for indsamling af data på området for udsatte voksne. Ministeriet har oplyst, at ministeriet indsamler data efter aftale med de relevante interessenter. Undersøgelsen viser, at ministeriet – med udgangspunkt i forskellige politiske ønsker – løbende har specificeret, hvilke data kommunerne skal indberette. Dette er typisk data om konkrete målgrupper, fx stofmisbrugere, kvinder på kvindekrisecentre, prostituerede og hjemløse. Data om udsatte voksne optræder også i handicapstatistikken, i det omfang udsatte voksne modtager indsatser eller ydelser, der overlapper med denne målgruppe.

33. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriet indsamler data om udsatte voksne på baggrund af løbende politiske ønsker og aftaler med fx Finansministeriet og KL.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Socialministeriet delvist har udviklet designs til at indsamle data. Rigsrevisionen finder, at ministeriet er nået længst på området for udsatte børn og unge.

Undersøgelsen viser også, at Socialministeriets departement tager udgangspunkt i de 3 hovedmålgrupper i serviceloven, som ikke er udviklet med det formål at dokumentere effekt af sociale indsatser. Departementet finder ikke en yderligere fast opdeling i undermålgrupper anvendelig, men arbejder ad hoc med mere afgrænsede målgrupper. Undersøgelsen viser desuden, at Socialstyrelsen i samarbejde med KL har udarbejdet en målgruppeklassifikation og en ydelsesklassifikation, der bl.a. skal styrke arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder, at klassifikationerne kan være udgangspunkt for en fælles tværministeriel tilgang til at afgrænse målgrupperne med fokus på at udvikle viden om effekt af socialpolitikken. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialstyrelsens målgruppeklassifikation generelt ikke bruges som ramme for at indsamle data til de nationale statistikker.

Rigsrevisionen konstaterer, at arbejdet med at udvikle indikatorer til dokumentationsprojekterne på børne- og ungeområdet og særligt handicapområdet har været langstrakt. På børne- og ungeområdet udviklede Socialministeriet 19 indikatorer i 2009. På nuværende tidspunkt indsamler Danmarks Statistik data på 17 af dem. Ministeriet har på handicapområdet til dato udviklet 6 indikatorer, hvor ambitionen på sigt var at udvikle op til 20-25 indikatorer. Udviklingen af indikatorer har stort set stået stille siden 2011. Rigsrevisionen konstaterer, at det er næsten 10 år siden, at arbejdet med at udvikle indikatorer til de nationale statistikker på handicapområdet begyndte, og at ministeriet afventer, at flere kommuner indberetter data på indikatorerne.

Socialministeriet har ikke udviklet nationale indikatorer på området for udsatte voksne ud over de tilfælde, hvor målgruppen indgår i indikatorerne på handicapområdet. Ministeriet indsamler data med udgangspunkt i løbende politiske ønsker og aftaler med fx Finansministeriet og KL.

2.2. KOMMUNERNES INDBERETNING AF DATA

34. Vi har undersøgt, om Socialministeriet understøtter, at kommunerne kan foretage en velfungerende indberetning af data. Vi har undersøgt, om ministeriet har sikret en klar opgave- og ansvarsfordeling og oplyst kommunerne om krav til at indberette data samt tilbudt en funktionel mulighed for at indberette. Vi lægger til grund, at det er vigtigt at sikre et samarbejde og en fælles tilgang til at indberette data på en standardiseret måde på tværs af kommuner. Dette kan medvirke til at minimere risikoen for fejl og mangler. Vi har også undersøgt, om ministeriet systematisk indsamler viden om, hvilke udfordringer kommunerne har med at indberette data.

Opgave- og ansvarsfordeling

35. Kommunerne har ansvaret for at gennemføre de sociale indsatser og for at dokumentere dem. Kommunerne har desuden ansvaret for at indkøbe og udvikle sagsbehandlings-systemer og forvalte de administrative data på sagsbehandlerniveau.

36. Undersøgelsen viser, at kravene til kommunernes dataindberetning på socialområdet i lovgivningen kun er formuleret på et forholdsvist overordnet niveau. Der er ikke direkte hjemmel til at udstede tekniske krav til dataindberetningen.

Undersøgelsen viser også, at Socialstyrelsen og de enkelte kommuner har indgået en aftale om dataudveksling til statistikken om stofmisbrugere. Af aftalen fremgår det eksplícit, hvad henholdsvis Socialstyrelsen og kommunen er forpligtet til. Det fremgår bl.a., at Socialstyrelsen er forpligtet til at stille en webløsning til rådighed. Kommunen har ansvaret for at sikre, at de it-systemer, som kommunen registrerer data i, er konfigureret og tilrettet til at kunne afgive oplysninger til Socialstyrelsens it-løsning.

Undersøgelsen viser videre, at Socialministeriet ikke har indgået lignende aftaler med kommunerne på andre områder. Med datastrategien er der dog taget fat på at styrke rammerne for at indberette data. Ministeriet vil arbejde for en mere klar og samlende lovgivning, der kan tydeliggøre regler og ændringer over for kommunerne. Ministeriet vil udarbejde en databekendtgørelse på socialområdet, der skal præcisere eksisterende krav og fastsætte tekniske krav til at indberette data. Ministeriet har udarbejdet et lovforslag om at få tydeliggjort kravene til kommunerne om at indberette data til de nationale statistikker. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har sendt et lovforslag i høring på området. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet har igangsat arbejdet med datastrategien og med at styrke rammerne for at indberette data sent, i forhold til at det er 10 år siden, at arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser blev igangsat.

Vejledninger til indberetning

37. Når staten stiller krav til kommunerne om at indberette data, bør der også findes en vejledning eller andet materiale, som giver kommunerne mulighed for at opfylde kravene.

38. Undersøgelsen viser, at vejledninger for alle 4 statistikker er tilgængelige på styrelsernes hjemmesider. Vejledningerne retter sig mod kommunerne og indeholder information om, hvilke data kommunerne skal indberette, og hvem der skal indberette. For anbringelsesstatistikken og statistikken om stofmisbrugere er der desuden udarbejdet en oversigt over typiske spørgsmål og svar til opgaven med at indberette.

For statistikken om forebyggende foranstaltninger og for handicapstatistikken er der – ud over vejledningen til kommunerne – også udarbejdet tekniske vejledninger til de kommunale leverandører. Undersøgelsen viser også, at vejledningerne har forskellig udformning og forskelligt indhold på tværs af statistikkerne og ikke indeholder information om krav til, hvordan kommunerne kvalitetssikrer data. Rigsrevisionen bemærker, at datastrategien ikke omhandler en mere ensartet vejledning på tværs af statistikker eller krav om vejledning til at kvalitetssikre data.

Kommunernes anvendelse af indberetningsløsninger

39. Formålet med system-til-system-løsninger er, at de kommunale fagsystemer kan kobles med de statslige systemer, så de indberetningsopgaver, der pålægges kommunerne, minimeres. Undersøgelsen viser, at KL ifølge datastrategien vil tage initiativ til at udarbejde vejledende standarder for kommunernes kontrakter med it-leverandører. Det er afgørende for en effektiv indberetning af data fra kommunerne, at Socialministeriet stiller tekniske snitflader til kommunernes fagsystemer til rådighed, så der etableres en system-til-system-løsning. Ministeriet skal tage højde for, at det skal være gennemskueligt og overkommeligt for kommunerne at indberette, bl.a. for at få en høj datakvalitet. Alternativt kan ministeriet stille en webløsning til rådighed. Det er dog en mere resursekrævende fremgangsmåde for kommunerne. En webløsning indebærer, at den kommunale sagsbehandler også registrerer data i eget fagsystem til kommunes eget brug. Denne dobbeltregistrering kan virke demotiverende for kommunerne og dermed også for udsigterne til at få retvisende data. Kommunerne kan derfor spare resurser og mindske risikoen for fejl, hvis de indberetter via en velfungerende system-til-system-løsning.

40. Undersøgelsen viser, at kommunerne anvender flere forskellige fagsystemer til at indberette data til hver af de 4 nationale statistikker, jf. boks 2. De forskellige systemer bliver leveret af forskellige leverandører. Det betyder, at forskellige leverandører skal være med til at sikre en velfungerende sammenhæng til de statslige systemer.

BOKS 2

KOMMUNALE FAGSYSTEMER

- Anbringelsesstatistikken – 2 fagsystemer.
- Statistikken om forebyggende foranstaltninger – 5 fagsystemer.
- Handicapstatistikken – 6 fagsystemer.
- Statistikken om stofmisbrugere – 7 fagsystemer.

Generelt varierer antallet af leverandører, da der løbende kommer nye leverandører eller er leverandører, der udgår.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialministeriet pr. august 2016.

Undersøgelsen viser også, at mange kommuner både anvender en webløsning og en system-til-system-løsning. Dette gør sig gældende for 3 af de 4 nationale statistikker, der indgår i undersøgelsen. En årsag til, at en kommune bruger begge løsninger, er, at der kan være problemer med system-til-system-løsningerne. Kommunerne vælger derfor i stedet at indberette data via webløsningen.

PROJEKT BEDRE DATA

Formålet med projektet var:

- at skubbe på en udvikling, der skulle give bedre data-kvalitet
- at kortlægge årsagerne til dataproblemer
- at koordinere initiativer til at forbedre datastatistikken.

JOURNALISERINGS-PRAKSIS

Ifølge offentlighedsloven skal dokumenter, der er modtaget eller sendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven fastslår, at statslige myndigheder skal anvende et journalsystem. Journalsystemet skal være indrettet på en måde, hvor det er muligt at identificere og adskille myndighedens sager, ligesom systemet skal indeholde en registrering af de dokumenter (navnlig ind- og udgående breve), der hører til de enkelte sager.

41. Undersøgelsen viser, at for fx anbringelsesstatistikken anvender ca. 76 kommuner en system-til-system-løsning, mens ca. 77 kommuner anvender Ankestyrelsens webløsning. Ca. 50 kommuner anvender begge løsninger. 5 af de 9 kommuner, som vi har interviewet, har bekræftet, at de bruger begge løsninger til at indberette data til anbringelsesstatistikken. Kommunerne har oplyst, at de har været nødt til at bruge webløsningen som en nødløsning, da der har været en række problemer med at indberette i fagsystemet. Bl.a. har fagsystemet været nede i længere perioder (senest i foråret 2016). Dertil kommer, at mange sagsbehandlere indberetter via webløsningen, da de oplever, at det kommunale fagsystem er meget kompliceret. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet kun opfordrer kommunerne til at indberette via webløsningen, hvis kommunen ikke har mulighed for at indberette via en system-til-system-løsning.

Viden om kommunernes problemer med at indberette data

42. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet har taget en række initiativer til at indsamle viden om kommunernes problemer med at indberette data. Ministeriet nedsatte bl.a. arbejdsgruppen Projekt Bedre Data i 2015. Ét af arbejdsgruppens fokusområder var kommunernes problemer med at indberette data på børne- og ungeområdet. Projekt Bedre Data blev afsluttet i efteråret 2016.

Undersøgelsen viser også, at styrelserne har mulighed for at følge med i kommunernes problemer med at indberette data gennem netværksmøder med ledende medarbejdere i kommunerne.

43. Alle styrelserne har oplyst, at den løbende kontakt til kommunerne er en vigtig kilde til at indsamle viden om kommunernes problemer med at indberette data. Gennemgangen af denne kontakt i form af korrespondancer mellem styrelserne og de 9 kommuner viser, at der ikke har været en fast journaliseringspraksis for flere af statistikkerne. Det betyder, at der er væsentlige mangler i det journaliserede materiale fra flere statistikker. Rigsrevisionen bemærker, at en mangelfuld journaliseringspraksis giver risiko for, at viden om kommunernes problemer med at indberette data går tabt og ikke kan dokumenteres. Danmarks Statistik har oplyst, at der er udfordringer forbundet med den anvendte journaliseringspraksis for handicapstatistikken. Danmarks Statistik har desuden igangsat en proces med at finde et journaliseringssystem, der kan anvendes på tværs af statistikkerne på socialområdet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at lovgivningen om fordeling af ansvar og opgaver mellem Socialministeriet og kommunerne om at indberette data er forholdsvis overordnet. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet ikke vurderer, at der er behov for at indgå aftaler om dataudveksling med de enkelte kommuner på andre områder end stofmisbrugsområdet. Ministeriet vil på sigt udarbejde en bekendtgørelse, der tydeliggør opgaver mellem ministeriet og kommunerne, herunder forpligtelser til at indberette data. Ministeriet har desuden sendt et lovforslag på området i høring.

Undersøgelsen viser også, at krav til at indberette sker gennem styrelsernes vejledninger, som findes på styrelsernes hjemmesider. Det fremgår af vejledningerne, hvad der skal indberettes, og hvem der skal indberette. Vejledningerne er dog forskellige både i form og indhold på tværs af statistikkerne. Rigsrevisionen finder, at vejledningerne er et relevant værktøj for kommunerne. Socialministeriet kan med fordel ensrette vejledningerne og sikre, at alle krav til kommunerne indgår, herunder også krav til kommunernes forpligtelser vedrørende kvalitetssikring af data.

Undersøgelsen viser videre, at kommunerne indberetter data til Socialministeriet via system-til-system-løsninger, en webløsning eller begge dele. For 3 af de 4 statistikker anvender mange af kommunerne begge løsninger. Rigsrevisionen finder, at det kan være hensigtsmæssigt at indberette via en webløsning, i tilfælde hvor system-til-system-løsningen ikke fungerer. Rigsrevisionen bemærker dog, at det er resursetungt for kommunerne at indberette gennem flere systemer, og at det øger risikoen for fejl.

Endelig viser undersøgelsen, at styrelsernes journaliseringspraksis for korrespondance med kommunerne er mangelfuld for flere af statistikkerne. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at styrelserne følger med i og dokumenterer kommunernes problemer med at indberette. Rigsrevisionen bemærker, at offentlige myndigheder har pligt til at journalisere dokumenter, der er modtaget eller sendt, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det omfatter således også styrelsernes korrespondance med kommunerne og oplysninger om problemer med at indberette data. Når styrelsernes journalisering er mangelfuld, risikerer styrelserne at miste en kilde til viden om kommunernes udfordringer med at indberette.

3. Socialministeriets understøttelse af retvisende data

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at der er væsentlig risiko for, at data i de nationale statistikker ikke er retvisende. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet arbejdsgange, der sikrer, at data er pålidelige, dækkende og aktuelle.

Undersøgelsen viser, at der er risiko for, at data i de undersøgte nationale statistikker ikke er pålidelige. *For det første* har kommunerne udfordringer med de tekniske løsninger til at indberette data. Det er ofte uklart for kommunerne, om problemerne skyldes fejl i egne fagsystemer eller fejl i Socialministeriets it-løsning til at indsamle data. Rigsrevisionen har konstateret tekniske problemer på tværs af kommuner, leverandører, styrelser og statistikker. Rigsrevisionen anerkender Socialministeriets arbejde med at forsøge at løse disse problemer, men finder, at der stadig er et potentiale for at mindske risikoen for ikke at få pålidelige data ved at intensivere samarbejdet med kommunerne om at løse de tekniske problemer. Rigsrevisionen bemærker, at kommunerne har ansvaret for deres it-systemers opsætning og for at indberette korrekte data. Socialministeriet har ansvaret for at sikre, at data bliver indsamlet, og er ansvarlig for at løse problemer, der knytter sig hertil.

For det andet er procedurerne for og metoderne til at kvalitetssikre data forskellige på tværs af de undersøgte statistikker. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet bør arbejde ud fra faste og standardiserede procedurer for at kvalitetssikre data. Dette skal sikre kontinuitet og ensartethed for kommunerne, så de kan tilrettelægge deres arbejdsgange herefter. Rigsrevisionen konstaterer bl.a., at Danmarks Statistik ikke sender cpr-liste til kommunerne for alle de undersøgte statistikker, når kommunerne skal kvalitetssikre deres indberettede data. Manglende cpr-liste gør det svært for kommunerne at identificere eventuelle fejl og mangler i deres indberetninger. Rigsrevisionen finder det problematisk, at Danmarks Statistik på tværs af egne statistikker har haft forskellige procedurer for anvendelse af cpr-liste til at kvalitetssikre data.

Undersøgelsen viser også, at kommunernes manglende indberetning og Danmarks Statistiks manglende opfølgning på indberetninger til handicapstatistikken betyder, at data langt fra er dækkende. På trods af at det er 3 år siden, at Danmarks Statistik oprindeligt skulle have startet med at indsamle data på handicapområdet, er det kun 32 kommuner, som har offentliggjort data i handicapstatistikken for hele indsamlingsperioden. 35 kommuner er med i handicapstatistikens seneste opgørelse.

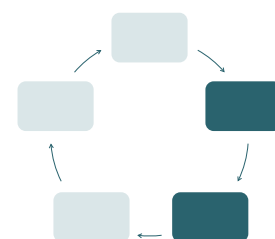
Rigsrevisionen konstaterer, at Danmarks Statistik for handicapstatistikken hidtil kun har valgt at kvalitetssikre data fra de kommuner, hvor Danmarks Statistik har vurderet, at data har en tilfredsstillende kvalitet. Rigsrevisionen finder, at denne tilgang til at kvalitetssikre data kan have været en medvirkende årsag til, at en række kommuner ikke er repræsenteret i handicapstatistikken i dag.

Endelig viser undersøgelsen, at de 4 nationale statistikker tidligere har haft problemer med aktualiteten, når de er blevet offentliggjort. Aktualiteten for de 4 statistikker er bedre i dag, end den har været i de forgangne år. Dog lever kvartalsstatistikken for handicapområdet endnu ikke op til Danmarks Statistiks målsætninger for aktualitet. Endvidere lever dele af årsstatikken for anbringelser ikke op til Ankestyrelsens målsætninger for aktualitet. Undersøgelsen viser, at der er problemer med aktualiteten i statistikken om stofmisbrugere, hvor den senest offentliggjorte statistik refererer til 2014.

44. Dette kapitel handler om Socialministeriets og kommunernes arbejde med at sikre retvisende data i de nationale statistikker. Vi undersøger, om arbejdet med at registrere, indsamle og kvalitetssikre data understøtter, at data er retvisende ud fra, om data er *pålidelige, dækkende og aktuelle*.

Vi lægger til grund, at Socialministeriet arbejder ud fra faste og standardiserede procedurer, som kan sikre kontinuitet og ensartethed for kommunerne. Kontinuitet og ensartethed i procedurerne for at kvalitetssikre data kan bl.a. lette kommunernes planlægning og minimere risikoen for misforståelser.

I undersøgelsen tager vi udgangspunkt i samme 4 nationale statistikker som i kapitel 2, dvs. anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger, handicapstatistikken og statistikken om stofmisbrugere.



3.1. PÅLIDELIGE DATA

45. Vi har undersøgt, om arbejdet med at indberette, indsamle og kvalitetssikre data er med til at give pålidelige data. Med pålidelige data forstår vi, at indberettede data fra en kommune afspejler den faktiske virkelighed, dvs. at relevante sager i kommunen er korrekt registreret. Vi lægger til grund, at Socialministeriet sikrer, at kommunernes indberetninger indsamles i ministeriets systemer på korrekt vis. Kommunerne har ansvaret for, at de relevante sager indberettes korrekt, og at deres indberetningsløsning fungerer og har den rigtige opsætning. Vi lægger også til grund, at pålideligheden af data er afhængig af, hvordan ministeriet og kommunerne kvalitetssikrer data, dvs. hvilken metode der anvendes, og om data kvalitetssikres på cpr-niveau.

Tekniske løsninger til at indberette, indlæse og indsamle data

46. Undersøgelsen viser, at de tekniske løsninger til at indberette og indlæse data i perioder ikke har fungeret. Det øger risikoen for, at data ikke er pålidelige. Kommunerne kan for det meste ikke vurdere, om disse problemer skyldes fejl eller mangler i de kommunale leverandørers opsætning af it-systemet eller hos styrelsen. Derfor hersker der ofte tvivl om, hvem kommunerne skal kontakte for at få hjælp til at løse problemet.

De tekniske udfordringer har været størst og flest for kommuner, der har indberettet i system-til-system-løsninger. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet i de sidste par år har været opmærksom på, at der har været store udfordringer med kvaliteten af de data, der indsamles i kommunerne. Bl.a. var en delleverance fra Projekt Bedre Data en kortlægning over dataudfordringerne på dele af det sociale område. Ministeriet har i en årrække haft et tæt samarbejde med leverandører og KL for at løse problemerne og vurderer, at der er god fremdrift med dette arbejde.

Socialministeriet har også oplyst, at det er ministeriets oplevelse, at en stor del af problemerne med indberetning af kommunale data skyldes træghed med at indberette og tvivl om korrekt håndtering af fagsystemerne blandt de kommunale sagsbehandlere. Ministeriet opfordrer kommunerne til at henvende sig, hvis de oplever problemer med indberetning af data, så ministeriet kan hjælpe med at afklare problemets karakter og oprindelse.

47. Ved vores gennemgang af korrespondancen mellem kommunerne og styrelserne og ved vores besøg i kommunerne har vi identificeret en række tekniske udfordringer i forhold til at få kommunernes og styrelsernes systemer til at tale sammen.

Vores gennemgang af korrespondancen mellem kommuner og Ankestyrelsen om anbringelsesstatistikken og de efterfølgende kommunebesøg bekræfter bl.a., at der er væsentlig risiko for, at data ikke er pålidelige. Gennemgangen viser, at både fagsystemet til kommunale indberetninger og Ankestyrelsens webbaserede indberetningsløsning har været nede i perioder. Det har betydet, at flere kommuner har været i tvivl om, hvorvidt deres data er blevet indlæst.

48. Vi har også identificeret problemer med pålideligheden af data om forebyggende foranstaltninger. Undersøgelsen viser bl.a., at antallet af sager i nogle af kommunernes opgørelser ikke stemmer med antallet af Danmarks Statistiks sager efter indberetning. Nogle kommuner har oplyst, at der er blevet offentliggjort data i årsstatistikken, som ikke stemmer overens med kommunens data, da data er offentliggjort uden at være blevet rettet.

Danmarks Statistik har oplyst, at Danmarks Statistiks opgørelser ikke stemmer 100 % overens med kommunernes opgørelser. Det skyldes bl.a., at der har været store udfordringer med at få korrekte datoer for, hvornår en ydelse er stoppet.

49. Gennemgangen af handicapstatistikken har også identificeret problemer med pålideligheden af data. Vi har bl.a. identificeret, at sager, som kommunerne sletter i deres fagsystem, stadig optræder i Danmarks Statistiks udtræk. Således genereres der for mange cpr-numre i handicapstatistikken, jf. boks 3.

BOKS 3

EKSEMPEL PÅ ET PROBLEM VED AT INDBERETTE TIL HANDICAP-STATISTIKKEN

En kommune har oplyst, at hvis kommunen sletter sager i sit fagsystem, som den tidligere har indberettet ved en fejl, bliver den slettede sag ikke fjernet i Danmarks Statistiks opgørelse. Det betyder, at der opstår en stigende forskel mellem de indberettede sager og de sager, som indgår i statistikken. Sager, som skulle være slettet i statistikken, fremgår fortsat.

Socialministeriet har oplyst, at det skyldes et problem med snitfladen mellem ministeriets systemer og de kommunale indberetningssystemer. Slettede sager fjernes ikke fra kommunernes udtræk til Danmarks Statistik. Danmarks Statistik har igennem længere tid arbejdet på at løse problemet.

50. Undersøgelsen viser, at der også er stor forskel på kommunernes indberetning til statistikken om stofmisbrugere, alt efter hvilken indberetningsløsning kommunerne anvender. Socialstyrelsen vurderer selv, at kommuner med system-til-system-løsninger har større udfordringer end de kommuner, som anvender webløsningen. Socialstyrelsen gennemførte i perioden oktober 2014 - september 2015 et projekt for at identificere og afhjælpe problemer med system-til-system-løsningen fra 4 forskellige systemleverandører. Rigsrevisionen konstaterer, at ikke alle leverandører på området indgik i projektet. Der er derfor fortsat risiko for, at data indberettet via nogle system-til-system-løsninger ikke er pålidelige.

Procedurer for og metode til at kvalitetssikre data

51. Et fællestreæk ved procedurerne for at kvalitetssikre de 4 statistikker er, at styrelserne validerer indberettede data ved, at kommunerne skal godkende et antal nøgletal eller oversigtstal. Den relevante styrelse sender disse opgørelser til kommunerne, som derefter skal identificere eventuelle fejl og rette dem. Boks 4 viser, hvilke nøgletal eller oversigtstal der er tale om for de 4 statistikker.

BOKS 4

NØGLETAL OG OVERSICHTSTAL, SOM KOMMUNERNE SKAL FORETAGE KVALITETSSIKRING UD FRA**Anbringelsesstatistikken**

Kommunerne skal godkende 4 oversigtstal:

- afgørelser om anbringelse af børn og unge (0-17 år)
- anbragte børn og unge (0-17 år)
- afgørelser om anbringelse af børn og unge (18-22 år)
- anbragte børn og unge (18-22 år).

Statistikken om forebyggende foranstaltninger

Kommunerne skal godkende 4 oversigtstal:

- personer, som modtager personrettet forebyggende foranstaltning pr. 31. december det forgangne år
- personer, som modtager personrettet forebyggende foranstaltning i det forgangne kalenderår
- personer, som modtager familierettet forebyggende foranstaltning pr. 31. december det forgangne år
- personer, som modtager familierettet forebyggende foranstaltninger i det forgangne kalenderår.

Handicapstatistikken

Kommunerne skal validere data ud fra en række oversigtsstal:

- antallet af aktive og afsluttede sager
- oversigt over kommunens sager over tid
- antallet af unikke cpr-numre fordelt på aktive og afsluttede sager
- oversigt over obligatoriske sagstyper, hvor kommunen ikke har indberettet nogen sager
- oversigt over fejl i kommunens materiale (fx antal sager med ukendt målgruppe)
- oversigt over modtagne tilbud – med procentandelen af produktionsnumre
- antallet af aktive og afsluttede sager, hvor kommunen kun er betalingskommune
- de indberettede sager fordelt på de indberettende kommuner/handlekommuner
- oversigt over de indberettede målgrupper
- målgrupper fordelt på ydelser (fysisk funktionsnedsættelse, psykisk funktionsnedsættelse og socialt problem).

Statistikken om stofmisbrugere

Udvalgte kommuner skal forholde sig til nøgletal, som er gennemsnittet for perioden 2008-2011, for 5 variable:

- antal anmodninger
- antal iværksættelser
- antal tilbudstilknytninger
- antal indskrivinger
- antal afslutninger.

Kilde: Socialministeriet.

52. Ankestyrelsen validerer årsstatikken for anbringelser ved at sende 4 oversigtstal til kommunen. Hvis tallene ikke passer, kan kommunen spørge Ankestyrelsen efter en cpr-liste, som kommunen kan bruge til at identificere forskellen mellem kommunens og Ankestyrelsens tal. Kommunerne får ikke nye oversigtstal til godkendelse, når de har foretaget eventuelle fejlrettelser.

Ankestyrelsen validerer også anbringelsesstatistikken kvartalsvist. Det foregår ved, at Ankestyrelsen sender cpr-lister ud, som kommunerne kan afstemme med deres egne tal. Flere af de undersøgte kommuner har oplyst, at de nogle gange undlader at foretage den kvartalsvise validering. Undersøgelsen viser desuden, at Ankestyrelsen ikke følger op på, i hvilken udstrækning kommunerne gennemfører eventuelle kvartalsvise rettelser. Rigsrevisionen konstaterer, at ingen af de undersøgte kommuner kunne godkende årsstatistikken for 2015, da den blev sendt til godkendelse. Kommunerne måtte derfor fejlrette data, da årsstatistikken skulle valideres.

For statistikken om forebyggende foranstaltninger sender Danmarks Statistik efter årets afslutning en rapport til alle kommuner med oversigtstal for den enkelte kommune. I rapporten beder Danmarks Statistik kommunerne godkende oversigtstal over personrettede og familierettede forebyggende foranstaltninger for det forgangne år. Danmarks Statistik tager kontakt til kommunen, hvis Danmarks Statistik ved en efterfølgende intern validering ikke finder, at data ser ud til at være valide.

For handicapstatistikken udtrækker Danmarks Statistik indberettede data fra den enkelte kommune. På baggrund af Danmarks Statistiks kvalitetstjek og fejlsøgning fordeles kommunerne i én af følgende kategorier:

- 1) *Manglende indberetning eller forsinket indberetning*: I disse tilfælde rykker Danmarks Statistik kommunen for indberetning af data.
- 2) *For mange ugyldige koder*: Hvis der er for mange kodefejl i kommunens indberetning af data, sender Danmarks Statistik en opgørelse over fejlene til kommunen og beder kommunen om at rette dem.
- 3) *For få sager*: Hvis kommunen indberetter færre aktive sager end 50 % af mængden af aktive sager i den sociale resurseopgørelse fra 2012, skønner Danmarks Statistik, at der sandsynligvis er indberettet for få sager. Danmarks Statistik kontakter derfor kommunen og sender kommunen en tilbagemeldingsrapport.
- 4) *Til godkendelse*: Hvis ingen af ovenstående er gældende, sender Danmarks Statistik en tilbagemeldingsrapport til kommunen med henblik på godkendelse.

Socialstyrelsen validerer statistikken om stofmisbrugere ved, at den enkelte kommune skal godkende 5 nøgletal. Socialstyrelsen sender en oversigt over indberetningerne og beder kommunen om enten at sende rettelser eller godkende indberetningerne. Socialstyrelsen kan bede kommunerne om at validere indberetninger, som går flere år tilbage.

Brug af cpr-lister

53. Undersøgelsen viser, at kommunerne har meget vanskeligt ved at identificere fejl og mangler i deres indberetning, hvis de ikke modtager en liste med sager på cpr-niveau. Enkelte kommuner nævner, at de har godkendt data uden at fejlrette dem, da de har vurderet, at valideringen ville være for resursekrævende uden en cpr-liste. Enkelte kommuner godkender dermed tal, som de godt ved, ikke er korrekte.

54. Undersøgelsen viser, at Danmarks Statistik ikke har sendt cpr-lister til kommunerne, når de skal validere handicapstatistikken. Danmarks Statistik har hidtil vurderet, at dette er i strid med deres datafortrolighedspolitik, jf. boks 5.

BOKS 5

DANMARKS STATISTIKS DATAFORTROLIGHEDSPOLITIK

Danmarks Statistik indsamler og bearbejder fortrolige individoplysninger. Danmarks Statistiks datafortrolighedspolitik skal sikre mod misbrug af disse oplysninger. Datafortrolighedspolitikken indebærer derfor, at Danmarks Statistik undgår at sprede identificerbare individoplysninger såsom cpr-numre.

For statistikken om forebyggende foranstaltninger udveksler Danmarks Statistik derimod cpr-numre efter kontakt med den kommunale medarbejder, hvis kommunen har vanskeligt ved at fejlrette data. Danmarks Statistik har oplyst, at de i disse tilfælde sender cpr-lister retur til kommunen med data, som ikke er behandlet af Danmarks Statistik. Derfor bryder denne procedure ikke med datafortrolighedspolitikken.

Undersøgelsen viser også, at Ankestyrelsen sendte cpr-lister til kommunerne, når kommunerne skulle validere data til anbringelsesstatistikken. Denne praksis er fortsat, efter at Danmarks Statistik har overtaget statistikken i juli 2016.

Rigsrevisionen konstaterer, at Danmarks Statistik har haft 3 forskellige praksisser for at anvende cpr-lister, alt efter hvilke statistikker de validerer. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at Danmarks Statistiks datafortrolighedspolitik har forhindret Danmarks Statistik i at kvalitetssikre data til handicapstatistikken ved hjælp af cpr-lister. Samme datafortrolighedspolitik har dog ikke forhindret Danmarks Statistik i at kvalitetssikre data til anbringelsesstatistikken og statistikken om forebyggende foranstaltninger ved hjælp af cpr-lister.

Danmarks Statistik har oplyst, at de i forbindelse med opbygningen af procedurerne for at kvalitetssikre handicapstatistikken blev i tvivl om tolkningen af fortrolighed og de heraf givne muligheder for at kvalitetssikre data. På baggrund af en tilbagemelding fra Kammeradvokaten vil Danmarks Statistik fremadrettet ændre praksis for handicapstatistikken. Danmarks Statistik vil således kvalitetssikre data på samme måde som for de andre indvidbaserede socialstatistikker. Danmarks Statistik har endvidere oplyst, at de endnu ikke har fastlagt proceduren for at kvalitetssikre anbringelsesstatistikken, herunder brugen af cpr-lister.

Undersøgelsen på stofmisbrugsområdet viser, at kommunerne selv kan udtrække en rapport på cpr-niveau i det it-system, som samler dataene. Kommunerne kan bruge rapporten til at kvalitetssikre data.

Styrelsernes dialog med kommunerne om at kvalitetssikre data

55. Undersøgelsen viser, at de kommuner, vi har interviewet, generelt efterspørger mere gennemsigtighed og ensartethed i procedurerne for at kvalitetssikre data. Dette vil give dem mulighed for at prioritere resurserne herefter.

Undersøgelsen viser også, at styrelsernes procedurer for at kvalitetssikre data ofte er personbårne, dvs. kontakten sker direkte til navngivne personer i kommunerne. Rigsrevisionen konstaterer, at dette gør procedurerne sårbare over for udskiftning af medarbejdere, organisatoriske forandringer mv. Gennemgangen af korrespondancen mellem styrelserne og de 9 kommuner viser, at personudskiftning i kommunerne ved flere lejligheder har givet anledning til misforståelser og betydelige mangler eller forsinkelser.

Socialministeriet har oplyst, at det er ministeriets erfaring, at det giver bedre resultater at sende mails direkte til en navngiven kommunal kontaktperson end at sende til fx en kontor- eller afdelingspostkasse. Rigsrevisionen bemærker, at ministeriet med fordel kan adressere de fremsendte mails til både en navngiven person og en fælles postkasse.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at der er væsentlig risiko for, at data i de nationale statistikker ikke er pålidelige. Der er flere eksempler på tekniske udfordringer med it-løsningerne, der giver problemer. Det er ofte vanskeligt at vurdere, hvem der har ansvaret for de tekniske problemer. Det kan betyde, at problemerne ikke bliver løst. Rigsrevisionen konstaterer, at der er tekniske problemer på tværs af kommuner, leverandører, styrelser og statistikker.

Undersøgelsen viser også, at procedurerne for og metoderne til at kvalitetssikre data er forskellige for de undersøgte statistikker, og at de undersøgte kommuner efterspørger mere gennemsigtighed i procedurerne. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet i højere grad skal sikre mere standardiserede og ensartede procedurer for at kvalitetssikre data på tværs af statistikkerne.

Undersøgelsen viser videre, at det er meget vanskeligt for kommunerne at validere deres data, når de ikke har cpr-lister. Kommunebesøgene har vist, at enkelte kommuner godkender tal, som de godt ved, ikke er korrekte. Rigsrevisionen konstaterer, at styrelserne har anvendt forskellig praksis for brug af cpr-lister, når de kontakter kommunerne for at validere data. Danmarks Statistik har haft forskellig praksis på tværs af 3 statistikker. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at Danmarks Statistik hidtil har fortolket sin datafortrolighedspolitik forskelligt, alt efter hvilke data til de nationale statistikker kommunerne skal kvalitetssikre.

Endelig viser undersøgelsen, at dialogen med kommunerne ofte er personbåren. Det gør styrelsernes kontakt til kommunerne sårbar over for udskiftning af personale og kan hæmme en fast og kontinuerlig procedure for at kvalitetssikre data.

3.2. DÆKKENDE DATA

56. Vi har undersøgt, om data, som kommunerne indberetter til de nationale statistikker, er dækkende. Med dækkende data forstår vi, at styrelserne indsamler data fra alle kommuner. Dækkende data giver et repræsentativt datamateriale og dermed et bedre udgangspunkt for at gennemføre analyser af sociale indsatsers virkning. Vi har også undersøgt, om procedurerne for at kvalitetssikre data er målrettet alle kommuner eller udvalgte kommuner. Vi lægger til grund, at kommunerne skal validere, hvis der er risiko for, at data ikke er pålidelige.

Indsamling af data fra kommunerne

57. Undersøgelsen viser, at styrelserne har offentliggjort tal for alle kommuner i anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger og statistikken om stofmisbrugere. Danmarks Statistik har kun offentliggjort tal for et mindre antal kommuner på handicapområdet. Danmarks Statistik har tidligere nedprioriteret at følge op på en række kommuner, som enten ikke har indberettet til handicapstatistikken, eller hvor Danmarks Statistik har vurderet, at datakvaliteten har været for dårlig.

Danmarks Statistik har oplyst, at der har været tale om nødvendige prioriteringer i arbejdet, idet udfordringerne med handicapstatistikken har været mere omfangsrige end antaget forud for projektets start. Derfor blev ikke alle kommuner kontaktet af Danmarks Statistik i forbindelse med de første dataindberetninger. Danmarks Statistik har hen over sommeren 2016 skiftet praksis og kvalitetssikrer nu data i alle kommuner.

Rigsrevisionen bemærker desuden, at enkelte af de undersøgte kommuner har oplyst, at de hidtil ikke har prioriteret at indberette til handicapstatistikken.

58. Den daværende regering og KL indgik i 2011 en aftale om at indberette data på handicapområdet pr. 1. januar 2013. Undersøgelsen viser, at der bl.a. har været store tekniske problemer med en løsning fra én leverandør til 14 kommuner. De første data fra disse kommuner blev først indberettet via løsningen i august 2016. Rigsrevisionen konstaterer, at der kun er offentliggjorte data for 32 kommuner i handicapstatistikken for hele indsamlingsperioden fra 4. kvartal 2013 til 2. kvartal 2016. 35 kommuner er med i handicapstatistikens seneste opgørelse fra 2. kvartal 2016. Rigsrevisionen bemærker, at det er over 3 år siden, at kommunerne skulle starte med at indberette til handicapstatistikken.

Udstrækning af kvalitetssikringsprocedurerne i kommunerne

59. Undersøgelsen viser, at det er forskelligt, om alle kommuner skal validere deres data. For både anbringelsesstatistikken og for statistikken om forebyggende foranstaltninger bliver alle kommuner bedt om at validere indberetningerne.

Danmarks Statistik har hidtil prioriteret at validere data i handicapstatistikken fra de kommuner, hvor de har vurderet, at datakvaliteten har været tilfredsstillende. Danmarks Statistik har oplyst, at de fra juni 2016 har etableret en procedure, hvor alle kommuner vil blive kontaktet af Danmarks Statistik med maks. ½ års mellemrum. Kommunerne bliver her bedt om at validere data, udrede udfordringer med indberetninger eller indsende manglende indberetninger. Tidligere har Danmarks Statistik kontaktet udvalgte kommuner løbende.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse uhensigtsmæssigt, at Danmarks Statistik hidtil har prioriteret kun at kvalitetssikre handicapstatistik for kommuner, hvor de har vurderet, at datakvaliteten har været tilfredsstillende. Denne tilgang kan have medvirket til, at data på handicapområdet i dag ikke er dækkende. Danmarks Statistik har oplyst, at de har været nødsaget til at foretage prioriteringer i forhold til, hvilke kommuners udfordringer de skulle følge op på. Det skyldes, at kommunerne har haft store udfordringer med at indberette data, og it-leverandørerne har haft problemer med at levere data.

60. For data om stofmisbrugere bliver en kommune udtaget og bedt om at bekræfte data, hvis antallet for hvert af de 5 nøgletal er under 80 % af gennemsnittet for de tidligere år. Kommunerne bliver også bedt om at bekræfte data, hvis der er forskel mellem antallet af anmodninger og iværksættelser eller mellem antallet af tilbudstilknytninger og indskrivinger. 32 kommuner blev bedt om at validere deres data ved den seneste gennemgang. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialstyrelsen har udarbejdet en model for at kvalitetssikre data, der prioriterer resurserne til de kommuner, hvor datakvaliteten er dårligst. Rigsrevisionen finder, at modellen er et godt udgangspunkt for at kvalitetssikre data. Rigsrevisionen bemærker dog, at systematiske fejl i en kommunes indberetning ikke vil blive opdaget med Socialstyrelsens procedure for at kvalitetssikre data, da nøgletallet i så fald også vil være fejlbehæftet.

For statistikken om stofmisbrugere skal udvalgte kommuner forholde sig til nøgletal (som er et gennemsnit for perioden 2008-2011) for 5 variable:

- antal anmodninger
- antal iværksættelser
- antal tilbudstilknytninger
- antal indskrivinger
- antal afslutninger.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at alle kommuner indberetter til 3 af de 4 statistikker. Det er ikke alle kommuner, der indberetter til handicapstatistikken, på trods af at det er 3 år siden, at indsamlingen af data til handicapstatistikken oprindeligt skulle være startet. I kvartalsstatistikkerne for 2016 er det kun 32 kommuner, som har offentliggjorte tal for hele perioden. 35 kommuner har offentliggjorte tal i den seneste kvartalsstatistik. Det kan dels skyldes, at Danmarks Statistik ikke tidligere har prioriteret dataindsamling i alle kommuner, dels at nogle kommuner ikke har prioriteret at indberette til handicapstatistikken. Rigsrevisionen finder ikke, at data på handicapområdet er dækkende.

Undersøgelsen viser også, at procedurerne for at kvalitetssikre data på tværs af statistikkerne har forskellig udstrækning. Proceduren for at kvalitetssikre data for 2 af de 4 statistikker er målrettet alle kommuner. For statistikken om stofmisbrugere er proceduren målrettet udvalgte kommuner baseret på afvigelser i forhold til nøgletal. For handicapstatistikken har Danmarks Statistik tidligere kun valideret data for kommuner, hvor Danmarks Statistik har vurderet, at datakvaliteten er tilfredsstillende. Dette finder Rigsrevisionen uhensigtsmæssigt. Danmarks Statistik har oplyst, at alle kommuner fremadrettet vil få valideret data på handicapområdet halvårligt.

3.3. AKTUELLE DATA

61. Vi har undersøgt, om data er aktuelle. Ved aktuelle data forstår vi, at de indsamlede data er tidssvarende, når de bliver offentliggjort. Vi lægger til grund, at aktuelle data er af betydning, da datamaterialet bør afspejle oplysninger om sociale indsatser, der tilbydes i kommunerne i dag. Vi lægger også til grund, at Danmarks Statistik og Ankestyrelsen som minimum skal overholde sine egne målsætninger for aktualitet.

Offentliggjorte data

62. Undersøgelsen viser, at Danmarks Statistik har tilsluttet sig de europæiske retningslinjer for god praksis (European Statistics Code of Practice). Dette omfatter retningslinjer for god praksis for offentliggørelse af aktuelle statistikker. Ifølge de europæiske retningslinjer skal Danmarks Statistik offentliggøre kvartalsstatistikken inden for 92 dage og årsstatistikken inden for 1 år efter referenceperioden.

Undersøgelsen viser også, at Ankestyrelsen har haft interne mål om, at årsstatistikken skal være færdig senest i efteråret det følgende år. Der har ikke været specifikke mål for udgivelsen af kvartalsstatistikken.

Socialministeriet har oplyst, at Socialstyrelsen ikke har haft en erklæret målsætning for aktualiteten af statistikken om stofmisbrugere.

63. Tabel 1 viser, hvilken periode de senest offentliggjorte tal i de 4 statistikker er fra. Vores gennemgang er foretaget den 25. januar 2017. Dette giver os mulighed for at vurdere, om Danmarks Statistik opfylder det interne mål om, at årsstatistikken skal være offentliggjort senest 1 år efter referenceperioden.

TABEL 1

DATA, SOM ER OFFENTLIGGJORT FOR DE 4 STATISTIKKER PR. 25. JANUAR 2017

	Anbringelsesstatistikken	Statistikken om forebyggende foranstaltninger	Handicapstatistikken	Statistikken om stofmisbrugere
Årsstatistik	2014/2015	2015	2015 ¹⁾	2014
Kvartalsstatistik	3. kvartal 2016	– ²⁾	2. kvartal 2016	– ²⁾

¹⁾ Kun én af 6 indikatorer udgives som årsstatistik på handicapområdet.

²⁾ Der udgives ikke kvartalsstatistik på dette område.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistiks Statistikbank, Ankestyrelsens hjemmeside og Socialministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at de senest offentliggjorte tal i årsstatistikken om anbringelser er fra enten 2014 eller 2015. Med andre ord er tal for nogle indikatorer fra 2014, mens tal for andre indikatorer er fra 2015. Således lever dele af årsstatistikken ikke op til Ankestyrelsens interne mål om, at årsstatistikken skal være færdig senest i efteråret det følgende år. Den senest offentliggjorte kvartalsstatistik for anbringelser er fra 3. kvartal i 2016.

De senest offentliggjorte tal i årsstatistikken om forebyggende foranstaltninger er fra 2015. Årsstatistikken lever således op til Danmarks Statistiks målsætning. Undersøgelsen viser, at der for denne statistik er sket betydelige fremskridt. Tal i årsstatistikken er tidligere blevet offentliggjort med betydelig forsinkelse. Årsstatistikken for henholdsvis 2012 og 2013 blev offentliggjort den 1. januar 2015.

De senest offentliggjorte tal i årsstatistikken på handicapområdet er fra 2015. Årsstatistikken lever således op til Danmarks Statistiks målsætning. De senest offentliggjorte tal i kvartalsstatistikken er fra 2. kvartal 2016. Kvartalsstatistikken lever således ikke op til Danmarks Statistiks målsætning om at offentliggøre kvartalsstatistik inden for 92 dage efter referenceperioden. Danmarks Statistik har oplyst, at de har iværksat en ny procedure for at kvalitetssikre data på handicapområdet. I denne procedure valideres data for 2 kvartaler halvårligt. Rigsrevisionen bemærker, at Danmarks Statistik med den nye procedure ikke vil kunne nå at offentliggøre tal fra det ene af de 2 kvartaler inden for sit eget mål på 92 dage. Det skyldes, at kommunerne først skal validere det første af 2 kvartaler 3 måneder efter dets afslutning.

De senest offentliggjorte tal i årsstatistikken om stofmisbrugere er fra 2014. Undersøgelsen viser, at tal for 2012 og 2013 blev offentliggjort samlet i september 2015. Tal for 2014 blev først offentliggjort primo oktober 2016. Socialstyrelsen har oplyst, at udfordringerne med at offentliggøre statistikken bl.a. hænger sammen med, at Socialstyrelsen har anskaffet en ny database.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Danmarks Statistik har haft vanskeligt ved at leve op til sine egne målsætninger for aktualitet af data. Statistikkerne lever dog i højere grad op til målsætningerne for aktualitet i dag end de foregående år. Dog bliver dele af kvartalsstatistikken på handicapområdet endnu ikke offentliggjort inden for Danmarks Statistiks egen målsætning om 92 dage efter referenceperioden.

Undersøgelsen viser også, at dele af årsstatistikken om anbringelser ikke lever op til Ankestyrelsens målsætning for aktualitet.

Endelig viser undersøgelsen, at den senest offentliggjorte årsstatistik om stofmisbrugere er fra 2014.

4. Anvendelse af data til at dokumentere effekt

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke anvender data fra de nationale statistikker til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriet ikke har udviklet planer eller strategier for, på hvilke områder og i hvilket omfang data fra de nationale statistikker skal anvendes til at dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at ministeriet ikke har gennemført analyser baseret på de nationale statistikker, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Undersøgelsen viser også, at Socialministeriet ikke har standarder eller retningslinjer for, hvad der skal til, for at en analyse kan dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder, at ministeriet med fordel kan etablere en mere klar forståelse af, hvilke typer af analyser der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Rigsrevisionen anerkender, at data fra de nationale statistikker også skal anvendes til andre typer af analyser end effektanalyser, fx analyser af nationale udviklinger. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at disse typer af analyser bidrager med andre former for viden på det sociale område og ikke kan erstatte analyser af effekt af sociale indsatser. Skiftende regeringer har de sidste 10 år haft et erklæret mål om, at data fra kommunerne skal bidrage med viden om, hvilke indsatser der virker. Rigsrevisionen finder, at hvis dette mål skal indfries, må Socialministeriet i højere grad prioritere resurser til analyser af effekt af sociale indsatser.

Rigsrevisionen finder, at ministerieordningen, som er en aftale om Socialministeriets institutioners adgang til data i Danmarks Statistik, giver ministeriet en fleksibel adgang til data.

64. Dette kapitel handler om, hvorvidt Socialministeriet har sikret, at data anvendes til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

4.1. TILGÆNGELIGHED AF DATA

65. Vi har undersøgt, om Socialministeriet har sikret, at data fra de nationale statistikker er gjort tilgængelige på individniveau for eksterne institutioner og ministeriets underliggende institutioner. Vi lægger til grund, at det er nødvendigt at have adgang til data på individniveau på tværs af statistikker – uanset ejerskabet – for at dokumentere effekt af sociale indsatser. Socialministeriet har ejerskabet over nationale data på socialområdet og kan bestemme, hvor data skal opbevares. Data bliver primært opbevaret hos Danmarks Statistik, som får ejerskabet over data, efter de har bearbejdet dem.

66. Eksterne institutioner, dvs. institutioner, som ikke har ejerskab over data, kan få adgang til data på individniveau i Danmarks Statistik gennem forskningsserviceordningen. Denne service giver adgang for forskere, institutioner og virksomheder til at gøre brug af data lagret hos Danmarks Statistik. Det kræver, at der er tale om autoriserede forsknings- eller analysemiljøer, fx universiteter. Relevante eksterne institutioner kan altså søge om at få adgang til data fra de nationale statistikker gennem forskningsserviceordningen.

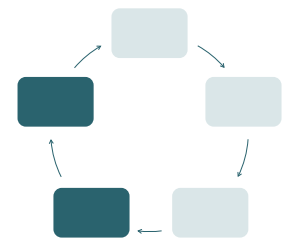
Hvis en ekstern institution skal gøre brug af forskningsserviceordningen, er det et krav, at institutionen på forhånd udarbejder en projektbeskrivelse. Projektbeskrivelsen skal indeholde en præcis beskrivelse af populationen, og hvilke registre der ønskes adgang til, samt en beskrivelse af eventuelle eksterne data, som skal tilknyttes projektet.

Hvis projektbeskrivelsen bliver godkendt, gives der adgang til afidentificerede data. Danmarks Statistik kan fjerne identifikationen af data ved fx at erstatte cpr-nummeret med et løbenummer. Det er herefter muligt at sammenkøre data på tværs af de aftalte statistikker. Personfølsomme oplysninger forlader aldrig Danmarks Statistik.

67. Indtil slutningen af 2015 havde Socialministeriets underliggende institutioner adgang til data på individniveau i Danmarks Statistik gennem forskningsserviceordningen.

Det daværende Social- og Indenrigsministerium etablerede i slutningen af 2015 en ministerieordning med Danmarks Statistik. Ministerieordningen er en slags privilegeret version af forskningsserviceordningen. Undersøgelsen viser, at ministerieordningen stiller individdata til rådighed for departementet og de underliggende institutioner på en mere fleksibel måde, der imødekommer behovet for ad hoc-analyser med korte tidsfrister. Der skal ikke som i forskningsserviceordningen udfærdiges en projektbeskrivelse, hver gang Socialministeriet skal analysere data. Godkendte medarbejdere i departementet og i institutionerne får derimod en generel adgang til afidentificerede data.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriets ansatte fortsat kan benytte ministerieordningen efter ministerrokaden i november 2016, hvor Danmarks Statistik blev overflyttet til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det betyder, at Socialministeriet fortsat kan tilgå sociale data i Danmarks Statistik på samme måde som under det daværende Social- og Indenrigsministerium.



AFIDENTIFICEREDE DATA

Afidentificerede data er data, hvor alle identifikationsoplysninger, fx navn, cpr-nummer og adresse, er fjernet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at data er tilgængelige for relevante eksterne aktører, der kan søge om at tilgå data fra de nationale statistikker gennem forskningsserviceordningen. Forskningsserviceordningen kræver en projektbeskrivelse og en præcis angivelse af de nødvendige data. Dermed er ordningen mindre fleksibel i forhold til hurtighed og omskiftelighed i analyserne end ministerieordningen, der giver en mere åben adgang til data. Undersøgelsen viser også, at Socialministeriets underliggende institutioner siden 2015 har kunnet tilgå data fra de nationale statistikker via ministerieordningen. Rigsrevisionen vurderer, at ministerieordningen giver fleksibilitet i forhold til dataanvendelse og kan gøre det nemmere at sammenkøre afidentificerede data på socialområdet fra forskellige registre til analyseformål.

4.2. ANVENDELSE AF DATA TIL ANALYSER AF EFFEKT

68. Vi har undersøgt, om Socialministeriet har anvendt data fra de 4 undersøgte nationale statistikker til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Vi lægger til grund, at de data, der indsamles gennem de nationale statistikker, skal anvendes til at gennemføre analyser af effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det også er et politisk ønske at anvende data fra de nationale statistikker til andre formål, fx til at følge den nationale udvikling i indsatser, økonomi og borgernes resultater. Vi lægger også til grund, at Socialministeriet skal udarbejde planer eller strategier for, på hvilke områder og i hvilket omfang data fra de nationale statistikker skal anvendes til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser

69. Undersøgelsen viser, at Socialministeriets afdeling for analyse- og datastrategi har ansvaret for at anvende de nationale statistikker til at udarbejde bl.a. omkostnings- og effektanalyser. Vi har undersøgt, hvilke analyser ministeriet har gennemført for at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet endnu ikke har gennemført analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Socialministeriet har også oplyst, at ministeriet i Rigsrevisionens undersøgelsesperiode har gennemført en række analyser på det sociale område og udgivet en række publikationer på baggrund af de nationale statistikker. Ministeriets afdeling for analyse- og datastrategi har haft fokus på at udarbejde og formidle resultater og viden om dækkende målgrupper på socialområdet. Dette fokus er første skridt i retningen af at kunne skabe viden om, hvad der virker, og hvad indsatserne koster. Ministeriet har endvidere oplyst, at det har været grundlæggende for fremtidige analyser og derfor helt centralt for ministeriet at fokusere det sidste års arbejde på at etablere et samlet overblik over målgrupper, udgifter, indsatser og resultater bredt på socialområdet. Dette skal danne grundlag for en vidensbase-ret udvikling af socialpolitikken med fokus på bedre indsatser og større effekt.

70. Rigsrevisionen anerkender Socialministeriets arbejde med at udvikle og formidle viden om socialområdet, men konstaterer også, at ministeriet efter 10 års politisk fokus på at dokumentere effekt af sociale indsatser endnu ikke har anvendt data fra de nationale statistikker til dette formål.

Strategisk arbejde med at anvende data

71. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet har en ambition om i højere grad at anvende data fra de nationale statistikker i analyser på socialområdet, fx i de socialpolitiske redegørelser. Ministeriet har også et ønske om at anvende data på tværs af Socialministeriets og Økonomi- og Indenrigsministeriets institutioner, herunder styrke samarbejdet med SFI og KORA. Socialministeriet har dog ingen konkrete planer eller strategier for, på hvilke områder eller i hvilket omfang ministeriet vil anvende data fra de nationale statistikker til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

72. Undersøgelsen viser også, at Socialministeriet har udviklet en tilgang til, hvilke typer af analyser der kan bidrage med viden om effekt af social indsatser. Det fremgår af et internt notat fra ministeriet, at mange forskellige metoder kan måle effekt af sociale indsatser. Disse metoder spænder fra kvalitative casestudier til registeranalyser og kontrollerede forsøg. Ministeriet finder det vigtigt, at ministeriet har en bred tilgang til effektanalyser, da socialområdet er komplekst, og derfor kan analyser være vanskelige at tilgå.

Socialministeriets notat indeholder følgende opdeling af forskellige niveauer for dokumentation af effekt af sociale indsatser:

- Trin 1: *Ingen reel viden om effekt*: Der er en formodning om, at en indsats virker, men effekten er ikke dokumenteret, fx interviewundersøgelser.
- Trin 2: *Tilsyneladende effekt*: Der er registreret fremskridt for en gruppe mennesker, der modtager en bestemt indsats, som tilsyneladende virker efter hensigten, fx casestudier (herunder gode eksempler og solstrålehistorier).
- Trin 3: *Sandsynlig effekt*: Effekterne af en indsats er systematisk dokumenteret, uden at dokumentationen lever op til forskningsmæssige standarder, fx tværsnitsanalyser.
- Trin 4: *Sikker effekt*: Effekterne er bakket op af solide forskningsresultater, hvor dokumentationen lever op til de krav, der sikrer, at effekten anses for at være sikker, fx registeranalyser og randomiserede kontrollerede forsøg.

TVÆRSNITSANALYSER

Tværsnitsanalyser er analyser baseret på sammenligning af data på tværs af enheder, fx sammenligninger af kommuner.

REGISTERANALYSER

Registeranalyser er analyser baseret på registerdata, dvs. data, der er indsamlet med et administrativt formål.

SOCIALSTYRELSENS VIDENSDEKLARATION

Vidensdeklarationen er et værktøj, som har til formål at vejlede om vidensgrundlaget for indsatser og metoder på det sociale område. Vidensdeklarationen anvendes til at deklarere eller vurdere viden på 5 dimensioner:

- viden om målgruppen
- viden om metode
- viden om implementering
- viden om effekt
- viden om økonomi.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet samtidig arbejder ud fra en tilgang, som er beskrevet i Socialstyrelsens Vidensdeklaration. I Vidensdeklarationen fremgår et hierarki over forskellige niveauer af effektviden. Rigsrevisionen konstaterer, at dette hierarki har en anden niveauinddeling end Socialministeriets interne notat, og at Socialstyrelsens evidenspolitik stiller strengere krav til, hvornår en kvantitativ analyse kan betragtes som en effektmåling, der kan indgå i Socialstyrelsens nationale metodeudviklingsprogram.

Rigsrevisionen bemærker, at for at en kvantitativ analyse kan dokumentere effekt af en indsats, skal analysen bl.a. benytte sig af en metode, der kan estimere og sandsynliggøre effekt af en indsats på borgerens resultat. Det kan fx være effekt af en ambulant behandling af en stofmisbruger (indsats) på borgerens grad af stoffrihed (borgerens resultat). Effektanalyser er således baseret på en beregning af sandsynligheden for, at indsatsen har en effekt på borgerens resultat. Socialministeriets niveauinddeling mellem "tilsyneladende effekt", "sandsynlig effekt" og "sikker effekt" er derfor misvisende, da en kvantitativ effektanalyse ikke kan beregne hverken "tilsyneladende effekt" eller "sikker effekt", men sandsynligheden for, at et forhold påvirker et andet forhold. Hvis en kvantitativ analyse ikke er baseret på en metode, der kan beregne og sandsynliggøre effekt, kan analysen ikke dokumentere effekt af en indsats.

Socialministeriet indplacerer endvidere en række analysetyper (fx casestudier, tværsnitsanalyser og registeranalyser) i ministeriets niveauinddeling, men tager ikke stilling til, hvilke konkrete metode- og designmæssige krav der skal stilles til en analyse for at dokumentere en effekt. Det er fx ikke afgørende for en analyses evne til at estimere effekt af en indsats, om den er baseret på registerdata (registeranalyse). Det afgørende er, om analysen lever op til de nødvendige metode- og designmæssige krav for at kunne dokumentere effekt. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet ikke har præciseret krav til eller standarder for, hvad der skal til, for at en analyse kan dokumentere effekt af en indsats.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet ikke ønsker at opstille faste standarder eller kriterier for, hvornår en analyse kan bidrage med viden om effekt af sociale indsatser, og at ministeriet ikke finder sådan en tilgang brugbar. Rigsrevisionen bemærker, at dette medfører risiko for, at ministeriet bruger resurser på analyser, der reelt ikke giver en bedre viden om, hvilke indsatser der virker.

73. Rigsrevisionen er enig med Socialministeriet i, at det er vigtigt at basere arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser på forskellige analysetilgange. Rigsrevisionen finder det dog afgørende, at ministeriet skaber klarhed over, hvad der skal til, for at en analyse kan dokumentere effekt af en indsats. Rigsrevisionen har i forlængelse heraf opstillet nogle præmisser for, at en analyse kan dokumentere effekt af en social indsats. Præmisserne er opstillet i samarbejde med 2 professorer på området og ud fra deres forståelse af samfundsvidenskabelige effektanalyser:

- Analysen skal indeholde en sammenligning af grupper, der muliggør en identifikation af en årsagssammenhæng mellem en indsats og borgerens resultat, og en diskussion af, i hvilken grad de sammenlignede grupper reelt er sammenlignelige.
- Analysen skal indeholde stringente overvejelser om effektens størrelse, og hvilken usikkerhed der knytter sig til størrelsen af effekten.

- Analysen skal trække på retvisende data på individniveau om bl.a. den indsats, som borgeren modtager, og det resultat, som borgeren har opnået.
- Analysen skal indeholde stringente overvejelser om, hvilken målgruppe eller population resultaterne kan generaliseres til, herunder datamaterialets repræsentativitet.

Vi lægger til grund for præmisserne, at sociale indsatser gennemføres, fordi en myndighed ønsker at forandre ét eller flere forhold ved borgerens sociale situation, fx borgerens trivsel eller beskæftigelsessituation. Dette forhold refererer vi til som borgerens resultat. Borgerens resultat er naturligvis en konsekvens af mange andre faktorer end blot den sociale indsats. Det er derfor ikke muligt at få viden om effekt af en social indsats ved blot at betragte borgerens resultat. Effekt af en social indsats for en borger er forskellen mellem borgerens resultat i en situation, hvor borgeren har modtaget indsatsen, og borgerens resultat i en ellers identisk situation, hvor borgeren ikke har modtaget indsatsen. Evaluator kan naturligvis ikke observere de samme borgere i begge situationer, uden at andre ting også har ændret sig. Dette forsøger forskellige metoder og forskningsdesigns at tage højde for, så evaluator med en vis sikkerhed kan måle effekt af sociale indsatser. Analysens evne til at sammenligne sammenlignelige grupper er afgørende for, i hvilken grad en analyse kan bruges til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Rigsrevisionen bemærker, at der findes mange typer af analyser, som kan tilvejebringe viden om effekt, og der findes flere metoder, som potentielt kan bruges til at opnå et brugbart sammenligningsgrundlag. Dette kan fx være randomiserede kontrollerede eksperimenter, naturlige eksperimenter, forløbsundersøgelser og undersøgelser, der ved hjælp af statistisk kontrol forsøger at justere for forskelle mellem de 2 grupper. Uanset metode er det centrale for troværdigheden af en effektanalyse, at analysen – ved at tage højde for en række forhold – kan betragte de 2 grupper som værende tilnærmelsesvis ens med undtagelse af, om de modtager indsatsen eller ej. Analysers kvalitet kan derfor rangeres efter deres evne til at skabe sammenlignelige grupper.

74. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet ikke anerkender de nævnte præmisser for at dokumentere effekt af sociale indsatser ved hjælp af kvantitative data. Ministeriet finder, at Rigsrevisionen udelukker nogle analysetyper, som ministeriet mener er egnet til effektstudier. Ministeriet har endvidere oplyst, at socialområdet er komplekst, hvorfor det kan være vanskeligt at gennemføre analyser, der lever op til præmisserne. Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at netop fordi socialområdet er komplekst, er det særligt vigtigt, at analyser lever op til præmisser, der er baseret på den samfundsvidenskabelige forståelse af effektanalyser, så der ikke drages fejlagtige konklusioner.

EKSEMPLER PÅ EFFEKTANALYSER

I et randomiseret kontrolleret eksperiment sikrer en tilfældig inddeling, at gruppen, der modtager indsatsen, ikke adskiller sig fra gruppen, der ikke modtager indsatsen. Dette kan også opnås med andre metoder, fx naturlige eksperimenter, hvor inddeling af grupper foregår tilnærmelsesvist tilfældigt, eller forløbsundersøgelser, hvor borgere bliver sammenlignet med sig selv over tid, mens der tages højde for andre forandringer. Forskelle mellem 2 grupper kan også forsøges justeret ved brug af statistisk kontrol, fx regressionsanalyser eller matching.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Socialministeriets departement endnu ikke har gennemført analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser.

Rigsrevisionen anerkender Socialministeriets ambitioner om i højere grad at anvende data fra de nationale statistikker, men konstaterer, at der ikke findes konkrete strategier og planer for, på hvilke områder og i hvilket omfang ministeriet vil anvende data til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Undersøgelsen viser også, at Socialministeriet ikke finder det relevant at definere standarder eller retningslinjer for, hvad der skal til, for at en analyse kan dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør arbejde målrettet med at skabe mere klarhed over, hvilke typer af analyser der kan dokumentere effekt, og derudfra tilrettelægge arbejdet med at indsamle data. Rigsrevisionen anerkender, at socialområdet er komplekst, og at det derfor kan være vanskeligt at dokumentere effekt af en indsats. Rigsrevisionen finder, at denne kendsgerning understreger nødvendigheden af, at analyser af effekt af sociale indsatser skal leve op til almene samfundsvidenskabelige præmisser for analyser af effekt.

Rigsrevisionen, den 15. marts 2017

Lone Strøm

/Michala Krakauer

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Socialministeriet har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Socialministeriet sikret en ramme, så kommunerne kan foretage en systematisk registrering og indberetning af data til nationale statistikker?
- Har Socialministeriet understøttet, at data til nationale statistikker er retvisende?
- Har Socialministeriet sikret, at data fra nationale statistikker anvendes til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser?

Undersøgelsen omhandler perioden fra 2006 til og med oktober 2016.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af redegørelser, dokumenter og materiale fra Socialministeriets departement, Socialstyrelsen, Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, SFI (Det Nationalt Forskningscenter for Velfærd) og KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning).

Vi har bl.a. gennemgået følgende materiale:

- notater og udgivelser vedrørende Socialministeriets datastrategi
- referater fra styregruppemøder i forbindelse med dokumentationsprojekterne på børne- og ungeområdet og handicapområdet
- vejledninger om indberetning af data til de 4 udvalgte nationale statistikker
- korrespondancer mellem henholdsvis Socialstyrelsen, Danmarks Statistik, Ankestyrelsen og 9 udvalgte kommuner
- anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger, handicapstatistikken og statistikken om stofmisbrugere.

Formålet med gennemgangen af materialet er at besvare undersøgelsens spørgsmål og vurdere, om Socialministeriet har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Interviews og møder

Vi har gennemført interviews og møder med Socialministeriets departement, Socialstyrelsen, Danmarks Statistik og Ankestyrelsen. Formålet har været at få et indblik i Socialministeriets arbejde med at udvikle et grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser, herunder arbejdet med datastrategien. Vi har også drøftet de eksisterende procedurer for indberetning og kvalitetssikring af data på socialområdet. Vi har endvidere haft møder med SFI og KORA for at få et indblik i, hvordan de 2 forskningsinstitutioner er involveret i Socialministeriets arbejde med at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Vi har også indhentet korrespondancer mellem henholdsvis Socialstyrelsen, Danmarks Statistik, Ankestyrelsen og 9 udvalgte kommuner. Vi har besøgt de 9 kommuner, hvor vi har gennemført gruppeinterviews med relevante ledere og sagsbehandlere. Formålet med interviewene var at vurdere, om procedurerne for at kvalitetssikre data i praksis anvendes efter hensigten og giver retvisende data til de undersøgte nationale statistikker.

Vi har udvalgt 4 nationale statistikker med henblik på at dække socialområdet bredt. Statistikkerne vedrører både udsatte børn og unge, udsatte voksne og personer med handicap. De 4 statistikker er anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger, handicapstatistikken og statistikken om stofmisbrugere.

I vores interviews med kommunerne har vi spurgt ind til deres erfaringer med at indberette data til de 4 nationale statistikker. Det omfatter både oplevelser af teknisk og organisatorisk karakter. Vi har sendt et brev til hver kommune inden interviewene, hvor vi har oplyst om konkrete emner og spørgsmål for interviewet. Spørgsmålene har vi formuleret på baggrund af identificerede udfordringer i de udleverede korrespondancer mellem styrelserne og den enkelte kommune. I interviewene har vi fået uddybet de udfordringer, kommunerne har med at indberette og kvalitetssikre data til de 4 statistikker.

Vi har udvalgt 9 kommuner med henblik på at opnå størst mulig variation i de forskellige muligheder for at indberette data og dermed også i de processer, der er knyttet til kvalitetssikringen af data. Det omfatter både styrelsernes webløsninger og system-til-system-løsninger. Nedenstående tabel viser, hvilke systemer de 9 kommuner bruger til at indberette til anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger og handicapstatistikken. Forud for planlægningen af interviewene med kommunerne havde vi ingen oplysninger om kommunernes brug af indberetningssystem til stofmisbrugsstatistikken, hvorfor denne statistik ikke indgår i tabellen.

9 KOMMUNERS INDBERETNINGSSYSTEMER FOR 3 UD AF 4 NATIONALE STATISTIKKER

	Anbringelsesstatistikken	Statistikken om forebyggende foranstaltninger	Handicapstatistikken
Albertslund Kommune	E-Survey & DUBU	DSTWeb	DSTWeb
Ballerup Kommune	E-Survey	KMD	KMD EKJ
Esbjerg Kommune	E-Survey & DUBU	DUBU	CGI
Ishøj Kommune	E-Survey	DSTWeb	KMD EKJ
Lejre Kommune	E-Survey & DUBU	DSTWeb	CGI
Lemvig Kommune	DUBU	DUBU	Avaleo/KMD
Middelfart Kommune	E-Survey & DUBU	DUBU	Team Online
Odder Kommune	E-Survey	DUBU	Team Online
Odense Kommune	E-Survey	CGI	CGI

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialministeriet.

Det fremgår af tabellen, at vi i udvælgelsen af de 9 kommuner har sikret variation i, hvilke indberetningsløsninger kommunerne anvender.

Vi har også udvalgt kommuner, der varierer i størrelse og geografi. Endelig har vi overvejende udvalgt kommuner, hvor der ifølge Danmarks Statistiks Statistikbank har været indikationer på problemer med de indsamlede data i én eller flere af de 4 statistikker, fx fejl i opgørelsen af en bestemt ydelse. Formålet med dette har været at identificere så mange forskellige typer af problemer som muligt.

Ekstern konsulent

I forbindelse med vores analyse af, om Socialministeriet har anvendt data til analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser, har professor Vibeke Lehmann Nielsen og professor Kim Mannemar Sønderskov ved Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet bistået os som konsulenter. Formålet har været at få sparring om almene samfundsvidenskabelige præmisser for analyser, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser. De 2 professorer har desuden læst Socialministeriets høringssvar og gennemgået notater fra ministeriet for at kunne sparre med os om ministeriets generelle tilgang til effektanalyser. De 2 professorer kan stå inde for Rigsrevisionens betragtninger i kapitel 4.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. NATIONALE STATISTIKKER I UNDERSØGELSEN

Anbringelsesstatistikken

Anbringelsesstatistikken indeholder information om anbringelser af børn og unge uden for hjemmet med eller uden forældrenes samtykke samt information om efterværn og andre afgørelser. Danmarks Statistik overtog pr. 1. juli 2016 ansvaret for at indsamle og kvalitets-sikre data til statistikken.

Det er kommunernes ansvar at indberette data til statistikken. Kommunerne skal indberette en række handlinger om anbringelse. Dette er opsummeret i nedenstående boks.

HANDLINGER, SOM KOMMUNERNE SKAL INDBERETTE TIL ANBRINGELSESSTATISTIKKEN

- Anbringelser med samtykke (serviceloven, § 52, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 7)
- Anbringelser uden samtykke (serviceloven, § 58, stk. 1)
- Anbringelser trods samtykke (serviceloven, § 58, stk. 2)
- Anbringelser med den unges samtykke (serviceloven, § 58, stk. 3)
- Foreløbig formandsafgørelse (serviceloven, § 75, stk. 1, jf. § 58, stk. 3, og § 52, stk. 3, nr. 7)
- Efterværn med døgnophold (serviceloven, § 76, stk. 3, nr. 1)
- Ungdomssanktion (straffelovens § 74a).

Ud over at indberette den udførte handling om anbringelse skal kommunerne indberette en række informationer om kommunen, borgeren og den udførte aktivitet. Informationerne vedrører bl.a. grundlæggende oplysninger om myndighed og borger, afgørelse om anbringelse og iværksættelse af anbringelse.

Ankestyrelsen tilbyder en webløsning og en snitflade til system-til-system-løsninger. Kommunerne anvender 2 forskellige system-til-system-løsninger ud over Ankestyrelsens webløsning til at indberette data. Kommunerne skal indberette senest 4 uger efter, en handling er udført.

Ankestyrelsen kvalitetssikrer kvartalsvist de data, som kommunerne indberetter til statistikken, og validerer data én gang årligt. Ankestyrelsen (nu Danmarks Statistik) udgiver både kvartalsstatistik og årsstatistik for anbringelser.

Statistikken om forebyggende foranstaltninger

Statistikken om forebyggende foranstaltninger indeholder information om udsatte børn og unge, der på et tidspunkt i løbet af deres første 23 leveår modtager støtte efter servicelovens paragraffer om forebyggende foranstaltninger. Danmarks Statistik har ansvaret for at indsamle og kvalitetssikre data til statistikken.

Det er kommunernes ansvar at indberette data til statistikken. Kommunen skal indberette grundlæggende oplysninger om borgeren og den unikke kode for den type foranstaltning, som borgeren modtager. Derudover skal kommunen indberette start- og sluttidspunkt for foranstaltningen.

Danmarks Statistik tilbyder en webløsning og en snitflade til system-til-system-løsninger. Kommunerne anvender 5 forskellige systemløsninger ud over Danmarks Statistiks webløsning til at indberette data. Kommunerne kan indberette løbende eller ved årets afslutning.

Danmarks Statistik kvalitetssikrer årligt de data, som kommunerne indberetter til statistikken. Danmarks Statistik offentliggør en årsstatistik for forebyggende foranstaltninger.

Handicapstatistikken

Handicapstatistikken indeholder information om ydelser givet til voksne med handicap i form af en fysisk eller kognitiv funktionsnedsættelse. Danmarks Statistik har ansvaret for at indsamle og kvalitetssikre data til statistikken.

Det er kommunernes ansvar at indberette data til statistikken. Kommunen skal indberette grundlæggende oplysninger om borgeren og en række variable for den enkelte borger, herunder hvilken ydelse borgeren modtager, hvilken type tilbud der er anvist til borgeren, borgerens målgruppe, start- og sluttidspunkt for ydelsen m.m.

Danmarks Statistik tilbyder en webløsning og en snitflade til system-til-system-løsninger. Kommunerne benytter 6 forskellige leverandører af systemløsninger. Derudover anvender nogle kommuner Danmarks Statistiks webløsning. Kommunerne skal indberette til statistikken månedligt.

Danmarks Statistik kvalitetssikrer halvårligt de data, som kommunerne indberetter til statistikken. Dette er en ny procedure, der trådte i kraft i februar 2016. Danmarks Statistik offentliggør primært kvartalsstatistik for handicapområdet.

Statistikken om stofmisbrugere

Statistikken om stofmisbrugere indeholder information om ydelser givet til voksne stofmisbrugere. Statistikken består af 4 registre. Socialstyrelsen har ansvaret for ét af de 4 registre – data om ventetider vedrørende behandlingsgaranti for stofmisbrugere (VBGS) – og kvalitetssikrer data til statistikken samt driver stofmisbrugsdatabasen.

Kommunerne har ansvaret for enten at indberette data eller at uddelegere dette til den sagsbehandler eller handlekommune, der sidder med den konkrete sag. Kommunen skal indberette grundlæggende oplysninger om borgeren og en række variable for den enkelte borger, herunder tidspunkt for anmodning om behandling, behandlingsformål, tilbudsnavn, start- og sluttidspunkt for tilbuddet m.m.

Socialstyrelsen tilbyder en webløsning og en snitflade til system-til-system-løsninger. Kommunerne anvender 7 forskellige systemløsninger ud over Socialstyrelsens webløsning. Kommunerne indberetter løbende eller månedligt.

Socialstyrelsen kvalitetssikrer de data, som kommunerne indberetter til statistikken. Socialstyrelsen udvælger årligt kommuner, som bliver bedt om at validere deres indberetninger.

BILAG 3. INDIKATORER I DOKUMENTATIONS- PROJEKTERNE

INDIKATORER PÅ OMRÅDET FOR UDSATTE BØRN OG UNGE I 2016

Baggrundsindikatorer

1. Antal foranstaltninger til udsatte børn og unge.
2. Udgifter til foranstaltninger til udsatte børn og unge.
3. Anbringelsens gennemsnitlige varighed.
4. Årsager til anbringelsen for udsatte børn og unge.

Outputindikatorer

5. Kriminel adfærd blandt udsatte børn og unge.
6. Andel udsatte børn og unge på alderssvarende klassetrin.
7. Andel udsatte unge, der gennemfører skolegang/uddannelse.
8. Selvmord/selvskadende adfærd blandt udsatte børn og unge.
9. Fagligt niveau blandt udsatte børn og unge.
10. Udsatte børns vægt og højde, når der er etableret en national database om børns sundhed.
11. Misbrug (behandlingskrævende).
12. Sammenbrud i anbringelsen.
13. Tid fra underretning til kontakt til fagperson/forældre.

Effektindikatorer

14. Udsatte børn og unges ulovlige fravær i folkeskolen.
15. Udsatte børns fritidsaktiviteter.
16. Venskaber hos de udsatte børn.
17. Karakter og omfang af voksenkontakt blandt udsatte børn.
18. Kontakt til forældre/søskende.
19. Trivsel generelt blandt udsatte børn.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialministeriet.

INDIKATORER PÅ HANDICAPOMRÅDET I 2011

Inputindikatorer

1. Samlede nettodriftsudgifter til voksenhandicapområdet.

Outputindikatorer

2. Antal voksne handicappede modtagere af ydelser efter serviceloven.
3. Antal voksne handicappede modtagere af ydelser efter serviceloven fordelt på typer af målgrupper.
4. Voksne handicappedes boligsituation fordelt på boligtyper og målgrupper.

Effektindikatorer

5. Voksne handicappedes arbejdsmarkedstilknytning/forsørgelsesgrundlag.
 6. Voksne handicappedes uddannelsesniveau.
-

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialministeriet.

INDIKATORER PÅ HANDICAPOMRÅDET I 2015

Outputindikatorer

1. Antal ydelser efter serviceloven til voksne handicappede.
2. Antal ydelser efter serviceloven til voksne handicappede fordelt på typer af målgrupper.
3. Antal ydelser efter serviceloven til voksne handicappede modtagere af botilbud fordelt på tilbudstyper og målgrupper.

Effektindikatorer

4. Voksne handicappede modtagere af ydelser efter serviceloven fordelt på køn, alder og civilstand.
 5. Voksne handicappede modtagere af ydelser efter serviceloven fordelt på arbejdsmarkedstilknytning/forsørgelsesgrundlag.
 6. Voksne handicappede modtagere af ydelser efter serviceloven fordelt på uddannelsesniveau.
-

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialministeriet.

BILAG 4. ORDLISTE

Afidentificerede data	Data, hvor alle identifikationsoplysninger, fx navn, cpr-nummer og adresse, er fjernet, så man ikke kan identificere de personer, som data refererer til. Fx kan cpr-nummeret eventuelt erstattes med et løbenummer, så data beholder alle sine egenskaber, uden at konkrete personer kan genfindes i datamaterialet.
Datastrategi	En strategi for Socialministeriets arbejde med data publiceret i maj 2016. Visionen er at sikre et dækkende datagrundlag på socialområdet, som kan give viden om, hvem der modtager hvilke indsatser hvornår og til hvilken pris. Et bedre datagrundlag skal styrke muligheden for at udarbejde analyser, fx målgruppeanalyser, forløbsanalyser og effektanalyser.
Dokumentationsprojekter	Udspringer af aftalen om kommunernes økonomi for 2006. Heraf fremgår det, at der skal iværksættes et arbejde med henblik på at opstille klare og dækkende dokumentationsmål samt udvikle nye målemetoder for output, effekt og brugertilfredshed. Der er etableret dokumentationsprojekter på ældreområdet, sundhedsområdet, området for udsatte børn og unge og handicapområdet.
Indberetning af data	Kommunerne indberetter data om borgerne til de nationale statistikker.
Indlæsning af data	Danmarks Statistik, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen indlæser de kommunalt indberettet data i egne it-løsninger, hvor styrelserne anvender data til at udfærdige de nationale statistikker.
Indsamling af data	Danmarks Statistik, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen indsamler data fra kommunerne for at kunne udarbejde nationale statistikker. Styrelserne har ansvaret for at indsamle data, herunder understøtte kommunerne i at indberette og kvalitetssikre data.
Webløsning	En internetbaseret indberetningsløsning, hvor kommunerne indtaster data til nationale statistikker. Den statistikansvarlige institution, fx Danmarks Statistik, stiller en sådan løsning til rådighed.
Nationale statistikker	Statistikker på det sociale område, som kommunerne via lovgivningen er forpligtede til at indberette data til. I undersøgelsen indgår 4 nationale statistikker: anbringelsesstatistikken, statistikken om forebyggende foranstaltninger, handicapstatistikken og statistikken om stofmisbrugere.
Snitflade	Den tekniske løsning, der binder et kommunalt it-system sammen med det statslige it-system, så registrering af data i det kommunale it-system automatisk bliver indlæst i det statslige it-system.
System-til-system-løsning	En indberetningsløsning, der kræver en teknisk snitflade, som muliggør automatisk udveksling af data mellem forskellige systemer. Det medfører, at data, der registreres i kommunerne, automatisk sendes direkte til det statslige system. System-til-system-løsninger har den fordel, at kommunerne ikke skal anvende resurser på parallel indberetning til nationale statistikker.