

14/2015

STATSREVISORERNE



Beretning om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer



Beretning om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer

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 2016

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

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2016.

Ministerens redegørelse, 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 2015, som afgives i februar 2017.

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 978-87-7434-489-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS IMPLEMENTERING AF REFORMER

Beskæftigelsesområdet er de senere år blevet reformeret ved en førtidspensions- og fleksjobreform, en kontanthjælpsreform og en sygedagpengereform. De skal på hvert sit område bidrage til at øge antallet af borgere i beskæftigelse.

Kommunerne har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, mens Beskæftigelsesministeriet skal sørge for et forvaltningsgrundlag, så kommunerne kan yde en korrekt og effektiv indsats. De 3 reformer trådte i kraft i perioden januar 2013 - januar 2015 og betød omfattende ændringer på borgernære og omkostningstunge områder. Reformerne gav anledning til, at Beskæftigelsesministeriet udstedte 50 bekendtgørelser samt 15 vejledninger og skrivelser. Endvidere tog Beskæftigelsesministeriet forskellige initiativer til at understøtte de kommunale it-systemer, så de kunne være klar og driftssikre ved reformernes ikrafttræden. Der er ca. 50 it-systemer på beskæftigelsesområdet fordelt på kommunale, statslige og private aktører. Mange af systemerne hænger sammen og udveksler data om borgerne med Beskæftigelsesministeriets database Det Fælles Datagrundlag (DFDG).

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet først meget sent sørgede for et sikkert grundlag for kommunernes udmøntning af reformerne i praksis. Kommunerne har derfor haft vanskeligt ved at sagsbehandle og yde borgerne en korrekt og effektiv vejledning i den første tid efter reformernes ikrafttræden.

Der er tale om komplekse og regeltunge reformer, så Beskæftigelsesministeriet burde i langt højere grad have levet op til Justitsministeriets anbefalinger om, at bekendtgørelser og vejledninger er klar i god tid før reformers ikrafttræden. Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende:

- at ingen af bekendtgørelserne og vejledningerne blev offentliggjort mere end 7 arbejdsdage før reformernes ikrafttræden
- at 4 bekendtgørelser blev offentliggjort **efter** lovens ikrafttræden, og de øvrige 46 bekendtgørelser blev offentliggjort sent – i gennemsnit 2 arbejdsdage før ikrafttræden

Statsrevisorerne,
den 30. marts 2016

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade*

- at 13 ud af de 15 vejledninger blev offentliggjort **efter** lovens ikrafttræden og med en forsinkelse på i gennemsnit 67 arbejdsdage
- at rammerne for de kommunale it-systemer, som er vigtige arbejdsredskaber for sagsbehandlerne, ikke var klar til tiden og ikke i tilstrækkelig grad var tilrettet nye krav i lovgivningen.

Statsrevisorerne finder, at det er vigtigt med stort fokus på og tilstrækkelig tid til implementeringsfasen i forbindelse med ny lovgivning. Stort fokus er nødvendigt for at sikre ejerskab hos de offentlige ansatte, der skal føre ny lovgivning ud i livet, og for at sikre, at borgerne ikke oplever en fase med vilkårlig administration i forbindelse med overgang til ny lovgivning.



Beretning til Statsrevisorerne om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer

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

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Beskæftigelsesministeriets virkemidler til implementering af reformerne	6
2.1.	Virkemidler, der har fremmet implementeringen af reformerne	6
2.2.	Forhold, der har hæmmet implementeringen af reformerne	10
3.	Det administrative grundlag for at implementere reformerne	12
3.1.	Beskæftigelsesministeriets udstedelse af bekendtgørelser og vejledninger	13
3.2.	Kommunernes spørgsmål om lovfortolkning	20
4.	It-understøttelse af reformerne	22
4.1.	Jobcentrenes vurdering af it-understøttelsen	23
4.2.	Tests af samspillet mellem it-systemerne	25
	Bilag 1. Metode	28
	Bilag 2. Spørgsmål i spørgeskema til kommunale jobcentre	32
	Bilag 3. Detaljerede resultater	34
	Bilag 4. Liste over bekendtgørelser og vejledninger	37
	Bilag 5. Ordliste	43

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014

Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 - juni 2015

Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre implementeringen af reformer på beskæftigelsesområdet.

2. Beskæftigelsesministeriet har ressortansvaret for beskæftigelsesområdet. Det indebærer bl.a., at det er ministeriets ansvar at forberede ny lovgivning på området og dernæst at sikre, at lovgivningen bliver implementeret. Ministeriets ansvar omfatter bl.a. at understøtte kommunerne, der skal gennemføre reformerne, så de politiske intentioner omsættes til resultater for borgere og virksomheder.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Beskæftigelsesministeriet har understøttet kommunernes indsats for at implementere 3 reformer, som trådte i kraft i perioden januar 2013 - januar 2015.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet i tilstrækkelig grad har sikret rammerne for kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjob-reformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Beskæftigelsesministeriet anvendt virkemidler, der har understøttet kommunernes arbejde med at implementere reformerne?
- Har Beskæftigelsesministeriet sikret, at det administrative grundlag for kommunernes implementering af reformerne har været klar på tidspunktet for lovgivningens ikrafttræden?
- Har Beskæftigelsesministeriet sikret rammerne for, at de kommunale it-systemer var klar til drift ved reformernes ikrafttræden?

4. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2015. Rigsrevisionen valgte at igangsætte undersøgelsen, fordi der er tale om 3 reformer, der i løbet af en kort periode har medført hyppige og gennemgribende ændringer i centrale dele af beskæftigelsespolitikken. Det har betydning for borgernes økonomi og retssikkerhed, at reformerne bliver korrekt implementeret og administreret i kommunerne. Lovgivningen gælder fra den dag, hvor den træder i kraft, og kommunerne skal derfor kunne vejlede borgerne korrekt og behandle deres sager fra dag 1.

5. Rigsrevisionen ønsker med undersøgelsen at belyse de rammer, der har betydning for, hvor hurtigt og godt reformer bliver implementeret. Hensigten er, at resultaterne af undersøgelsen skal skabe værdi for implementering af fremtidige reformer på beskæftigelsesområdet og potentielt også for reformer på andre områder.

*I beretningen forstår vi det **administrative grundlag** som de bekendtgørelser og vejledninger, Beskæftigelsesministeriet udsteder som følge af reformlovgivningen.*

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret rammerne for kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen. De 3 reformer trådte i kraft i perioden januar 2013 - januar 2015.

Beskæftigelsesministeriet har arbejdet med at udvikle forskellige virkemidler, der skal understøtte kommunernes arbejde med at implementere reformerne. Undersøgelsen viser, at kommunerne vurderer, at de virkemidler, som ministeriet har anvendt i implementeringen, overvejende har fremmet deres arbejde, men også at de vigtigste virkemidler ikke har været klar i god tid før reformernes ikrafttræden.

De redskaber, der er vigtigst for kommunernes arbejde i form af bekendtgørelser og vejledninger, lever ikke op til Justitsministeriets anbefalede praksis, idet de ikke er klar i god tid før reformernes ikrafttræden. Ingen af de bekendtgørelser og vejledninger, som Beskæftigelsesministeriet har udstedt som følge af de 3 reformer, blev offentliggjort mere end 7 arbejdsdage før reformernes ikrafttræden. 8 % af bekendtgørelserne og 87 % af vejledningerne kom først efter reformernes ikrafttræden. Den tidsmæssige forskydning gør det vanskeligt for kommunerne at nå at tilrette deres organisation og arbejdsgange, før lovgivningen træder i kraft, hvor de skal i gang med at vejlede og sagsbehandle på områder, der har stor økonomisk betydning for borgerne. Konsekvenserne for borgerne kan være forlænget sagsbehandlingstid og uensartet behandling af deres sager. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer, at det er særlig vigtigt, da sagsbehandlingen på beskæftigelsesområdet er særdeles regeltung og kompleks.

Undersøgelsen viser også, at de kommunale jobcentre vurderer, at det i høj grad har hæmmet implementeringen af reformerne, at it-understøttelsen ikke var klar til tiden. Kommunerne har i forbindelse med reformernes ikrafttræden været belastet af ustabil drift og lange svartider fra it-systemer. Det er ofte uigennemsigtigt for kommunerne, om driftsproblemerne skal løses af deres egen it-leverandør eller af Beskæftigelsesministeriet. De kommunale sagsbehandlere har måttet finde ad hoc-løsninger eller udsætte behandlingen af borgernes sager, til systemerne virkede igen. Beskæftigelsesministeriet har en central rolle i forhold til de mange it-systemer, der skal udveksle oplysninger på beskæftigelsesområdet. Ministeriet har taget initiativer til at understøtte, at de kommunale it-systemer bliver klar til drift, når reformer træder i kraft, men initiativerne har vist sig ikke at være tilstrækkelige. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør gennemføre systematiske undersøgelser af de fejl, der opstår, når systemerne går i drift. Det vil give ministeriet mere viden og dermed større mulighed for at forebygge, at fejlene sker igen.

Kommunale jobcentre har siden 2009 varetaget beskæftigelsesindsatsen. Der er i alt 94 kommunale jobcentre. Enkelte af landets 98 kommuner har slået sig sammen om driften af et jobcenter.

1.2. Baggrund

6. I perioden januar 2013 - januar 2015 trådte 3 reformer i kraft på beskæftigelsesområdet. Reformerne omfatter økonomisk meget væsentlige dele af beskæftigelsessystemet, idet der indgår flere omkostningstunge borgernære ydelser. Samlet set er det hensigten, at reformer på beskæftigelses- og uddannelsesområdet skal bidrage med en vækst på i alt 20 mia. kr. i 2020. Det forudsætter bl.a., at beskæftigelsen øges med 165.000 fuldtidspersoner frem mod 2020. Reformerne er rettet mod at skabe større incitamenter i beskæftigelsessystemet, så antallet af borgere i beskæftigelse øges.

Boks 1 viser de overordnede formål med de 3 reformer.

BOKS 1. FORMÅL MED DE 3 REFORMER

Førtidspensions- og fleksjobreformen

- Unge skal som udgangspunkt ikke på førtidspension. I stedet skal de have en individuel og helhedsorienteret indsats, der tager udgangspunkt i den enkeltes muligheder og behov.
- Fleksjobordningen målrettes til dem, der har størst behov.

Kontanthjælpsreformen

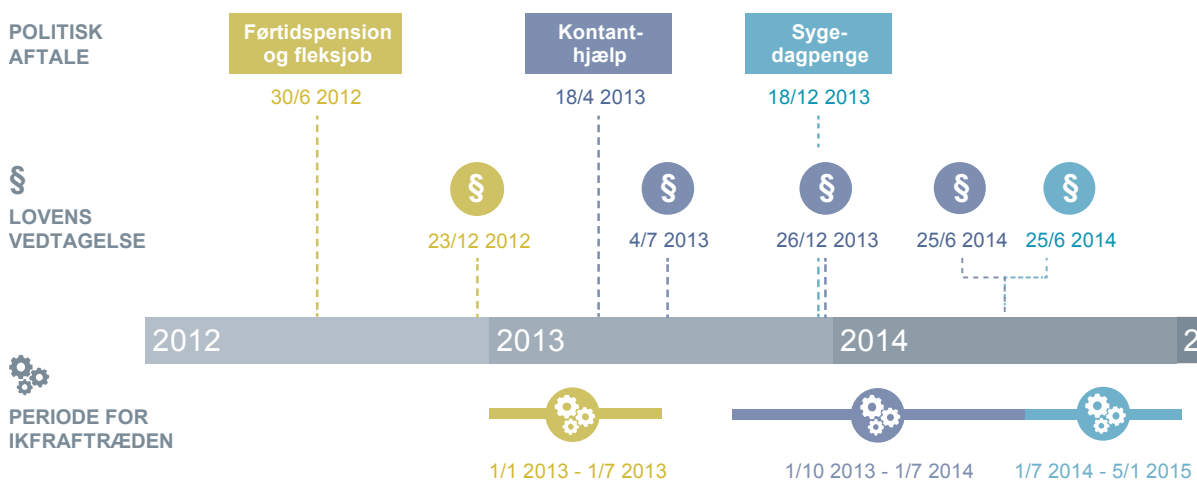
- Unge skal have en målrettet indsats, der kan hjælpe dem i gang med en uddannelse.
- Borgere, der kan arbejde, skal mødes med klare krav og forventninger om, at de skal i arbejde eller skal arbejde for deres ydelse.
- Udsatte borgere skal have en tværfaglig og helhedsorienteret indsats, der kan hjælpe dem videre i livet, så de på sigt kan komme i gang med en uddannelse eller komme i arbejde.

Sygedagpengereformen

- Sygemeldte skal modtage en tidligere indsats, der i højere grad støtter den enkelte i hurtigst muligt at vende tilbage til arbejdsmarkedet.
- Indsatsen i kommunerne målrettes i forhold til de sygemeldte, der er i risiko for længerevarende sygemelding, og både indsats og opfølgning kommer til at ske tidligere i sygdomsforløbet.
- Sygemeldte skal have økonomisk sikkerhed under et sygdomsforløb.

7. De 3 reformer er hver især omfattende og forskellige i forhold til målgrupper, indsatser, og hvilke udfordringer og risici de fører med sig i forhold til implementeringen og forvaltningen af dem. Der er også forskel på, hvor lang tid der er gået, fra den politiske aftale om reformerne blev indgået, til tidspunktet for reformernes ikrafttræden, jf. figur 1. Alt i alt betyder disse forskelle, at de indsatser, der skal til for at implementere reformerne, varierer. Der findes altså ikke én bestemt model for at implementere reformer.

Figur 1. De 3 reformer og deres ikrafttræden



Note: Alle 3 reformer trådte i kraft på flere forskellige tidspunkter. Figuren angiver de perioder, hvor de forskellige dele af reformerne trådte i kraft.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

8. Det har ikke været hensigten med denne undersøgelse at vurdere effekten af reformerne, men at vurdere Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre en effektiv implementering af reformerne, som er et væsentligt udgangspunkt for, at reformerne får den ønskede effekt.

Ansvar for at implementere reformerne

9. Ifølge lov nr. 1482 af 23. december 2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. har kommunalbestyrelsen ansvaret for beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeriet varetager som led i den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen opgaverne med:

- at understøtte implementeringen af reformer i kommunerne
- at understøtte udviklingen af beskæftigelsesindsatsen i den enkelte kommune og på tværs af kommunerne.

Det er Beskæftigelsesministeriets ansvar, at kommunerne har adgang til et sikkert forvaltningsgrundlag fra den dag, hvor en reform træder i kraft og skal udmøntes i praksis. Det nødvendige forvaltningsgrundlag består bl.a. af viden om formålet med og indholdet af reformerne samt de nye arbejdsformer, som følger med dem.

Det betyder bl.a., at kommunerne skal have adgang til bekendtgørelser og vejledninger, der beskriver og uddyber, hvordan lovgivningen skal fortolkes. Derudover har det stor betydning, at kommunernes it-systemer, som er sagsbehandlingens centrale arbejdsredskaber, er tilrettet de nye krav i lovgivningen og er klar til brug, når reformerne træder i kraft.

10. Kommunerne har også ansvaret for, at reformerne bliver implementeret korrekt. Kommunerne skal i deres daglige arbejdsgange indarbejde de love, bekendtgørelser og vejledninger, som Beskæftigelsesministeriet udsteder. Det er kommunerne, der skal vejlede borgerne og behandle deres sager ud fra den nye lovgivning. Vi har taget udgangspunkt i, at det er Beskæftigelsesministeriets ansvar at sikre det grundlag, som kommunerne skal bruge for at løfte deres del af opgaven. Vi har derudover taget udgangspunkt i, at ministeriet bør sikre, at kommunerne får relevante bekendtgørelser og vejledninger i god tid før lovgivningens ikrafttræden, så kommunerne kan nå at indrette deres organisation og arbejdsgange derefter. Endelig har vi taget udgangspunkt i, at ministeriet har et ansvar for at sikre rammerne for, at de kommunale it-systemer, som kommunerne bruger i deres daglige sagsbehandling, kan nå at blive tilrettet lovgivningen og være klar til drift, når lovgivningen træder i kraft.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på gældende love og vejledninger om organiseringen af beskæftigelsesindsatsen og om udarbejdelsen af administrative forskrifter.

Ifølge lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. har Beskæftigelsesministeriet ansvaret for at understøtte kommunerne, der skal gennemføre reformerne, så de politiske intentioner omsættes til resultater for borgere og virksomheder. Finansloven uddyber, at ministeriet med udgangspunkt i love, regler, økonomiske incitamenter, digitale og praktiske løsninger samt dialog skal sikre, at kommunernes indsats i forbindelse med reformer gennemføres effektivt og i overensstemmelse med gældende regler og lovgivningens intentioner.

Derudover er revisionskriterierne baseret på Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter og på Indenrigsministeriets vejledning nr. 192 af 28. juni 2001 om regeludstedelse i forhold til kommunerne. Justitsministeriets vejledning fungerer som rettesnor, når ministerier, Folketingets Ombudsmand eller andre myndigheder skal forholde sig til god skik i forhold til administrative forskrifters form, indhold og udstedelse. Indenrigsministeriets vejledning skal øge ministeriernes opmærksomhed på de generelle og tværgående love og retsgrundsætninger, der har betydning for kommunernes virksomhed.

Begge vejledninger fremhæver, at det ansvarlige ministerium bør lægge meget vægt på, at bekendtgørelser og vejledninger kan offentliggøres i god tid før, de træder i kraft, så kommunerne har den fornødne tid til at forberede implementeringen. Derudover fremgår det af Indenrigsministeriets vejledning, at det er væsentligt, at der er foretaget de nødvendige ændringer i de administrative støttesystemer, herunder it-systemer, før nye regler træder i kraft.

Metode

12. Vi har indsamlet flere forskellige former for data. Vi har gennemført interviews med Beskæftigelsesministeriet og gennemgået materiale, som vi har indhentet fra ministeriet, herunder de bekendtgørelser og vejledninger, som ministeriet har udstedt som følge af de 3 reformer. Vi har gennemført 2 fokusgruppeinterviews med i alt 11 kommuner, besøg og interviews i 2 kommunale jobcentre, interview med en kommunal it-leverandør og en spørgeskemaundersøgelse i 47 af landets 94 kommunale jobcentre. Spørgeskemaundersøgelsens resultater har derfor en statistisk usikkerhed på ca. 10 %. Spørgeskemaundersøgelsen omfattede ét spørgeskema pr. reform, dvs. at hver af de 47 kommuner modtog og besvarede 3 spørgeskemaer.

I kap. 2 har vi brugt resultaterne fra fokusgrupperne og spørgeskemaundersøgelsen til en bred undersøgelse af de rammer, som Beskæftigelsesministeriet har stillet til rådighed for kommunernes implementering af reformerne. Dermed identificerer vi også de væsentligste problemer i forbindelse med rammerne for kommunernes implementering af reformerne. I kap. 3 og 4 går vi i dybden med disse problemer, idet vi undersøger ministeriets sikring af henholdsvis rettidigheden af det administrative grundlag og rammerne for it-understøttelsen.

I bilag 1 redegør vi for de metodiske overvejelser bag undersøgelsen. Bilag 2 viser spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen. Bilag 3 viser detaljerede resultater fra spørgeskemaundersøgelsen. Bilag 4 viser de bekendtgørelser og vejledninger, som følger af de 3 reformer. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

14. Undersøgelsen omfatter perioden fra vedtagelsen af den politiske aftale om den første af de 3 reformer den 30. juni 2012 til og med januar 2016, hvor vi afsluttede indsamlingen af data.

15. Undersøgelsen omfatter ikke Beskæftigelsesministeriets udarbejdelse af reformudspil og formulering af lovgivning til reformerne. Vi har heller ikke undersøgt substansen eller kvaliteten af de bekendtgørelser og vejledninger, som ministeriet har udstedt i forbindelse med de 3 reformer.

16. I den del af undersøgelsen, som vedrører driften af it-systemer i forbindelse med reformerne, har vi afgrænset os fra at undersøge it-arkitekturen på beskæftigelsesområdet, herunder Beskæftigelsesministeriets og kommunernes leverandørstrategi. Vi har alene undersøgt, hvordan ministeriet har understøttet kommunerne i at idriftsætte de relevante kommunale it-systemer inden reformernes ikrafttræden.

2. Beskæftigelsesministeriets virkemidler til implementering af reformerne

Undersøgelsen viser, at de kommunale jobcentre vurderer, at de virkemidler, som Beskæftigelsesministeriet har anvendt til implementeringen af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen, overvejende har fremmet deres arbejde, men også at de vigtigste virkemidler ikke har været på plads ved reformernes ikrafttræden.

Beskæftigelsesministeriet har arbejdet med at udvikle en bred tilgang til implementering, som indebærer en tæt kontakt med kommunerne. Ministeriets virkemidler består af administrative forskrifter, møder, kurser og konferencer, skriftlig information til kommuner, borgere og virksomheder samt anden løbende støtte, fx processtøtte.

Jobcentrene vurderer, at de administrative forskrifter har virket mest fremmende for arbejdet med at implementere reformerne. Samtidig vurderer jobcentrene, at deres implementering af reformerne er blevet hæmmet af, at de administrative forskrifter er kommet for sent i forhold til tidspunktet for lovgivningens ikrafttræden.

Derudover vurderer jobcentrene, at det har været hæmmende for implementeringen af reformerne, at der har manglet it-understøttelse ved reformernes ikrafttræden.

17. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet har anvendt virkemidler, som har understøttet kommunernes arbejde med at implementere førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen.

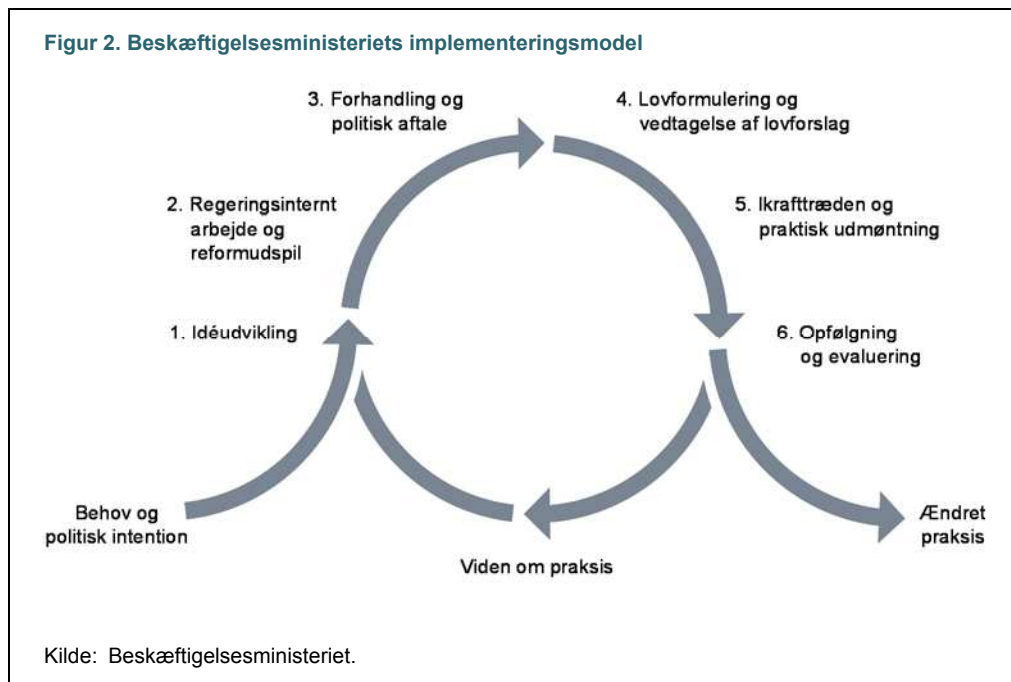
Undersøgelsen tager udgangspunkt i, at det er Beskæftigelsesministeriets ansvar at understøtte kommunerne, der skal gennemføre reformerne, så de politiske intentioner omsættes til resultater for borgere og virksomheder. Ministeriet skal med udgangspunkt i love, regler, økonomiske incitamenter, digitale og praktiske løsninger samt dialog sikre, at kommunernes indsats i forbindelse med reformer gennemføres effektivt og i overensstemmelse med gældende regler og lovgivningens intentioner.

2.1. Virkemidler, der har fremmet implementeringen af reformerne

18. Vi har undersøgt, hvilke virkemidler Beskæftigelsesministeriet har anvendt til at understøtte reformernes ikrafttræden og praktiske udmøntning, og om virkemidlerne har fremmet kommunernes arbejde med at implementere reformerne.

19. Arbejdet med at gennemføre reformer består af en række mere eller mindre afgrænsede faser, der hver især indebærer forskellige implementeringsopgaver. Implementering er altså en løbende proces, som varetages af flere forskellige aktører.

Figur 2 viser Beskæftigelsesministeriets model for implementering.



Det fremgår af figur 2, at der er forskellige faser i en implementeringsproces. I denne undersøgelse har vi især undersøgt forhold, der relaterer sig til *ikrafttræden og praktisk udmøntning*. Dette led i processen hviler på en række forudgående tiltag og har betydning for de efterfølgende faser.

20. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder med en bred tilgang til implementering med forskellige virkemidler og en tæt dialog med kommunerne, og at ministeriet begynder arbejdet med implementering så tidligt i processen som muligt, dvs. i perioden fra den relevante politiske aftale er indgået, til lovgivningen træder i kraft.

Valg af virkemidler

21. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet har anvendt en række virkemidler for at sikre rammerne for kommunernes implementering af de 3 reformer. Vi har opdelt disse virkemidler i 4 hovedtyper, jf. tabel 1.

Tabel 1. Beskæftigelsesministeriets virkemidler til implementering af reformer

Administrative forskrifter (juridiske)	• <i>Bekendtgørelser</i> er generelle administrative forskrifter, der som hovedregel alene bør indeholde regler, som retter sig til borgere. Bekendtgørelser skal anvendes, hvis reglerne berører retsstillingen mellem borgere indbyrdes, pålægger borgere pligter over for det offentlige eller tillægger borgere rettigheder over for det offentlige. • <i>Vejledninger</i> er orienterende meddelelser, der aldrig må indeholde bindende forskrifter, men blot orientere om reglers indhold, fortolkning, herunder hvordan reglerne anvendes i praksis, og andre oplysninger, som kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse. • <i>Skrivelser</i> er orienterende og oplyser typisk en anden myndighed, herunder kommuner, om afgørelser eller nye foranstaltninger. Skrivelser primære funktion er at indskærpe eller henlede opmærksomheden på allerede eksisterende regler og at henlede opmærksomheden på vedtagelsen af nye regler og konsekvenserne heraf.
Møder, kurser og konferencer	• <i>Netværksmøder</i> gennemføres med en kreds af medarbejdere eller teamledere fra jobcentrene, der arbejder med den samme type opgave. Fx er der netværk for et antal kommunale medarbejdere, der arbejder som teamledere på sygedagpengområdet. Der holdes regelmæssige møder i disse netværk, fx kvartalsvist. • <i>Temamøder</i> gennemføres med en bred kreds af kommunale medarbejdere, når Beskæftigelsesministeriet finder behov for at orientere om særlige afgrænsede temaer. Temamøderne gennemføres på ad hoc-basis. • <i>Konferencer</i> afholdes ved opstart af reformerne, hvor repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet holder oplæg om intentionerne med reformerne. • <i>Jobcenterchefmøder</i> gennemføres med chefer i de kommunale jobcentre. På møderne drøftes nye/kommende initiativer, status på og udfordringer med implementeringen mv. Møderne afholdes 3-4 gange årligt. • <i>Opkvalificeringskurser</i> til medarbejdere i kommunerne.
Skriftlig information (ikke juridisk)	• <i>Pjecer</i> om indholdet i de politiske aftaler, der danner baggrund for reformerne, og hvornår reformerne træder i kraft. Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet pjecer til kommuner, borgere og virksomheder. • <i>Information</i> på Beskæftigelsesministeriets og dertilhørende styrelses hjemmesider.
Anden løbende støtte	• <i>Metodeudviklingsprojekter</i> gennemføres på baggrund af de politiske aftaler bag reformerne, hvor der er blevet afsat økonomiske midler til projekterne. Metodeudviklingsprojekter tager udgangspunkt i puljer eller tilskud, som kommunerne kan søge om. Formålet er fx at udvikle værktøjer eller modeller i kommunerne, der understøtter den nye lovgivning. • <i>Processtøtte i kommunerne</i> omfatter tiltag, der kan fremme implementeringen i kommunerne, fx workshops og konsulentbistand. • <i>Jobindsats.dk</i> er en internetbaseret statistikbank, som drives af Beskæftigelsesministeriet. • <i>Svar på spørgsmål</i> (telefonisk og skriftligt).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at Beskæftigelsesministeriet har anvendt en række forskellige virkemidler til at understøtte kommunernes implementering af reformerne. Ud over administrative forskrifter har ministeriet udarbejdet skriftlige produkter i form af information på ministeriets hjemmeside og pjecer til relevante parter. Ministeriet har afholdt forskellige typer af møder, kurser og konferencer for jobcenterchefer, teamledere og sagsbehandlere. Endelig har ministeriet iværksat metodeudviklingsprojekter i udvalgte kommuner, ydet processtøtte og indsamlet data, som er blevet stillet til rådighed for kommunerne på jobindsats.dk.

22. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet valgte virkemidler til brug ved de enkelte reformer på baggrund af en risikovurdering, som centrale interessenter, herunder kommuner, KL, regioner, praktiserende læger mv., har givet input til.

Ministeriet har også oplyst, at valget af virkemidler har taget udgangspunkt i:

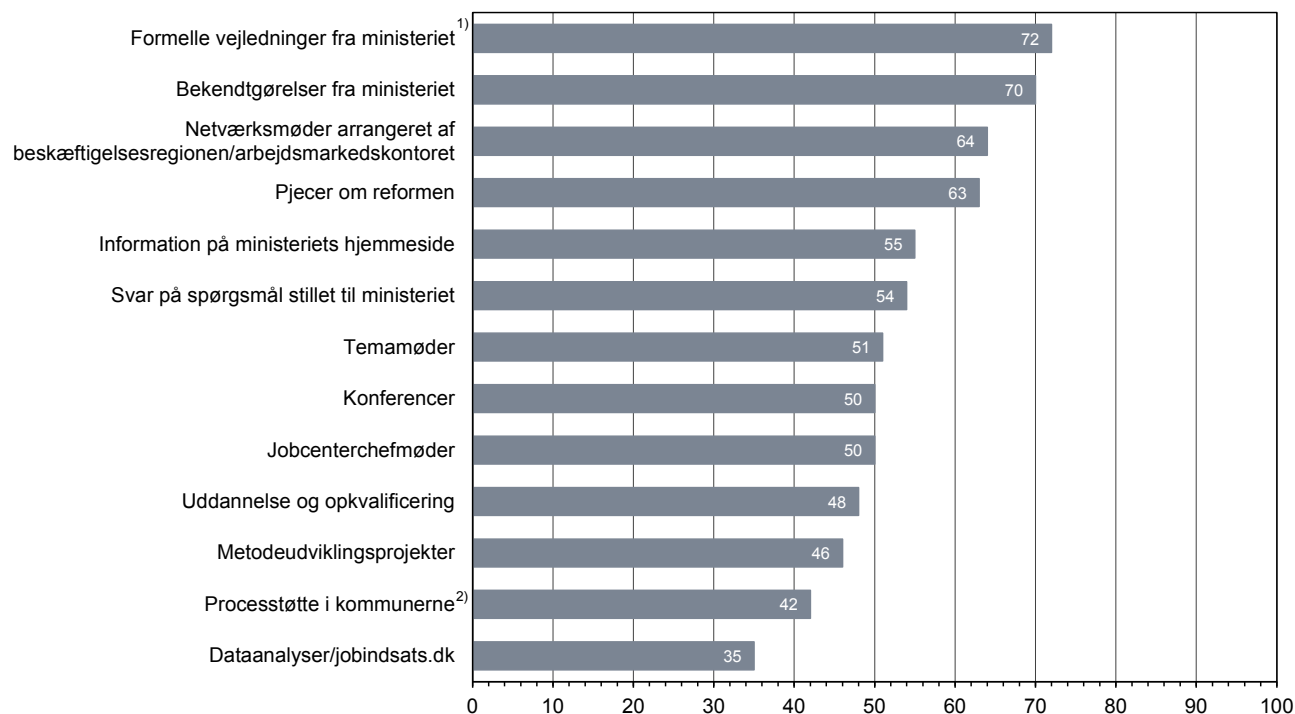
- ministeriets løbende overvågning af indsatsen i kommunerne
- Ankestyrelsens praksisundersøgelser
- evalueringer af de metodeudviklingsprojekter, ministeriet har gennemført som led i reformerne.

Jobcentrenes vurdering af virkemidlerne

23. I spørgeskemaet til de kommunale jobcentre bad vi jobcentrene om at vurdere, i hvilket omfang en række af Beskæftigelsesministeriets virkemidler har fremmet en velfungerende implementering af reformerne. Figur 3 viser de samlede resultater i gennemsnit på tværs af reformer omregnet til indekstal, der spænder fra 0 (slet ikke fremmende) til 100 (meget fremmende). Vi har valgt ikke at sondre mellem de enkelte reformer, da der kun i meget få tilfælde er væsentlige forskelle mellem reformerne. Tallene kan være præget af, at jobcentrene i højere grad har valgt at anvende bestemte virkemidler frem for andre i deres implementering af reformerne.

Ankestyrelsens praksisundersøgelser er undersøgelser af afgørelser truffet i kommunerne på social- og beskæftigelsesområdet. Ankestyrelsen undersøger den praktiske daglige tolkning og udmøntning af lovene rundt om i landet. Formålet med praksisundersøgelser er, at myndighederne får kvalificerede råd og meldinger om både gode og dårlige forhold i sagsbehandlingen og afgørelserne.

Figur 3. Jobcentrenes vurdering af, i hvor høj grad Beskæftigelsesministeriets virkemidler har fremmet implementeringen af reformerne (indekstal)



Note: Spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen og detaljerede resultater fremgår af bilag 2 og 3.

¹⁾ I spørgeskemaet brugte vi betegnelsen "formelle vejledninger" om vejledninger udstedt som formelle administrative forskrifter, for at respondenterne ikke skulle forveksle dem med Beskæftigelsesministeriets generelle vejledende aktiviteter.

²⁾ Metodeudviklingsprojekter og processtøtte i kommunerne blev ikke tilbudt på alle 3 reformer. For nærmere information, se bilag 3.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 3, at jobcentrene vurderer, at de mest fremmende virkemidler har været de administrative forskrifter i form af bekendtgørelser og vejledninger. Begge virkemidler får en samlet indeksscore på ca. 70. Yderligere 2 virkemidler – netværksmøder og pjecer – har fået en høj score af kommunerne, hvilket indikerer, at de 2 værktøjer har bidraget positivt til jobcentrenes implementering. Jobcentrene vurderer, at de mindst fremmende virkemidler har været den løbende støtte i form af dataanalyser/jobindsats.dk (35), processtøtte i kommunerne (42) og metodeudviklingsprojekter (46).

Resultater

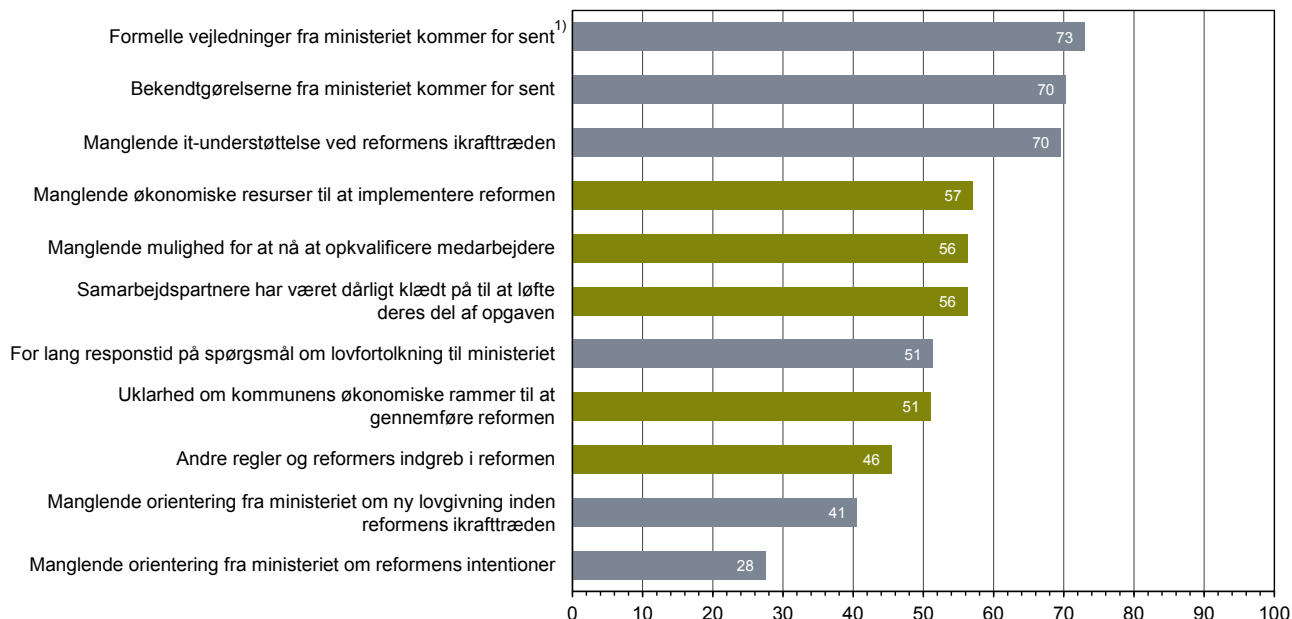
24. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet har anvendt forskellige virkemidler for at understøtte kommunernes implementering af de 3 reformer. De kommunale jobcentre vurderer, at Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelser og vejledninger er de virkemidler, der har været mest fremmende for implementeringen af reformerne. Derudover har især netværksmøder og pjecer bidraget positivt til jobcentrenes implementering.

2.2. Forhold, der har hæmmet implementeringen af reformerne

25. Vi har undersøgt, hvilke forhold der har hæmmet kommunernes implementering af reformerne, og om det er forhold, som Beskæftigelsesministeriet har ansvaret for.

26. I spørgeskemaundersøgelsen bad vi jobcentrene om at tage stilling til en række forhold, som kommunerne i fokusgrupperne havde peget på som hæmmende for en velfungerende implementering af reformerne. Resultatet er vist i figur 4. Bemærk, at vi her har spurgt bredere end til forhold, der alene er Beskæftigelsesministeriets ansvar. Det har vi gjort for at sikre et nuanceret billede af de forhold, der kan forhindre en velfungerende implementering i kommunerne. De grønne søjler i figuren viser forhold, som ikke direkte er Beskæftigelsesministeriets ansvar.

Besvarelserne i figur 4 er omregnet til indekstal, der spænder fra 0 (slet ikke hæmmende) til 100 (meget hæmmende). Bemærk, at i modsætning til figur 3, hvor en høj værdi var udtryk for et virkemiddel, der har *fremmet* implementeringen, er en høj værdi i figur 4 et udtryk for, at et forhold har *hæmmet* implementeringen.

Figur 4. Jobcentrenes vurdering af, hvilke forhold der har hæmmet implementeringen af reformerne (indekstal)

Note: De grønne søjler viser de forhold, som Beskæftigelsesministeriet ikke har direkte ansvar for. Spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen og detaljerede resultater fremgår af bilag 2 og 3.

¹⁾ I spørgeskemaet brugte vi betegnelsen "formelle vejledninger" om vejledninger udstedt som formelle administrative forskrifter, for at respondenterne ikke skulle forveksle dem med Beskæftigelsesministeriets generelle vejledende aktiviteter.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 4, at jobcentrene vurderer, at de forhold, der har været mest hæmmende for arbejdet med at implementere reformerne, er, at vejledninger og bekendtgørelser er kommet for sent. Jobcentrene vurderer også det forhold, at der manglede it-understøttelse ved reformernes ikrafttræden, som hæmmende for implementeringen af reformerne. De 3 nævnte forhold får en indeksscore på ca. 70 i resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Noget lavere vurderer jobcentrene det forhold, at Beskæftigelsesministeriet kan have for lang responstid på spørgsmål om lovfortolkning. Dette forhold vurderes til en indeksscore på 51. Længere nede i figuren kan man se, at jobcentrene vurderer manglende orientering fra Beskæftigelsesministeriet om henholdsvis ny lovgivning (41) og reformens intentioner (28) inden reformens ikrafttræden som de forhold, der har hæmmet implementeringen mindst.

Resultater

27. Undersøgelsen viser, at de forhold, der efter de kommunale jobcentres vurdering har været mest hæmmende for arbejdet med at implementere reformerne, er, at vejledninger og bekendtgørelser er kommet for sent. Dernæst følger manglende it-understøttelse, da reformerne trådte i kraft.

3. Det administrative grundlag for at implementere reformerne

Beskæftigelsesministeriet har ikke sikret, at det administrative grundlag for kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen har været klar i god tid før reformernes ikrafttræden.

Undersøgelsen viser, at ingen af de bekendtgørelser og vejledninger, der følger af reformerne, er offentliggjort mere end 7 arbejdsdage før lovens ikrafttræden. Endvidere viser undersøgelsen, at 8 % af bekendtgørelserne og 87 % af vejledningerne er offentliggjort efter, at reformernes lovgivning trådte i kraft. Beskæftigelsesministeriet lever dermed ikke op til Justitsministeriets anbefalede praksis for tidspunkt for udstedelse af administrative forskrifter.

I mange tilfælde har tiden mellem lovens vedtagelse og ikrafttræden været kort, men i de tilfælde, hvor der har været god tid mellem lovens vedtagelse og ikrafttræden, har Beskæftigelsesministeriet også først udstedt bekendtgørelser og vejledninger kort tid før lovens ikrafttræden eller efter lovens ikrafttræden. Det er vigtigt, at kommunerne er bekendt med reformernes lovgrundlag, og hvordan loven skal fortolkes, i god tid inden, de skal administrere reglerne, så kommunerne kan indrette deres organisation efter lovgivningen og yde en korrekt og ensartet sagsbehandling til borgerne. Kommunerne betragter de bekendtgørelser og vejledninger, der kommer fra Beskæftigelsesministeriet som central støtte til deres lovfortolkning, og det er derfor vigtigt, at de kommer i rette tid til at støtte kommunernes sagsbehandling.

Undersøgelsen viser desuden, at Beskæftigelsesministeriet ikke har haft interne frister for besvarelse af henvendelser fra kommunerne, herunder spørgsmål til lovfortolkning. Ministeriet har for nylig besluttet, at der højst må gå 15 dage, før en kommune modtager svar på sit spørgsmål. Rigsrevisionen finder, at ministeriet fremadrettet bør sikre, at kommunerne får en god service, når de retter henvendelse til ministeriet. Det er fx vigtigt, at kommunerne ikke venter unødigt længe på at få svar, der har betydning for sagsbehandlingen af borgerne. Det er særlig vigtigt i de tilfælde, hvor bekendtgørelser og vejledninger ikke foreligger ved lovgivningens ikrafttræden.

28. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet har sikret, at det administrative grundlag for kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen har været klar på tidspunktet for lovenes ikrafttræden. Det administrative grundlag for kommunernes implementering af reformer forstås vi her som bekendtgørelser og vejledninger rettet mod kommunerne, som Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet som følge af de ændringslove, der udmønter de 3 reformer. Tidspunktet for tilvejebringelsen af det administrative grundlag bør leve op til gældende vejledninger og anbefalinger om udstedelse af administrative forskrifter, og kommunerne bør kunne få den fornødne støtte til lovfortolkning fra ministeriet, når de skal arbejde med de nye love.

3.1. Beskæftigelsesministeriets udstedelse af bekendtgørelser og vejledninger

29. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet har udstedt bekendtgørelser og vejledninger til de 3 reformer, så kommunerne har haft den fornødne tid til at sætte sig ind i reglerne. Vi har taget udgangspunkt i:

- Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter
- Indenrigsministeriet, KL og Finansministeriets rapport fra juni 2000 om statens forskriftsstyring af kommunerne
- Indenrigsministeriets vejledning nr. 192 af 28. juni 2001 om regeludstedelse i forhold til kommunerne.

30. Ifølge Justitsministeriets vejledning bør det ansvarlige ministerium lægge meget vægt på, at bekendtgørelserne kan offentliggøres i god tid før, de træder i kraft. Justitsministeriet udmåler ikke præcise frister for offentliggørelsen, men fremhæver, at det bl.a. fra kommunal side kan være omfattende og tidskrævende at forberede sig på at administrere reglerne, jf. boks 3.

Rapport om statens forskriftsstyring af kommunerne

I forbindelse med aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi og service for 2000-2002 blev der nedsat en arbejdsgruppe med deltagere fra Indenrigsministeriet, KL og Finansministeriet, der skulle undersøge reguleringen af kommunale aktiviteter. Arbejdsgruppen skulle bl.a. undersøge bekendtgørelser og vejlednings omfang og anvendelse.

BOKS 3. VEJLEDNING TIL TIDSPUNKT FOR UDSTEDELSE AF BEKENDTGØRELSE

I forbindelse med arbejdet med at udfærdige bekendtgørelser skal man være opmærksom på, at gennemførelse af nye regler ofte kan betyde et tidskrævende arbejde for dem, der skal administrere reglerne. Navnlig fra kommunal side er der ved flere lejligheder peget på, at nye forskrifter ofte kundgøres og udsendes i særtryk så kort tid før deres ikrafttræden, at personalet ikke har den fornødne tid til at sætte sig ind i reglerne og tilrettelægge administrationen [...] Man bør derfor ved tilrettelæggelsen af arbejdet med bekendtgørelser lægge meget vægt på, at bekendtgørelserne kan kundgøres og sendes i særtryk i god tid før, de træder i kraft.

Kilde: Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter.

31. Det fremgår af Justitsministeriets vejledning, at tilsvarende principper kan lægges til grund for tidspunktet for udstedelse af vejledninger. Endvidere fremhæver Justitsministeriet, at udstedelsen af vejledninger skal ske med udgangspunkt i kommunernes behov, som ofte er stort, da kommunale medarbejdere ofte ikke vil have *"et indgående kendskab til de overvejelser, der har fundet sted i forbindelse med udarbejdelse af reglerne"*. Samtidig påpeger Justitsministeriet, at der ofte vil være behov for at udsende en ny vejledning, når en lovgivning har fungeret i en periode, *"hvor der orienteres om de hidtidige erfaringer med lovgivningen, herunder om den praksis, der anvendes ved administration af reglerne"*.

32. Principperne for tidspunktet for udstedelse af bekendtgørelser og vejledninger går igen i Indenrigsministeriets vejledning. Til grund for denne vejledning lå rapporten om statens forskriftsstyring af kommunerne. Det fremgår af denne rapport, at bekendtgørelser og vejledninger kom sent i forhold til nye loves ikrafttræden, og at den sene administrative opfølgning på nye love vanskeliggjorde en korrekt implementering af lovene i kommunerne.

Tidspunkter for Beskæftigelsesministeriets udstedelse af bekendtgørelser

33. For at undersøge, om bekendtgørelserne fra Beskæftigelsesministeriet blev udstedt i god tid før reformernes ikrafttræden, bad vi ministeriet om en oversigt over de bekendtgørelser og vejledninger, ministeriet har udstedt til kommunerne som følge af reformerne. Ministeriet oplyste, at ministeriet ikke ligger inde med en samlet oversigt, og at det ville tage et stykke tid at producere denne oversigt. Derfor har Rigsrevisionen i samarbejde med ministeriet identificeret de bekendtgørelser, der er udstedt som følge af de 3 reformer, jf. bilag 4.

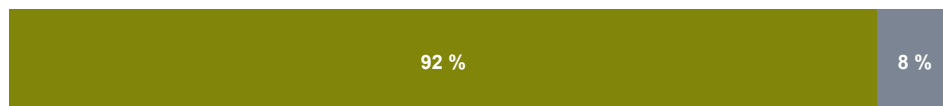
Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har pligt til at føre en særskilt liste over regelændringer som følge af de enkelte reformer, men at de enkelte ressortansvarlige kontorer har arbejdslistor over de relevante bekendtgørelser, som er blevet udarbejdet eller på anden måde er berørt af de enkelte reforminitiativer.

34. På baggrund af de udarbejdede lister har vi opgjort, om de bekendtgørelser, der er udstedt som følge af reformernes lovgivning, blev offentliggjort på retsinformation.dk før eller efter lovens ikrafttræden. Vi har i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet identificeret 50 bekendtgørelser, som er udstedt som følge af de 3 reformer. Derudover har vi undersøgt, hvor lang tid før og efter reformernes ikrafttræden bekendtgørelserne blev offentliggjort.

Formålet med opgørelsen og systematiseringen af bekendtgørelserne er at give et faktuel overblik over den tidsmæssige relation mellem bekendtgørelsernes offentliggørelse og lovenes ikrafttræden baseret på objektive kriterier. Undersøgelsen indeholder derfor ikke en vurdering af bekendtgørelsernes faglige indhold eller væsentlighed.

Bekendtgørelser, der efter udstedelsen er blevet opdateret på baggrund af samme lovgivning, er ikke medtaget i opgørelsen, da løbende ændringer og justeringer er en almindelig del af implementeringsprocessen. Figur 5 viser, hvornår de bekendtgørelser, der er udstedt som følge af de 3 reformer, er blevet offentliggjort i forhold til lovens ikrafttræden.

Figur 5. Andel af bekendtgørelser til reformerne offentliggjort før og efter lovens ikrafttræden



■ Bekendtgørelser, der blev offentliggjort før lovens ikrafttræden

■ Bekendtgørelser, der blev offentliggjort efter lovens ikrafttræden

Note: Der er i alt 50 bekendtgørelser til reformerne. Én af de bekendtgørelser, der er registreret som offentliggjort efter reformens ikrafttræden, blev offentliggjort på selve dagen for reformens ikrafttræden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af figur 5, at 92 % (46 ud af 50) af de bekendtgørelser, der er udstedt som følge af de 3 reformer, blev offentliggjort før reformens ikrafttræden.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at alle bekendtgørelser som udgangspunkt er væsentlige, men at der kan være enkelte bekendtgørelser, der konkret har en mere perifer betydning i forhold til en reforms implementering.

Retsinformation.dk giver adgang til det statslige retsinformationssystem. Det overordnede formål er at sikre, at der findes ét sted, hvor borgere, virksomheder og offentlige myndigheder kan få adgang til alle normerende forskrifter. Det er Folketinget og ministerierne, der producerer, ejer og er ansvarlige for opdatering af egne forskrifter.

Reformerne består af én eller flere ændringslove, hvor enkelte lovparagraffer i en ændringslov kan træde i kraft på andre tidspunkter end resten af ændringsloven. Når vi refererer til **lovens ikrafttræden**, refererer vi til det tidspunkt, hvor de specifikke lovparagraffer, som en bekendtgørelse vedrører, træder i kraft.

35. Vi har undersøgt, hvor længe henholdsvis før og efter lovens ikrafttræden bekendtgørelserne er offentliggjort. Tabel 2 viser resultatet for de 46 bekendtgørelser, der blev offentliggjort *før* lovens ikrafttræden.

Tabel 2. Bekendtgørelser offentliggjort før lovens ikrafttræden

	Reformerne samlet	Førtidspensions- og fleksjobreformen	Kontanthjælpsreformen	Sygedagpenge-reformen
Antal bekendtgørelser	46	13	11	22
Antal arbejdsdage før lovens ikrafttræden ¹⁾	2	1	5	2
Spredning målt i antal arbejdsdage ²⁾	2	0	2	2

¹⁾ Gennemsnitligt antal arbejdsdage fra bekendtgørelsernes offentliggørelse til lovens ikrafttræden.

²⁾ Spredningen er et udtryk for den gennemsnitlige afvigelse fra det gennemsnitlige antal arbejdsdage. Således er en høj spredning et udtryk for, at der er stor forskel på, hvor mange arbejdsdage før lovens ikrafttræden bekendtgørelserne offentliggøres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at de 46 bekendtgørelser til reformerne, der blev offentliggjort *før* lovens ikrafttræden, i gennemsnit blev offentliggjort 2 arbejdsdage før lovens ikrafttræden. Den lave spredning på 2 arbejdsdage viser, at der ikke er stor forskel på, hvor mange arbejdsdage før lovens ikrafttræden bekendtgørelserne blev offentliggjort. Den bekendtgørelse, der blev offentliggjort i bedst tid før lovens ikrafttræden, blev offentliggjort 7 arbejdsdage før, kommunerne skulle administrere efter bekendtgørelsens regler.

Tabel 3 viser resultatet for de 4 bekendtgørelser, der blev offentliggjort *efter* lovens ikrafttræden.

Tabel 3. Bekendtgørelser offentliggjort efter lovens ikrafttræden

	Reformerne samlet	Førtidspensions- og fleksjobreformen	Kontanthjælpsreformen	Sygedagpenge-reformen
Antal bekendtgørelser	4	1	3	0
Antal arbejdsdage efter lovens ikrafttræden ¹⁾	9	13	8	-
Spredning målt i antal arbejdsdage ²⁾	8	-	9	-

¹⁾ Gennemsnitligt antal arbejdsdage fra lovens ikrafttræden til bekendtgørelsernes offentliggørelse.

²⁾ Spredningen er et udtryk for den gennemsnitlige afvigelse fra det gennemsnitlige antal arbejdsdage. Således er en høj spredning et udtryk for, at der er stor forskel på, hvor mange arbejdsdage efter lovens ikrafttræden bekendtgørelserne offentliggøres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at den gennemsnitlige forsinkelse for de 4 bekendtgørelser, der blev offentliggjort *efter* lovens ikrafttræden, er 9 arbejdsdage.

36. Repræsentanter for de kommunale jobcentre i Rigsrevisionens fokusgrupper har oplyst, at det er afgørende for dem, at bekendtgørelserne udstedes i god tid før reformernes ikrafttræden, så de kan få sikkerhed om, hvordan lovgivningen skal administreres. Ledere i jobcentrene har påpeget, at de nødtigt vil ændre jobcentrets organisation eller arbejdsgange, før bekendtgørelserne er udstedt, så de er sikre på lovens betydning for den daglige sagsbehandling. Desuden har de kommunale repræsentanter påpeget, at information om lovens intentioner, lovbemærkninger m.m. er gavnlig, men ikke giver medarbejderne i jobcentrene et sikkert grundlag at træffe beslutninger ud fra. Da bekendtgørelser er bindende og mere detaljerede retsforskrifter, giver de den kommunale medarbejder et bedre grundlag for at træffe korrekte og ensartede beslutninger.

37. Kommunale repræsentanter i fokusgrupperne har også påpeget, at det er vanskeligt at oplyse og vejlede borgerne om reformernes konsekvenser for deres situation, når bekendtgørelserne kommer kort tid før reformernes ikrafttræden eller efter reformernes ikrafttræden, jf. eksemplet i boks 4.

BOKS 4. KOMMUNEUDSAGN OM KONSEKVENSER FOR BORGERNE

"Det er også, som om man glemmer, at der ligesom er nogle borgere, der står, og som jo også hører, hvad der bliver sagt i pressen, og som kommer og 'punkter os' om, hvad der skal ske, og hvilken betydning det har for dem. Vi har bare ikke muligheden for at klæde medarbejderne på, så de kan servicere borgerne".

Kilde: Juridisk konsulent på social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet i Rigsrevisionens fokusgruppeinterview.

Opmærksomhedspunkter ved hurtig ikrafttræden af ny lovgivning

38. I forbindelse med vores opgørelse af tiden mellem lovens ikrafttræden og offentliggørelsen af bekendtgørelser har Beskæftigelsesministeriet fremhævet over for Rigsrevisionen, at bekendtgørelser mv. ikke kan udstedes, før loven er vedtaget og stadfæstet. Således kan bekendtgørelser ikke offentliggøres før lovgivningens offentliggørelse. Justitsministeriet anerkender i sin vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter, at det kan være vanskeligt at imødekomme anbefalingen om at have bekendtgørelserne klar i god tid før lovgivningens ikrafttræden, hvis den nye lovgivning skal træde i kraft hurtigt. Justitsministeriet understreger dog også, at i sådanne tilfælde kan et ministerium i vidt omfang imødegå problemet, ved at udkast til bekendtgørelserne udarbejdes sideløbende med lovforslaget, så bekendtgørelserne kan kundgøres samtidig med loven.

39. Rigsrevisionen konstaterer, at der i forbindelse med de 3 reformer i flere tilfælde har været kort tid mellem en reforms vedtagelse og dens ikrafttræden, og at bekendtgørelser ofte er offentliggjort kort tid efter offentliggørelsen af lovgivningen til reformerne. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at Beskæftigelsesministeriet i de tilfælde, hvor der har været god tid fra en lovgivnings vedtagelse til ikrafttræden, ikke har udstedt bekendtgørelser inden for en tidsramme, så kommunerne havde dem i god tid før lovens ikrafttræden.

Fx blev sygedagpengereformen vedtaget som en samlet ændringslov (lov nr. 720) den 25. juni 2014. Dele af reformen trådte i kraft 4 arbejdsdage senere – den 1. juli 2014. Andre dele af reformen trådte i kraft den 1. og 5. januar 2015. 8 ud af de 22 bekendtgørelser, der blev udstedt som følge af sygedagpengereformen, vedrører lovgivning, der trådte i kraft i januar 2015. På trods af at der i forbindelse med disse 8 bekendtgørelser var 6 måneder mellem lovens vedtagelse og ikrafttræden, blev bekendtgørelserne udstedt kort tid før lovens ikrafttræden. Den af de 8 bekendtgørelser, der blev udstedt først, blev offentliggjort 6 arbejdsdage før lovens ikrafttræden.

Et andet eksempel er kontanthjælpsreformen, hvor store dele af lovgivningen blev vedtaget den 4. juli 2013 med ikrafttræden den 1. januar 2014. Her blev ingen af bekendtgørelserne med ikrafttræden den 1. januar 2014 offentliggjort mere end 7 arbejdsdage før lovgivningens ikrafttræden den 1. januar 2014.

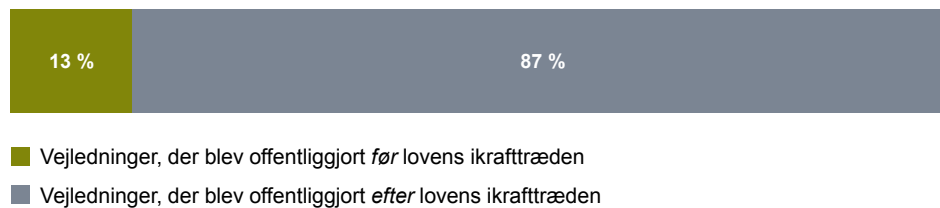
Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet i lovgivningen til kontanthjælpsreformen indarbejdede en periode på 3 måneder før reformens ikrafttræden, dvs. fra 1. oktober 2013, i hvilken kommunerne skulle forberede visitationen af deres ledige borgere, så de nye visitationskategorier var klar til den 1. januar 2014, hvor reformen havde virkning for borgerne.

Tidspunkter for Beskæftigelsesministeriets udstedelse af vejledninger

40. Vi har undersøgt, i hvilken udstrækning vejledningerne fra Beskæftigelsesministeriet er blevet offentliggjort i god tid før reformernes ikrafttræden.

41. I figur 6 har vi opgjort, om vejledningerne blev offentliggjort på retsinformation.dk før eller efter den lovgivning, som de enkelte vejledninger vedrører, trådte i kraft. Vi har i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet identificeret 15 vejledninger, der er udstedt som følge af de 3 reformer. I de 15 vejledninger indgår 2 skrivelser, der har vejledende karakter, jf. bilag 4.

Figur 6. Andel af vejledninger til reformerne offentliggjort før og efter lovens ikrafttræden



Note: Der er i alt 15 vejledninger til reformerne. 2 af de vejledninger, som er registreret som offentliggjort efter reformens ikrafttræden, blev offentliggjort på selve dagen for reformens ikrafttræden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af figur 6, at 13 % (2 ud af 15) af de vejledninger, der er udstedt som følge af de 3 reformer, blev offentliggjort før lovens ikrafttræden, og at de resterende 87 % af vejledningerne (13 ud af 15) blev offentliggjort efter lovens ikrafttræden. Vi har undersøgt, hvor lang tid før og efter lovens ikrafttræden vejledningerne kom.

De 2 vejledninger, som blev offentliggjort før lovens ikrafttræden, blev offentliggjort henholdsvis 4 og 6 arbejdsdage før lovens ikrafttræden.

Tabel 4 viser den gennemsnitlige forsinkelse af de 13 vejledninger, som blev offentliggjort *efter* lovens ikrafttræden.

Tabel 4. Vejledninger offentliggjort *efter* lovens ikrafttræden

	Reformerne samlet	Førtidspensions- og fleksjobreformen	Kontanthjælps- reformen	Sygedagpenge- reformen
Antal vejledninger	13	3	3	7
Antal arbejdsdage <i>efter</i> lovens ikrafttræden ¹⁾	67	92	157	18
Spredning målt i antal arbejds- dage ²⁾	117	55	199	28

¹⁾ Gennemsnitligt antal arbejdsdage fra lovens ikrafttræden til vejledningernes offentliggørelse.

²⁾ Spredningen er et udtryk for den gennemsnitlige afvigelse fra det gennemsnitlige antal arbejdsdage. Således er en høj spredning et udtryk for, at der er stor forskel på, hvor mange arbejdsdage *efter* lovens ikrafttræden vejledningerne offentliggøres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af retsinformation.dk og oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at den gennemsnitlige forsinkelse for de resterende 13 vejledninger er 67 arbejdsdage (ca. 3 måneder). Vejledningerne til kontanthjælpsreformen og førtidspensions- og fleksjobreformen har været betydeligt mere forsinkede end vejledningerne til sygedagpengereformen. Den høje spredning (117 arbejdsdage) viser, at der er stor forskel på, hvor mange arbejdsdage *efter* lovens ikrafttræden vejledningerne blev offentliggjort. Beskæftigelsesministeriet har desuden oplyst, at én vejledning til sygedagpengereformen stadig er under udarbejdelse (vejledningen indgår ikke i opgørelsen i tabellen).

42. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet observerer behovet for vejledninger, bl.a. på baggrund af evalueringer og afgørelser fra Ankestyrelsen. Ministeriet har endvidere oplyst, at det i mange år har været ministeriets praksis at udarbejde detaljerede bemærkninger til lovforslaget, der erstatter en vejledning ved udstedelsen. Hvis man ønsker at udstede en vejledning allerede ved lovens udstedelse eller ikrafttræden, vil den ifølge ministeriet i det store hele svare til lovbemærkningerne.

Rigsrevisionen skal bemærke, at det primære sigte med lovbemærkninger adskiller sig væsentligt fra sigtet med en vejledning. Lovbemærkningerne tjener i første række til at informere Folketingets medlemmer, når de skal behandle et lovforslag. Lovbemærkningerne skal i den forbindelse forklare og uddybe lovforslagets indhold og give et grundlag for at vurdere bl.a. lovforslagets begrundelse og forventede virkninger, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005. Derudover har lovbemærkningerne også betydning i forhold til forvaltning og for domstolenes og ombudsmandens anvendelse af loven. Vejledninger tjener derimod først og fremmest dem, som skal administrere reglerne i praksis – i dette tilfælde sagsbehandlerne – og skal guide dem i, hvordan de omsætter reglerne i deres sagsbehandling. Forskellen på lovbemærkninger og vejledninger afspejles bl.a. i den form, de opbygges efter. Lovbemærkninger tager udgangspunkt i fortolkningen af de enkelte lovparagraffer og skal derfor opbygges efter paragrafferne i det enkelte lovforslag. Vejledninger skal derimod tage udgangspunkt i de konkrete situationer, hvor reglerne skal administreres, og bør ikke inddeles i paragraffer, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter. Lovbemærkninger kan derfor efter Rigsrevisionens opfattelse ikke erstatte en vejledning, uanset lovbemærkningernes detaljeringsgrad.

De kommunale repræsentanter i fokusgrupperne har oplyst, at de i høj grad har behov for de praktiske anvisninger, som vejledningerne indeholder, jf. eksemplet i boks 5. Vejledningerne hjælper medarbejdere i jobcentrene med at afklare mange af de spørgsmål, de har til lovgivningens betydning for den konkrete sagsbehandling. Derfor er det afgørende, at vejledningerne kommer i god tid før reformernes ikrafttræden, så medarbejderne kan vejlede og sagsbehandle i overensstemmelse med lovgivningens intentioner.

BOKS 5. KOMMUNEUDSAGN OM BRUGEN AF LOVBEMÆRKNINGER

"Alle kommuner famlede jo i blinde, fordi vi manglede noget vejledning i, hvordan vi skulle håndtere lovgivningen [...] for det er jo svært bare at læse ud af en paragraf, at det er sådan, I skal fortolke det. Jo, man kan læse om lovens intentioner, lovbemærkningerne osv., men det er ikke det samme som en vejledning – altså en køreguide i forhold til, at I bør forholde jer til det her, I bør tage stilling til de her ting. Den hjælp var der ikke".

Kilde: Faglig koordinator i et jobcenter i Rigsrevisionens fokusgruppeinterview.

43. De kommunale repræsentanter har endvidere oplyst, at manglen på vejledninger ved lovens ikrafttræden har den konsekvens, at lovgivningen i mange tilfælde bliver forstået og implementeret forskelligt i kommunerne, jf. eksemplet i boks 6. Det betyder, at der er risiko for, at borgerne ikke får en ensartet behandling af myndighederne. De kommunale repræsentanter har påpeget, at de har behov for, at Beskæftigelsesministeriet i god tid før reformernes ikrafttræden, udsteder vejledninger, så de kan afklare, hvor der er brug for kompetenceudvikling, og om der er behov for at ændre arbejdsgange m.m. Efterfølgende kan ministeriet justere vejledningerne, når man har samlet erfaringer med retspraksis. Dette vil ifølge kommunerne betyde, at kommunerne fortolker loven ud fra et fælles grundlag og dermed kan tilbyde borgerne en ensartet praksis.

BOKS 6. KOMMUNEUDSAGN OM BEHOVET FOR RETTIDIGE VEJLEDNINGER

"Implementering af en vejledning tager jo tid [...] En vejledning kan jo aldrig være 100 %, da man jo er nødt til at afvente, at der kommer noget retspraksis via Ankestyrelsens afgørelser osv. For mig er det vigtigt, at der kommer en vejledning til tiden. For mig er det 100 gange vigtigere, end om den er 100 % korrekt. For så har vi da i det mindste et fælles datagrundlag [...] Vi er mange kommuner, som hver især arbejder med hver sin fortolkning".

Kilde: Jobcenterchef i Rigsrevisionens fokusgruppeinterview.

44. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet sideløbende med lovbehandlingen i Folketinget arbejder for, at bekendtgørelser og vejledninger kan offentliggøres umiddelbart i forlængelse af lovens kundgørelse. Ministeriet har understreget, at tidspunktet for en lovs ikrafttræden er en del af en politisk aftale og ikke ministeriets beslutning. Ministeriet har også pointeret over for Rigsrevisionen, at de 3 reformer er gennemført inden for en kort reformperiode, og at ministeriet derfor har fundet det rigtigt at foretage en prioritering af rammerne for implementering af reformerne. Rigsrevisionen skal bemærke, at det er ministeriet, der har ansvaret for at forberede den politiske aftale. Ministeriet har i den forbindelse mulighed for at gøre lovgiver opmærksom på tidsmæssige udfordringer, hvis en hurtig ikrafttræden af lovgivningen hindrer, at de administrative rammer kan nå at være på plads i god tid før tidspunktet for ikrafttræden. Indenrigsministeriet fremhæver i sin vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne, at tidspunktet for ikrafttræden af nye regler "så vidt som muligt bør fastlægges realistisk under hensyn til udarbejdelse af administrative forskrifter". Indenrigsministeriet påpeger endvidere, at navnlig når der er tale om omfattende eller kompliceret lovgivning, der fastsætter pligter for kommunerne, skal tidspunktet for ikrafttræden af nye regler afpasses, så det giver kommunerne mulighed for at indrette sig efter regelændringen.

Resultater

45. Undersøgelsen viser, at 92 % af de bekendtgørelser, der er udstedt som følge af reformerne, blev offentliggjort før lovens ikrafttræden. De bekendtgørelser, som kom før lovgivningens ikrafttræden, blev offentliggjort i gennemsnit 2 arbejdsdage før reformernes ikrafttræden. 8 % af bekendtgørelserne blev udstedt efter reformernes ikrafttræden. I gennemsnit blev disse bekendtgørelser offentliggjort 9 arbejdsdage efter lovens ikrafttræden.

46. Undersøgelsen viser også, at der ofte har været kort tid mellem en reforms vedtagelse og dens ikrafttræden. Undersøgelsen viser imidlertid, at i de tilfælde, hvor Beskæftigelsesministeriet har haft relativt lang tid til at udfærdige bekendtgørelser og udstede bekendtgørelser, er disse også blevet udstedt relativt kort tid før reformernes ikrafttræden.

47. 87 % af de vejledninger, som er udstedt som følge af reformerne, blev udstedt efter reformernes ikrafttræden. Disse vejledninger blev i gennemsnit offentliggjort 67 arbejdsdage efter lovens ikrafttræden. Beskæftigelsesministeriets praksis er at afvente viden om kommunernes erfaringer med at bruge lovgivningen, før man udsteder vejledninger til den. Ministeriet henviser til lovbemærkninger til lovforslaget, indtil vejledningerne er udstedt. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriets praksis ikke er i overensstemmelse med de anbefalinger, som fremgår af Justitsministeriets og Indenrigsministeriets gældende vejledninger om tidspunktet for udstedelse af administrative forskrifter.

48. Undersøgelsen viser endelig, at den sene udstedelse af bekendtgørelser og vejledninger ifølge kommunerne begrænser deres mulighed for at forberede reformprocessen. Det indebærer risici for borgeres retssikkerhed, idet kommunerne er usikre på, hvordan de skal fortolke lovgivningen, før bekendtgørelser og vejledninger foreligger. Endvidere indebærer det en risiko for, at lovgivningen administreres forskelligt på tværs af kommuner, hvilket betyder, at borgerne ikke får en ensartet behandling af deres sager. Rigsrevisionen finder, at der ikke i tilstrækkelig grad har foreligget vejledninger forud for reformernes ikrafttræden.

3.2. Kommunernes spørgsmål om lovfortolkning

49. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet har suppleret kommunernes administrative grundlag ved at sikre, at kommunerne har fået svar på deres spørgsmål til lovfortolkning inden for de tidsfrister, som ministeriet har fastsat.

50. Vi har i denne del af undersøgelsen taget udgangspunkt i, at kommunerne kan have brug for hjælp til konkret lovfortolkning, som ligger ud over den hjælp, der findes i officielle bekendtgørelser og vejledninger. Det er en forudsætning for en vellykket implementering af ny lovgivning, at dem, der skal arbejde med de nye regler, forstår reglerne og kan omsætte dem i praksis. Vi har også taget udgangspunkt i, at spørgsmål fra kommunerne til lovfortolkning bør indgå i Beskæftigelsesministeriets tilrettelæggelse og prioritering af implementeringsarbejdet, idet de udgør væsentlig viden for ministeriet i forhold til at kunne følge op på, hvordan loven virker og fortolkes i praksis, herunder hvor der kan være fortolkningsproblemer.

Beskæftigelsesministeriets tidsfrister for svar på kommunernes spørgsmål

51. Der findes ikke centralt fastsatte regler for, hvor lang tid der må gå, før et ministerium besvarer et spørgsmål fra en kommune. Det følger dog af principperne for god forvaltnings-skik, at en borgers sag ikke må trække unødigt i langdrag. Hvis kommunerne ikke får svar, når de er i tvivl om fortolkning af reglerne, kan behandlingen af borgernes sager trække ud, eller der kan være risiko for, at kommunerne træffer forkerte afgørelser.

52. Vi har spurgt Beskæftigelsesministeriet, hvilke tidsfrister ministeriet har fastsat for besvarelse af spørgsmål fra kommunerne. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke hidtil har haft mål for svartider, men at der har været en generel grundsætning om at svare hurtigst muligt.

53. Beskæftigelsesministeriet har i løbet af den periode, hvor Rigsrevisionen har gennemført sin undersøgelse, udarbejdet et notat om den fremtidige håndtering af henvendelser fra kommuner. Heraf fremgår det bl.a., at ministeriet vil fastsætte en standardfrist for besvarelse af henvendelser på højst 15 arbejdsdage. Det fremgår også af notatet, at ministeriet får mange henvendelser fra kommuner og jobcentre – primært vedrørende fortolkning af regler på ministeriets område.

Beskæftigelsesministeriets svartider ved spørgsmål fra kommuner

54. Vi har indhentet materiale fra Beskæftigelsesministeriet for at undersøge, hvor mange dage ministeriet var om at svare på de konkrete henvendelser fra kommunerne. Vi bad ministeriet om dokumentation for kommunernes skriftlige eller telefoniske henvendelser med spørgsmål vedrørende de 3 reformer og dokumentation for ministeriets besvarelse af ovennævnte spørgsmål. Vi bad derudover om, at der skulle fremgå datoer på dokumentationen. Vi afgrænsede anmodningen til at gælde for den første måned efter ikrafttræden af hver af de 3 reformer.

55. Rigsrevisionen konstaterer, at Beskæftigelsesministeriet ikke har sendt svar på alle de spørgsmål, som ministeriet har modtaget. Ministeriet har oplyst, at det primært skyldes, at nogle svar er givet telefonisk. Samtidig er ikke alle de skriftlige svar, vi modtog fra ministeriet, dateret.

56. Rigsrevisionen konstaterer, at det modtagne materiale ikke giver mulighed for at foretage en vurdering af, hvor lange svartider Beskæftigelsesministeriet generelt har haft i forhold til henvendelser fra kommunerne. Materialet viser, at ministeriets svartider nogle gange er 1-2 dage og andre gange op til 6 måneder. Lange svartider kan have betydning for både enkelte borgeres sager og for, at der i mellemtiden udvikles en forkert praksis i sagsbehandlingen. Det er heller ikke muligt på baggrund af materialet at vurdere, hvor mange spørgsmål ministeriet har modtaget i den første måned efter ikrafttræden af de 3 reformer. Det skyldes, at ministeriet ikke har haft en stringent praksis for journalisering af henvendelser og svar på disse. Dermed har ministeriet ikke på systematisk vis indsamlet den viden om kommunernes udfordringer med implementering af reformerne, som ligger i henvendelserne.

57. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil indarbejde nye arbejdsgange i forhold til henvendelser fra kommunerne. Arbejdsgangene skal bl.a. sikre:

- at der altid sendes et kvitteringssvar med angivelse af forventning til frist for besvarelsen
- at der etableres månedlig ledelsesinformation, hvor det fremgår, hvor mange verserede henvendelser der er, hvor lange svartider der har været bagudrettet, og hvor mange henvendelser der har været i de enkelte kontorer.

Resultater

58. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet ikke hidtil har haft en fast praksis for besvarelse af henvendelser fra kommunerne vedrørende fortolkning af nye love, herunder tidsfrister for besvarelse og journalisering. Der har bl.a. ikke været faste rammer for, hvor lang tid der må gå, før kommunen modtager et svar på sin henvendelse. Det fremgår af materialet fra ministeriet, at der er gået op til 6 måneder, før kommunerne har fået svar på deres henvendelser. Ministeriet har for nylig besluttet, at der højst må gå 15 arbejdsdage, før en kommune modtager svar på sit spørgsmål.

Da der ikke har været en fast praksis for journalisering af henvendelser fra kommunerne, giver de spørgsmål og svar, som Rigsrevisionen har modtaget fra Beskæftigelsesministeriet, ikke mulighed for at opgøre, hvor mange spørgsmål ministeriet har modtaget, og hvor lang tid ministeriet har været om at besvare kommunernes spørgsmål.

4. It-understøttelse af reformerne

Det Fælles Datagrundlag (DFDG) er en database, som indeholder oplysninger om borgere, der modtager forsørgelsesydelse, fx borgernes stamdata, om de er tilmeldt som jobsøgende, hvilken a-kasse de er medlem af, hvilke ydelser de modtager, gennemførte og planlagte aktiviteter samt sygemeldinger.

Beskæftigelsesministeriet har ikke i tilstrækkelig grad sikret rammerne for, at de kommunale it-systemer var klar til drift ved ikrafttræden af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen.

Beskæftigelsesministeriet har en central rolle i forhold til at skabe driftssikker it på det samlede beskæftigelsesområde. Der er ca. 50 it-systemer på området fordelt på kommunale, statslige og private aktører. Mange af disse systemer hænger sammen og skal udveksle oplysninger om borgerne med Beskæftigelsesministeriets database Det Fælles Datagrundlag (DFDG). Der er tale om en konstruktion, hvor mange systemer er gensidigt afhængige for at opnå sikker drift.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i forbindelse med reformernes ikrafttræden har oplevet ustabil it og ofte lange svartider fra it-systemerne. Det er ofte uigennemsigtigt for kommunerne, om årsagen til de oplevede driftsproblemer skyldes kommunens eget it-system, eller om årsagen ligger i DFDG. Beskæftigelsesministeriet oplyser ikke konsekvent kommunerne om opståede fejl i DFDG, før fejlen er udbedret. Det er uuhensigtsmæssigt, da sagsbehandlere i kommunen konstaterer, at systemet ikke virker, som det burde, og bruger tid på at lede efter årsagen, som kan være flere steder. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør tage et større ansvar for at øge gennemsigtigheden for kommunerne på dette område.

Undersøgelsen viser desuden, at Beskæftigelsesministeriet har taget forskellige initiativer for at understøtte de kommunale it-systemer på beskæftigelsesområdet. Ministeriet gennemfører en lang række tests af de it-systemer, som ministeriet har ansvar for. Formålet med sådanne tests er at sikre funktionaliteten og at forebygge fejl i systemerne, der påvirker driften. Rigsrevisionen finder, at ministeriet kun gennemfører et mindre antal af den type tests, der omfatter den fulde sammenkobling af it-systemerne på beskæftigelsesområdet, og at det kan være årsagen til de fejl, som kommunerne har oplevet. Rigsrevisionen finder, at ministeriet systematisk bør undersøge fejl, der slipper igennem til driften og påvirker sagsbehandlingen i jobcentrene, herunder hvordan de kunne være opdaget tidligere.

59. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet har sikret rammerne for, at de kommunale it-systemer var klar til drift ved ikrafttræden af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen. Ifølge Indenrigsministeriets vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne er det væsentligt, at der er foretaget de nødvendige ændringer i de administrative støttesystemer, herunder it-systemer, før nye regler træder i kraft. Det er væsentligt, fordi it er et centralt redskab i forbindelse med kommunernes behandling af borgernes sager og for effektiviteten i kommunernes opgaveløsning.

60. Det er kommunernes ansvar, at de har it-systemer, som understøtter den kommunale sagsbehandling, og som kan kommunikere med DFDG. DFDG er en central database på beskæftigelsesområdet, som skal kunne modtage oplysninger om borgerne fra bl.a. kommunerne, ligesom kommunerne også skal kunne modtage oplysninger om borgerne fra DFDG. Konstruktionen med DFDG som en fælles database med oplysninger om borgerne forudsætter, at de it-systemer, der anvendes på tværs af beskæftigelsessystemets aktører, kan kommunikere med DFDG. Det er Beskæftigelsesministeriets ansvar at sikre, at DFDG stiller den nødvendige tekniske kommunikation (snitflader) til rådighed for de kommunale it-systemer og de mange andre systemer, der er afhængige af DFDG.

4.1. Jobcentrenes vurdering af it-understøttelsen

61. Vi har undersøgt, om jobcentrene vurderer, at it-systemerne var driftssikre ved reformernes ikrafttræden.

62. I spørgeskemaundersøgelsen bad vi de kommunale jobcentre om at vurdere en række forhold, der kan have hæmmet implementeringen af de 3 reformer. Her pegede jobcentrene på manglende it-understøttelse ved reformernes ikrafttræden som ét af de 3 forhold, der i størst grad har hæmmet implementeringen af reformerne, jf. kap. 2.

I spørgeskemaundersøgelsen spurgte vi også de kommunale jobcentre, hvordan de ville vurdere, at it-understøttelsen til hver af de 3 reformer fungerede i de 3 første måneder efter reformernes ikrafttræden. På tværs af reformerne svarede i alt 10 % af jobcentrene *meget godt* eller *godt*, mens i alt 61 % svarede *meget dårligt* eller *dårligt*.

63. Vi har gennemført interviews om it-understøttelse i 2 udvalgte kommuner, hvor vi har fokuseret på implementeringen af kontanthjælpsreformen som case. Formålet var at få et bedre kendskab til de konkrete udfordringer, der har været med at få it-understøttelsen til at fungere ved en reforms ikrafttræden.

64. Vi spurgte de 2 kommuner, hvordan jobcentrets it-understøttelse fungerede i forbindelse med kontanthjælpsreformens ikrafttræden. Begge kommunale jobcentre oplyste, at de it-systemer, der skulle understøtte sagsbehandlernes arbejde, ikke var driftsklare, da kontanthjælpsreformen trådte i kraft. Jobcentrene oplyste, at det generelt er vanskeligt at gennemskue, om det er kommunens it-systemer, der svigter, og det dermed er kommunens it-leverandør, som har ansvaret for at løse problemet, eller om det er problemer, der opstår, når kommunens it-systemer skal kommunikere med DFDG, og det dermed er Beskæftigelsesministeriet, som skal løse problemet.

65. Begge jobcentre havde oplevet følgende problemer:

- Der var perioder, hvor sagsbehandlerne måtte udsætte samtaler med borgerne på grund af problemer med driften af it-systemerne. Nogle gange var systemet åbent i 1 time, og så gik det ned igen.
- Der var lange svartider i it-systemerne. Dermed oplevede sagsbehandlerne, at deres sagssystem gik i stå, eller at de skulle vente meget længe på at kunne indtaste noget eller få svar på computeren. Der var flere årsager til de lange svartider, men de hang alle sammen med den tekniske kommunikation mellem de mange systemer.
- Kommunikationen mellem jobcentrets it-system og ydelsescentrets it-system gik galt. Det betød, at systemet ikke kunne beregne de ydelser, borgerne skulle have.

Lange svartider i it-systemerne betyder, at der går lang tid, fra sagsbehandlerne anmoder om noget i systemet, til de ønskede konkrete oplysninger kommer frem på skærmen.

66. Problemerne gav et betydeligt ekstraarbejde for jobcentrene i en periode, hvor kommunen havde travlt med at omstille organisationen for at leve op til kravene i kontanthjælpsreformen. Det betød også, at meget af sagsbehandlingen måtte registreres på papir, indtil det blev muligt at registrere i it-systemerne. Når det blev muligt at registrere i it-systemerne, var det ikke altid muligt at tilbagedatere til den relevante dato. Det var problematisk i forhold til beregning af ydelser til borgere og i nogle tilfælde også for statsrefusionen, da det så ud som om, at jobcentret ikke havde overholdt de gældende tidsfrister.

67. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at kommunernes it-understøttelse skal være klar til drift ved lovens ikrafttræden, og at ministeriet arbejder for, at det også sker i praksis. Ministeriet har taget forskellige initiativer for at understøtte de kommunale it-systemer, bl.a. gennem et tæt samarbejde med de kommunale it-leverandører før, under og efter en reforms ikrafttræden. Det er bl.a. på den baggrund, at ikrafttræden af en række elementer i de 3 reformer er fastlagt til at ske i flere faser eller efter en bemyndighedsbestemmelse, hvor beskæftigelsesministeren kan fastsætte ikrafttræden.

Beskæftigelsesministeriet finder dog også, at det er et væsentligt hensyn, at reformerne ikke forsinkes unødigt. I forhold til undersøgelsens reformer er der ifølge ministeriet forsøgt at afveje en balance mellem disse hensyn, så de it-funktioner, der var absolut nødvendige, for at de væsentligste dele af reformerne kunne administreres, har haft højest prioritet og blev implementeret til tidspunktet for reglernes ikrafttræden, mens øvrige elementer har været udskudt.

68. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at processen er følgende, når kommunerne oplever fejl:

- Kommunerne skal indmelde fejl til deres egne it-leverandører.
- Fejlene indmeldes i et fejlrapporteringssystem, hvor Beskæftigelsesministeriet, ministeriets leverandører og kommunernes it-leverandører løbende kan følge status i en sag.
- Når sager berører mange borgere eller systemerne generelt, orienterer Beskæftigelsesministeriet om sagerne på hjemmesiden www.dfdg.dk.
- Hvis sagerne berører én eller få personer, kommunikerer Beskæftigelsesministeriet eller ministeriets leverandør med den pågældende kommunes it-leverandør, som kommunikerer med sin kunde/kommunen.

69. Rigsrevisionen konstaterer, at Beskæftigelsesministeriet i nogle tilfælde først lægger oplysninger på hjemmesiden om fejl og driftsforstyrrelser, når problemerne er løst. Det er u hensigtsmæssigt, da sagsbehandlerne i kommunen i mellemtiden konstaterer, at systemet ikke virker, som det burde, og bruger tid på at lede efter årsagen, som kan være mange steder. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør orientere jobcentrene, både når ministeriet bliver opmærksom på fejl og driftsforstyrrelser, og når problemerne er løst.

Konsekvenser af manglende driftssikkerhed

70. I spørgeskemaundersøgelsen bad vi jobcentrene oplyse, hvilke konsekvenser det havde haft, at it-systemerne ikke fungerede, da reformerne trådte i kraft. Flere af jobcentrene pegede særligt på følgende konsekvenser for jobcentrets arbejde:

- resursemæssig belastning
- forøget tidsforbrug
- forhindring for flow i arbejdsgange og drift
- frustration over at mangle overblik over sagerne
- behov for at foretage midlertidige, manuelle sagsgange.

71. Nogle jobcentre pegede også på, at problemerne med it-understøttelsen havde konsekvenser for borgerne i form af:

- længere sagsbehandlingstider
- forringelse af kommunens service og professionalismisme over for borgerne
- decideret ukorrekt sagsbehandling med påvirkning af borgernes retssikkerhed i de første måneder efter reformernes ikrafttræden.

Resultater

72. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 10 % af jobcentrene vurderer, at it-understøttelsen i de første 3 måneder efter reformernes ikrafttræden var *meget god* eller *god*, mens 61 % svarede *meget dårlig* eller *dårlig*.

73. Interviews med 2 kommunale jobcentre viste, at de it-systemer, der skulle understøtte sagsbehandlingernes arbejde, ikke var driftsklare, da kontanthjælpsreformen trådte i kraft. Det er vanskeligt for jobcentrene at gennemskue, om det er kommunens it-system, der svigter, og det dermed er kommunens it-leverandør, der har ansvaret for at løse problemet, eller om det er problemer, der opstår, når kommunens it-systemer skal kommunikere med DFDG, og det dermed er Beskæftigelsesministeriet, der skal løse problemet.

74. Undersøgelsen viser desuden, at nogle af fejlene i it-systemerne først opdages, når systemerne er gået i drift, hvilket gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at bruge dem.

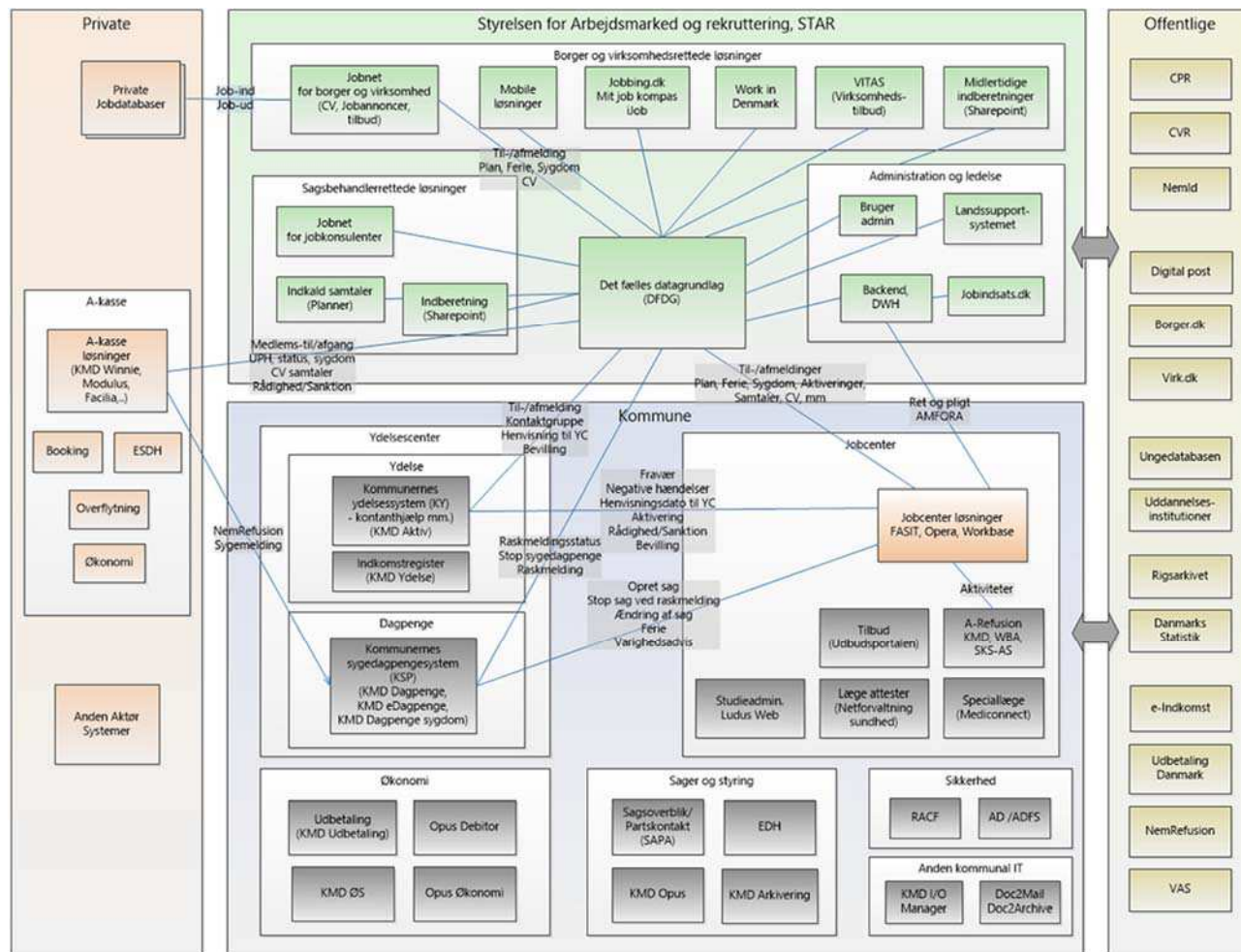
4.2. Tests af samspillet mellem it-systemerne

75. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet har sikret, at de kommunale it-systemer, der var berørt af reformerne, var tilstrækkeligt testet før reformernes ikrafttræden. Der er en række forskellige muligheder for at teste, om et it-system virker efter hensigten. Det kan være i forhold til svartider, brugervenlighed og kommunikation/samspil mellem forskellige it-systemer. Sådanne tests fungerer som en kvalitetssikring og bør gennemføres, før it-systemerne skal benyttes i dagligdagen af fx de kommunale sagsbehandlere, der har til opgave at servicere borgerne.

It-systemer på beskæftigelsesområdet

76. Der er mange forskellige it-systemer på beskæftigelsesområdet, som skal tilgodese kommunale, private og statslige aktørers behov. En lang række systemer på beskæftigelsesområdet er koblet sammen via DFDG. DFDG skal kunne modtage oplysninger om borgerne fra bl.a. kommunerne, ligesom kommunerne også skal kunne modtage oplysninger om borgerne fra DFDG. Figur 7 viser, hvordan it-systemerne på beskæftigelsesområdet er koblet sammen via DFDG.

Figur 7. DFDG's kommunikation med kommunale, statslige og private it-systemer

Kilde: www.dfdg.dk.

Figur 7 viser de mange (ca. 50) it-systemer, der er forbundet på beskæftigelsesområdet, og at Beskæftigelsesministeriet via DFDG udveksler oplysninger med bl.a. de kommunale jobcentre, men også med private og andre statslige it-systemer. Der er endvidere en række interne kommunale snitflader mellem fx jobcentrenes fagsystemer, de kommunale ydelsessystemer, økonomisystemer og journalsystemer, som kommunerne har ansvaret for funktionaliteten af.

77. Det er Beskæftigelsesministeriets ansvar at sikre, at DFDG stiller de nødvendige tekniske snitflader til rådighed, så de kommunale it-systemer kan kommunikere med DFDG. Samtidig skal kommunerne sikre, at de it-systemer, som de bruger i sagsbehandlingen, kan kommunikere med DFDG.

Tests af it-systemerne

78. Undersøgelsen viser, at der den første måned efter en reforms ikrafttræden opdages mange fejl, som belaster kommunerne. Fejlene kan kræve ændringer i DFDG og/eller de systemer, der er forbundet med DFDG. Sådanne fejl kan opdages, før systemerne går i drift, ved at der gennemføres tests af systemerne. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet gennemfører en række omfattende tests af de it-systemer, som ministeriet har ansvar for. Rigsrevisionen har gennemgået materiale, som viser, at ministeriet udfører en lang række tests, men kun et mindre antal af den type tests, der omfatter den fulde sammenkobling mellem de mange it-systemer på beskæftigelsesområdet. Det kan være årsagen til, at der slipper fejl igennem til driften.

Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriet systematisk bør undersøge fejl, der slipper igennem til driften, herunder hvordan de kunne være opdaget tidligere.

Resultater

79. Undersøgelsen viser, at it-understøttelsen af beskæftigelsesområdet er præget af gensidig afhængighed mellem ca. 50 it-systemer, herunder de kommunale it-systemer, og DFDG.

80. Beskæftigelsesministeriet gennemfører en række omfattende tests af de it-systemer, som ministeriet har ansvar for, men kun et mindre antal af den type tests, der omfatter den fulde sammenkobling mellem de mange it-systemer på beskæftigelsesområdet. Rigsrevisionen finder, at ministeriet systematisk bør undersøge fejl, der slipper igennem til driften, herunder hvordan de kunne være opdaget tidligere.

Rigsrevisionen, den 15. marts 2016

Lone Strøm

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metode

Undersøgelsen bygger på:

- fokusgruppeinterviews med repræsentanter fra jobcentre
- spørgeskemaundersøgelse i jobcentre
- interviews i Beskæftigelsesministeriet
- interview i KL
- opgørelse og systematisering af bekendtgørelser og vejledninger til reformerne
- gennemgang af materiale modtaget fra Beskæftigelsesministeriet
- interviews med kommuner med særlig henblik på it-understøttelse
- interview med en kommunal it-leverandør.

I dette bilag beskriver vi fremgangsmåden i forbindelse med fokusgruppeinterviews, spørgeskemaundersøgelse samt opgørelse og systematisering af de juridiske dokumenter.

Fokusgruppeinterviews

I undersøgelsen indgår 2 fokusgruppeinterviews. Det ene fokusgruppeinterview blev gennemført i juni 2015. På baggrund af interviews i forundersøgelsen udvalgte vi 4 kommunale jobcentre til dette interview. Der var én deltager fra hvert jobcenter. Deltagerne var ledere eller andre, der havde været centralt involveret i implementeringen af én eller flere af de 3 reformer.

Det andet fokusgruppeinterview blev afholdt i august 2015. For at fange så mange forskellige erfaringer i jobcentrene som muligt udvalgte vi deltagerne i fokusgrupperne ud fra kommunestørrelse, kommunens rammevilkår og beskæftigelsesregion. I interviewet deltog 7 personer, som alle var ledere i forskellige afdelinger af forskellige jobcentre.

Fokusgruppernes formål var at få uddybet de problemstillinger, vi havde identificeret i løbet af forundersøgelsen, og at identificere nye problemstillinger relateret til Beskæftigelsesministeriets understøttelse af kommunernes implementering af de 3 reformer og eventuelle konsekvenser heraf.

Spørgeskemaundersøgelse

For at undersøge, hvor udbredt de problemstillinger, der kom til udtryk i forundersøgelsen og i de 2 fokusgruppeinterviews, var, udarbejdede vi et spørgeskema til jobcentrene om deres erfaringer med Beskæftigelsesministeriets understøttelse af kommunernes implementering af de 3 reformer. Spørgeskemaet blev pilottestet i den ene af fokusgrupperne og yderligere i 2 jobcentre. Desuden har spørgeskemaet været forelagt Beskæftigelsesministeriet.

Spørgeskemaet skulle besvares for hver af de 3 reformer i hvert af de deltagende jobcentre. Alle spørgeskemaer blev sendt til jobcenterchefen (eller en tilsvarende ledelsesfunktion), der havde ansvaret for at besvare spørgeskemaet i samarbejde med relevante medarbejdere.

Spørgeskemaet blev udsendt til 47 tilfældigt udvalgte jobcentre, hvor alle besvarede størstedelen af spørgsmålene eller alle spørgsmålene. Dette betyder, at de statistiske fordelinger i beretningen har en statistisk usikkerhed på ca. 10 % ved et konfidensniveau på 95 %. Vi kan således med 95 % sikkerhed fastslå, at ingen af stikprøvens estimater afviger med mere end ca. 10 % fra samme estimat i hele populationen af jobcentre.

Usikkerhedsberegningerne sker ud fra en antagelse om, at stikprøven er repræsentativ. Dette indebærer, at der ikke er skævheder i stikprøven, dvs. at stikprøven hverken over- eller underrepræsenterer væsentlige parametre i forhold til populationen. Da vi har med en relativt lille stikprøve at gøre, har vi via en frafaldsanalyse sikret os, at væsentlige parametre i stikprøven er repræsenteret i tilnærmelsesvist samme størrelsesforhold som i populationen af jobcentre.

I frafaldsanalysen har vi beregnet, om stikprøven afviger væsentligt fra populationen i forhold til kommunistørrelse, rammevilkår, og hvilken beskæftigelsesregion det enkelte jobcenter tilhørte. Vores begrundelse for at vælge netop disse parametre er:

- Kommunestørrelse (målt på indbyggertal), fordi vi forventer, at jobcentre i større kommuner – i kraft af deres større kapacitet – har bedre forudsætninger for at implementere reformerne. Sådanne forskelle i kapacitet kan give udslag i forskellige besvarelser af spørgeskemaet.
- Kommunernes rammevilkår, fordi kommunernes befolkningssammensætning – bl.a. målt på uddannelse, alder, køn og civilstand – kan have betydning for arbejdspresset i forbindelse med at implementere reformerne i de enkelte jobcentre. Dette kan give sig udslag i jobcentrenes besvarelser af spørgeskemaet. Vores kategorisering af kommunernes befolkningssammensætning tager udgangspunkt i Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyses og Forskning og Det Nationale Forskningscenter for Velfærd – SFI's beregninger af de enkelte kommuners rammevilkår.
- Jobcentrets beskæftigelsesregion, fordi de 4 beskæftigelsesregioner havde til opgave at understøtte jobcentrene, herunder implementering af reformerne, i undersøgelsesperioden. Dermed tager vi højde for mulige variationer i indsatsen beskæftigelsesregionerne imellem. Pr. 1. januar 2015 blev beskæftigelsesregionerne nedlagt. I stedet blev der oprettet 3 arbejdsmarkedskontorer, som i dag fungerer som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings regionale forankring.

Frafaldsanalysen viser, at der på de udvalgte parametre er en god overensstemmelse mellem fordelingen af jobcentre i stikprøven og populationen, hvilket styrker vores tiltro til, at stikprøven er repræsentativ. Det fremgår af tabellen nedenfor, at den største afvigelse mellem stikprøve og population er på 3,19 %, hvor 23,40 % af jobcentrene i stikprøven er fra Beskæftigelsesregion Midtjylland mod kun 20,21 % af jobcentrene i populationen.

Frafaldsanalyse af spørgeskemaundersøgelsens stikprøve

		Andel i stikprøve	Andel i population	Afvigelse fra population
Kommunestørrelse	Over median	51,06 %	50,00 %	1,06 %
	Under median	48,94 %	50,00 %	÷1,06 %
Rammevilkår	Over median	51,06 %	50,00 %	1,06 %
	Under median	48,94 %	50,00 %	÷1,06 %
Beskæftigelsesregion	Syddanmark	19,15 %	20,21 %	1,06 %
	Sjælland-Hovedstaden	44,68 %	46,81 %	2,13 %
	Midtjylland	23,40 %	20,21 %	+3,19 %
	Nordjylland	12,17 %	10,64 %	+2,13 %

Note: χ^2 -tests bekræfter, at der på ingen af de valgte parametre er signifikant forskel mellem stikprøve og population.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Kommuner i undersøgelsen

53 jobcentre har bidraget til undersøgelsen. Heraf har 11 deltaget i fokusgrupper, 47 i spørgeskemaundersøgelsen, og 2 har vi besøgt og interviewet om it-understøttelse i relation til reformerne.

JOBCENTRE I UNDERSØGELSEN

Aalborg	Ikast-Brande	Randers
Albertslund	Jammerbugt	Rebild
Allerød	Kalundborg	Ringkøbing-Skjern
Ballerup	Kerteminde	Ringsted
Billund	Kolding	Rudersdal
Brøndby	København	Samsø
Brønderslev	Langeland	Silkeborg
Egedal	Lejre	Skive
Frederikshavn-Læsø	Lolland	Stevns
Frederikssund	Mariagerfjord	Syddjurs
Gladsaxe	Middelfart	Sønderborg
Glostrup	Norddjurs	Tårnby-Drøgør
Greve	Nordfyn	Varde
Gribskov	Nyborg	Vesthimmerland
Helsingør	Næstved	Vordingborg
Holbæk	Odder	Aabenraa
Holstebro	Odense	Aarhus
Hvidovre	Odsherred	

Opgørelse og systematisering af juridiske dokumenter

Gennem retsinformation.dk og en løbende dialog med Beskæftigelsesministeriet har vi identificeret alle de bekendtgørelser og vejledninger, der er udstedt som følge af de ændringslove, der udmønter de 3 reformer. Efterfølgende har vi kategoriseret bekendtgørelserne og vejledningerne efter, om de er udstedt som følge af lovgivningen til førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen eller sygedagpengereformen. Kategoriseringen er sket ud fra, om en reforms lovgivning har skabt behov for en ny bekendtgørelse eller vejledning. For bekendtgørelser gælder det derfor, at formålet med bekendtgørelsen ikke behøver at være en direkte udmøntning af loven, men at udfylde et behov for afklaring af et forhold, der er skabt som følge af loven.

Vi har sammenholdt tidspunktet for offentliggørelse af bekendtgørelser og vejledninger med tidspunktet for lovgivningens ikrafttræden. Dette kan være kompliceret, da forskellige dele af en reforms lovgivning kan træde i kraft på forskellige tidspunkter. Vi har derfor kategoriseret den enkelte bekendtgørelse eller vejledning efter, hvornår den eller de lovparagraffer, som den specifikke bekendtgørelse eller vejledning udstedes som følge af, træder i kraft. Hvis forskriften udstedes som følge af lovgivning, der træder i kraft på forskellige tidspunkter, har vi taget udgangspunkt i den tidligste ikrafttrædelsesdato. I nogle tilfælde giver en lovparagraf Beskæftigelsesministeriet bemyndigelse til at fastsætte tidspunktet for specifikke reglers ikrafttræden. Hvis en bekendtgørelse udstedes på baggrund af en sådan bemyndigelse, betragter vi Beskæftigelsesministeriets fastsættelse af ikrafttrædelsestidspunkt som tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Tiden mellem bekendtgørelsernes og vejledningernes offentliggørelse og lovens ikrafttræden opgøres i antal arbejdsdage. Vi har ikke betragtet juleaftensdag og nytårsdag som en arbejdsdag, da disse 2 dage typisk ikke er arbejdsdage i kommunerne. Endvidere har vi betragtet bekendtgørelser og vejledninger, der offentliggøres på selve dagen for lovens ikrafttræden, som administrative forskrifter, der kommer efter lovens ikrafttræden, fordi kommunerne i disse tilfælde ikke har haft mulighed for at læse den pågældende bekendtgørelse eller vejledning, før loven træder i kraft.

Hvis en bekendtgørelse eller vejledning, der er udstedt som følge af en reform, opdateres, uden at dette sker på baggrund af nye lovændringer, medtages den ikke i opgørelsen, da en løbende præcisering af bekendtgørelser og vejledninger er en naturlig del af implementeringen af reformer. Vi betragter således ikke en bekendtgørelse eller vejledning som forsinket, hvis den ændres på baggrund af samme lovændringer som dens forgænger. Dette er af væsentlig betydning for opgørelsen, da nogle af bekendtgørelserne ændres flere gange som følge af samme lovændringer.

I vores gennemgang af materialet forholder vi os ikke til substansen af de identificerede bekendtgørelser og vejledninger. Man kan derfor ikke ud fra opgørelsen vurdere, om de enkelte bekendtgørelser og vejledninger vedrører centrale aspekter af reformens intentioner eller ej. Det kan være tilfældet, at de bekendtgørelser og vejledninger, som kommunerne har størst behov for, er de bekendtgørelser og vejledninger, der kommer først. Det kan også være tilfældet, at de bekendtgørelser og vejledninger, som indgår i opgørelsen, ikke dækker kommunens behov, eller at behovet først dækkes i opdaterede bekendtgørelser og vejledninger, der offentliggøres på senere tidspunkter.

Vi har valgt ikke at vurdere substansen af bekendtgørelserne og vejledningerne, da formålet har været at foretage en overordnet systematisering, der giver et billede af tidspunktet for offentliggørelse af bekendtgørelser og vejledninger på tværs af reformer. En mere substantiel analyse af bekendtgørelser og vejledningers væsentlighed for gennemførelsen af reformerne ville komplicere undersøgelsen væsentligt, da reformerne er meget forskellige og retter sig mod forskellige fagområder. Desuden ville en vurdering af en bekendtgørelses eller vejlednings væsentlighed i sidste ende være en subjektiv vurdering, der afhænger af de aktører, man spørger. En kvantitativ analyse af tidspunktet for offentliggørelse af bekendtgørelser og vejledninger kræver en klar objektiv afgrænsning af, hvilke kriterier der gælder for at inkludere en bekendtgørelse eller vejledning i analysen. En analyse baseret på subjektive afgrænsningskriterier ville således have en lav reliabilitet, som ville undergrave analysens validitet.

I gennemgangen af materialet har vi heller ikke forholdt os til, hvilke årsager der kan være til, at bekendtgørelser eller vejledninger kommer sent.

Kortlægning og analyse af it-understøttelsen

Undersøgelsen af it-understøttelsen har vi gennemført ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse, interviews med 2 udvalgte kommunale jobcentre, interview med en kommunal it-leverandør, interview med KL, interview med Beskæftigelsesministeriet og en gennemgang af materiale fra ministeriet.

I forbindelse med vores kortlægning og analyse af it-understøttelsen har professor på IT-Universitetet Søren Lauesen bistået os som konsulent. Han har deltaget i interviews og har medvirket i den kortlægning og analyse, der danner baggrund for kap. 4 i beretningen.

Bilag 2. Spørgsmål i spørgeskema til kommunale jobcentre

Spørgsmål fra Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse

Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 2):

I hvor høj grad har følgende af Beskæftigelsesministeriets virkemidler fremmet en velfungerende implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen i jeres kommune?

Svarmuligheder:

I meget høj grad/I høj grad/I nogen grad/I mindre grad/Slet ikke

- Bekendtgørelser fra Beskæftigelsesministeriet (I bedes se bort fra betydningen af, hvornår de er udstedt)
- Formelle vejledninger fra Beskæftigelsesministeriet (I bedes se bort fra betydningen af, hvornår vejledningen er kommet)
- Pjecer om reformen
- Netværksmøder arrangeret af beskæftigelsesregionen/arbejdsmarkedskontoret
- Uddannelse og opkvalificering
- Konferencer
- Svar på spørgsmål stillet til Beskæftigelsesministeriet, herunder styrelser og beskæftigelsesregioner/arbejdsmarkedskontorer (I bedes se bort fra, hvor lang tid der er gået, før I har fået svar)
- Information på Beskæftigelsesministeriets (herunder styrelser, beskæftigelsesregioner/arbejdsmarkedskontorer) hjemmeside
- Processtøtte i kommunerne
- Temamøder
- Jobcenterchefmøder
- Metodeudviklingsprojekter
- Dataanalyser/jobindsats.dk

Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 2):

I hvor høj grad har følgende forhold hæmmet en velfungerende implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen?

Svarmuligheder:

I meget høj grad/I høj grad/I nogen grad/I mindre grad/Slet ikke

- Uklarhed om kommunens økonomiske rammer til at gennemføre reformen
- Manglende økonomiske resurser til at implementere reformen
- Bekendtgørelserne fra Beskæftigelsesministeriet kommer for sent
- Der kommer for få formelle vejledninger fra Beskæftigelsesministeriet¹⁾
- De formelle vejledninger fra Beskæftigelsesministeriet kommer for sent
- Manglende orientering fra Beskæftigelsesministeriet om reformens intentioner inden reformens ikrafttræden
- Manglende orientering fra Beskæftigelsesministeriet om ny lovgivning inden reformens ikrafttræden
- For lang responstid på spørgsmål om lovfortolkning til Beskæftigelsesministeriet
- Andre regler og reformers indgreb i førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen
- Manglende mulighed for at opkvalificere medarbejdere før eller i forbindelse med reformens ikrafttræden
- Manglende it-understøttelse ved reformens ikrafttræden
- Samarbejdspartnere (fx regionen) har været dårligt klædt på til at løfte deres del af opgaven

¹⁾ Spørgsmålet indgår ikke i beretningens kap. 2 (figur 4).

Spørgsmål fra Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse**Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 4):**

Hvordan vil I vurdere, at it-understøttelsen til førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen fungerede i de 3 første måneder efter lovens ikrafttræden?

Svarmuligheder:

Meget godt/Godt/Hverken-eller/Dårligt/Meget dårligt

Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 4):

Hvilke dele af it-understøttelsen til førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen fungerede godt i de første 3 måneder efter reformen?

Svarmuligheder:

Åbent svarfelt

Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 4):

Hvilke dele af it-understøttelsen til førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen fungerede dårligt i de første 3 måneder efter reformen?

Svarmuligheder:

Åbent svarfelt

Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 4):

Hvilke konsekvenser vil I vurdere, at det havde for løsningen af arbejdsopgaverne i jobcentret, at it-understøttelsen fungerede dårligt ved reformens ikrafttræden?

Svarmuligheder:

Åbent svarfelt

Spørgsmål (anvendt i beretningens kap. 4):

Hvilke konsekvenser vil I vurdere, at det havde for borgerne, at it-understøttelsen fungerede dårligt ved reformens ikrafttræden?

Svarmuligheder:

Åbent svarfelt

Bilag 3. Detaljerede resultater

Dette bilag præsenterer resultater fra spørgeskemaundersøgelsen på detaljeret niveau.

Jobcentrenes vurdering af Beskæftigelsesministeriets virkemidler

Tabellen nedenfor viser jobcentrenes vurdering af Beskæftigelsesministeriets virkemidler til implementering af reformerne. Da jobcentrene har besvaret et spørgeskema for hver af de 3 reformer i undersøgelsen, viser vi alle resultater både samlet for alle reformer og for hver enkelt reform. Vi har omregnet besvarelsenerne til indekstal, der spænder fra 0 (slet ikke fremmende) til 100 (meget fremmende), så de virkemidler, som kommunerne har vurderet som mest fremmende for en velfungerende implementering, er de virkemidler med den højeste indekssværdi.

Jobcentrenes vurdering af, i hvor høj grad Beskæftigelsesministeriets virkemidler har fremmet implementeringen af reformerne¹⁾ (indekstal)

	Reformerne samlet	Førtidspensions- og fleksjobreformen	Kontanthjælpsreformen	Sygedagpengereformen
Formelle vejledninger fra Beskæftigelsesministeriet ²⁾	72,0	72,9	70,1	72,9
Bekendtgørelser fra Beskæftigelsesministeriet	70,2	71,3	69,0	70,2
Netværksmøder arrangeret af beskæftigelsesregionen/arbejdsmarkedskontoret	64,0	63,8	62,2	66,0
Pjecer om reformen	63,0	58,7	67,9	62,5
Information på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside	54,5	55,9	54,5	53,2
Svar på spørgsmål stillet til Beskæftigelsesministeriet	54,3	52,1	56,5	54,3
Temamøder	51,4	54,3	48,9	51,1
Konferencer	50,4	54,3	49,5	47,3
Jobcenterchefmøder	50,2	52,8	54,9	43,1
Uddannelse og opkvalificering	48,2	53,7	46,7	44,1
Metodeudviklingsprojekter	46,2	48,5 ³⁾	42,1 ⁴⁾	_ ⁵⁾
Processtøtte i kommunerne	42,1	41,5	_ ⁶⁾	_ ⁶⁾
Dataanalyser/jobindsats.dk	34,8	35,0	38,3	31,0

¹⁾ Spørgsmål: I hvor høj grad har følgende af Beskæftigelsesministeriets virkemidler fremmet en velfungerende implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen i jeres kommune? (0 = slet ikke fremmende, 100 = meget fremmende).

²⁾ I spørgeskemaet brugte vi betegnelsen "formelle vejledninger" om vejledninger udstedt som formelle administrative forskrifter, for at respondenterne ikke skulle forveksle dem med Beskæftigelsesministeriets generelle vejledende aktiviteter.

³⁾ Tallet dækker 33 ud af de 47 jobcentre i undersøgelsen, som har deltaget i metodeudviklingsprojekter.

⁴⁾ Tallet dækker 39 ud af de 47 jobcentre i undersøgelsen, som har deltaget i metodeudviklingsprojekter.

⁵⁾ Der har ikke været metodeudviklingsprojekter i forbindelse med sygedagpengereformen.

⁶⁾ I tabellen indgår heller ikke resultater for jobcentrenes vurdering af processtøtte til 2 reformer, da kun få kommuner er blevet tilbudt processtøtte hertil. Der indgår heller ikke metodeudviklingsprojekter i forbindelse med sygedagpengereformen, da ministeriet ikke har gennemført nogen.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Bemærkninger til tabellen

Tallene kan være præget af, at jobcentrene i højere grad har valgt at inddrage bestemte virkemidler frem for andre i deres implementering af reformerne.

Vi har ikke spurgt jobcentrene om Beskæftigelsesministeriets brug af skrivelser, da ministeriet har udstedt relativt få skrivelser som følge af de 3 reformer. Desuden gør ministeriet i de fleste af disse skrivelser opmærksom på ændringer af bekendtgørelser eller vejledninger, som vi afdækker i andre spørgsmål.

Jobcentrenes vurdering af forhold, der har hæmmet implementeringen af reformerne

Tabellen nedenfor viser jobcentrenes vurdering af, i hvor høj grad en række forhold har hæmmet implementeringen af reformerne. Vi har identificeret disse forhold gennem fokusgruppe-interviewene.

Vi har omregnet besvarelserne til indekstal, der spænder fra 0 (slet ikke hæmmende) til 100 (meget hæmmende), så de forhold, som kommunerne har vurderet som mest hæmmende for en velfungerende implementering, er de forhold med den højeste indekssværdi.

Jobcentrenes vurdering af forhold, der har hæmmet implementeringen af reformerne¹⁾ (indekstal)

	Reformerne samlet	Førtidspensions- og fleksjobreformen	Kontanthjælps- reformen	Sygedagpenge- reformen
De formelle vejledninger fra Beskæftigelsesministeriet kommer for sent	72,6	73,9	67,4	76,6
Bekendtgørelserne fra Beskæftigelsesministeriet kommer for sent	70,3	73,9	68,3	68,6
Manglende it-understøttelse ved reformens ikrafttræden	69,6	64,1	73,4	71,3
Manglende økonomiske resurser til at implementere reformen ²⁾	57,1	60,6	54,8	56,0
Manglende mulighed for at opkvalificere medarbejdere før eller i forbindelse med reformens ikrafttræden ³⁾	56,3	57,1	55,9	56,0
Samarbejdspartnere har været dårligt klædt på til at løfte deres del af opgaven ³⁾	56,3	53,8	68,5	46,8
For lang responstid på spørgsmål om lovfortolkning til Beskæftigelsesministeriet	51,4	50,0	50,0	54,3
Uklarhed om kommunens økonomiske rammer til at gennemføre reformen ³⁾	51,1	58,3	45,2	50,0
Andre regler og reformers indgreb i reformen ³⁾	45,5	41,3	49,5	45,7
Manglende orientering fra Beskæftigelsesministeriet om ny lovgivning inden reformens ikrafttræden	40,6	41,8	40,8	39,4
Manglende orientering fra Beskæftigelsesministeriet om reformens intentioner inden reformens ikrafttræden	27,5	29,9	23,4	29,3

¹⁾ Spørgsmål: I hvor høj grad har følgende forhold hæmmet en velfungerende implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen/kontanthjælpsreformen/sygedagpengereformen? (0 = slet ikke hæmmende, 100 = meget hæmmende).

²⁾ I spørgeskemaet brugte vi betegnelsen "formelle vejledninger" om vejledninger udstedt som formelle administrative forskrifter, for at respondenterne ikke skulle forveksle dem med Beskæftigelsesministeriets generelle vejledende aktiviteter.

³⁾ Forhold, som ikke direkte er Beskæftigelsesministeriets ansvar.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Bilag 4. Liste over bekendtgørelser og vejledninger**Bekendtgørelser til førtidspensions- og fleksjobreformen (lov nr. 1380)**

Offentlig-gørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Bekendtgørelsens ikrafttræden	Lovnummer	Bekendtgørelser
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1413	Bekendtgørelse om indbetaling af ATP-bidrag for modtagere af kontanthjælp og andre ydelser
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1414	Bekendtgørelse om indbetaling af ATP-bidrag for modtagere af fleksløntilskud
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1415	Bekendtgørelse om opgørelse af 12 sammenhængende måneder med kontanthjælp eller ressourceforløbsydelse i forbindelse med ferie
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1416	Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1418	Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende eller førtidspension
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1423	Bekendtgørelse om fleksjob
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1424	Bekendtgørelse om beregning af og fradrag i ledighedsydelsen samt varsling af ferie med ledighedsydelse
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1425	Bekendtgørelse om beregning af og fradrag i fleksløntilskud
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1426	Bekendtgørelse om fleksydelse
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1440	Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om ret til barselsdagpenge
28-12-2012	01-01-2013	01-01-2013	BEK nr. 1441	Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om sygedagpenge
18-01-2013	01-01-2013	19-01-2013	BEK nr. 22	Bekendtgørelse om tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende med nedsat arbejdsevne
27-06-2013	01-07-2013	01-07-2013	BEK nr. 754	Bekendtgørelse om kommuner og regioners samarbejde om sundhedsfaglig rådgivning og vurdering i sager om ressourceforløb, fleksjob og førtidspension
29-06-2013	01-07-2013	01-07-2013	BEK nr. 818	Bekendtgørelse om sundhedsfaglig rådgivning til brug for sagsbehandlingen i sager om sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering m.v.

Vejledninger til førtidspensions- og fleksjobreformen (lov nr. 1380)

Offentlig-gørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Lovnummer	Vejledninger
20-12-2012	01-01-2013	SKR nr. 9623	Skrivelse om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og flere andre love (Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsams, fleksløntilskud m.v.)
19-01-2013	01-01-2013	VEJ nr. 9032	Vejledning til bekendtgørelse om tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende med nedsat arbejdsevne
11-07-2013	01-01-2013	VEJ nr. 9363	Vejledning om ledighedsydelse m.v.
16-07-2013	01-01-2013	VEJ nr. 9368	Vejledning til bekendtgørelse om fleksydelse

Bekendtgørelser til kontanthjælpsreformen (lov nr. 894, lov nr. 895, lov nr. 1612 og lov nr. 721)

Offentlig-gørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Bekendtgørelsens ikrafttræden	Lovnummer	Bekendtgørelser
29-09-2013	01-10-2013	01-10-2013	BEK nr. 1138	Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats
01-10-2013	01-10-2013	02-10-2013	BEK nr. 1142	Bekendtgørelse om det fælles datagrundlag og statistiske datavarehus for beskæftigelsesindsatsen
17-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1448	Bekendtgørelse om opgaver efter integrationsloven i job-centrene
18-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1477	Bekendtgørelse om kapitalpensioner m.v.
18-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1478	Bekendtgørelse om opgørelse af 12 sammenhængende måneder med uddannelseshjælp, kontanthjælp eller ressourceforløbsydelse i forbindelse med ferie
18-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1485	Bekendtgørelse om frikommuneforsøg på beskæftigelses- og sygedagpengeområdet
19-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1503	Bekendtgørelse om rådighed for personer, der ansøger om eller modtager uddannelseshjælp som uddannelsesparate, herunder åbenlyst uddannelsesparate, eller kontanthjælp som jobparate
19-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1504	Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til uddannelseshjælp, kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde
19-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1505	Bekendtgørelse om særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik
19-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1506	Bekendtgørelse om uddannelsessøgendes ret til uddannelses- og kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik i særlige tilfælde
20-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1541	Bekendtgørelse om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats
28-12-2013	01-01-2014	01-01-2014	BEK nr. 1645	Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats
29-01-2014	01-01-2014	31-01-2014	BEK nr. 90	Bekendtgørelse om uddannelseshjælp eller kontanthjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf i fængsel eller arresthus
04-10-2014	01-10-2014	06-10-2014	BEK nr. 1077	Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om forsøg på beskæftigelses- og sygedagpengeområdet

Vejledninger til kontanthjælpsreformen (lov nr. 894, lov nr. 895, lov nr. 1612, lov nr. 721)

Offentliggørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Lovnummer	Vejledninger
22-10-2013	01-10-2013	SKR nr. 9568	Skrivelse om ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats: Visitation til nye målgrupper i efteråret 2013 som følge af kontanthjælpsreformen
20-01-2014	01-01-2014	SKR nr. 9877	Skrivelse med orientering om 2 nye bekendtgørelser pr. 1. januar 2014
12-09-2015	01-01-2014	VEJ nr. 10502	Vejledning om rådighed og sanktioner for personer, der ansøger om eller modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp

Bekendtgørelser til sygedagpengereformen (lov nr. 720)

Offentlig-gørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Bekendtgørelsens ikrafttræden	Lovnummer	Bekendtgørelser
28-06-2014	01-07-2014	30-06-2014	BEK nr. 795	Bekendtgørelse om det fælles datagrundlag og statistiske datavarehus for beskæftigelsesindsatsen
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 805	Bekendtgørelse om indbetaling af ATP-bidrag for modtagere af kontanthjælp og andre ydelser
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 806	Bekendtgørelse om indbetaling af ATP-bidrag for modtagere af fleksløntilskud
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 807	Bekendtgørelse om indberetning af timer til indkomstregistret for udbetalte sygedagpenge efter lov om sygedagpenge, barselsdagpenge efter barselloven samt arbejdsløshedsdagpenge og midlertidig arbejdsmarkedsydelse efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 808	Bekendtgørelse om arbejdsgiveres anmodning om refusion og tilbagebetaling af refusion i forbindelse med medarbejderes deltagelse i et jobafklaringsforløb m.v.
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 809	Bekendtgørelse om fleksjob
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 810	Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til uddannelseshjælp, kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 811	Bekendtgørelse om beregning af og fradrag i fleksløntilskud
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 812	Bekendtgørelse om beregning af og fradrag i ledighedsydelsen samt varsling af ferie med ledighedsydelse
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 813	Bekendtgørelse om sundhedsfaglig rådgivning til brug for sagsbehandlingen i sager om sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering m.v.
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 814	Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension m.v.
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 815	Bekendtgørelse om kommuner og regioners samarbejde om sundhedsfaglig rådgivning og vurdering i sager om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension m.v.
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 828	Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats
28-06-2014	01-07-2014	01-07-2014	BEK nr. 829	Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om ansvaret for og styringen af den aktive
19-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1420	Bekendtgørelse om opgørelse af beskæftigelseskrav og beregning af sygedagpenge m.v.
19-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1421	Bekendtgørelse om opfølgning i sygedagpengesager
20-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1457	Bekendtgørelse om Nemrefusion

Bekendtgørelser til sygedagpengereformen (lov nr. 720)

Offentlig-gørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Bekendtgørelsens ikrafttræden	Lovnummer	Bekendtgørelser
30-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1552	Bekendtgørelse om arbejdsgiveres anmodning om refusion og tilbagebetaling af refusion i forbindelse med medarbejderes deltagelse i et jobafklaringsforløb m.v.
30-12-2014	01-01-2015	01-01-2015	BEK nr. 1553	Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til uddannelseshjælp, kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde
30-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1555	Bekendtgørelse om kommuner og regioners samarbejde om sundhedsfaglig rådgivning og vurdering i sager om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension m.v.
30-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1556	Bekendtgørelse om sundhedsfaglig rådgivning til brug for sagsbehandlingen i sager om sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering m.v.
30-12-2014	05-01-2015	05-01-2015	BEK nr. 1557	Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension m.v.

Vejledninger til sygedagpengereformen (lov nr. 720)

Offentlig-gørelsesdato	Lovens ikrafttræden	Lovnummer	Vejledninger
01-07-2014	01-07-2014	VEJ nr. 9455	Vejledning om sygedagpengeperioden og forlængelse
01-07-2014	01-07-2014	VEJ nr. 9456	Vejledning om jobafklaringsforløb og ressourceforløbsydelse under jobafklaringsforløb
09-08-2014	01-07-2014	VEJ nr. 9608	Vejledning om kommunernes dokumentation af refusionsudgifter
30-12-2014	05-01-2015	SKR nr. 10348	Skrivelse om procedure m.v. i forbindelse med reglerne om udbetaling af ydelse fra arbejdsløshedskassen under de første 14 dages sygdom fra 5. januar 2015
06-01-2015	05-01-2015	VEJ nr. 10373	Vejledning om beregningsgrundlaget for sygedagpenge
06-01-2015	05-01-2015	VEJ nr. 10374	Vejledning om beskæftigelseskravet for lønmodtagere for ret til sygedagpenge fra kommunen
28-01-2015	05-01-2015	VEJ nr. 9042	Vejledning om sygedagpengeperioden og forlængelse
01-05-2015	05-01-2015	VEJ nr. 9261	Vejledning om visitation og opfølgning m.v. i sygedagpengesager
Under udarbejdelse			Vejledning om fleksjob

Bilag 5. Ordliste

Det administrative grundlag	Forstås i beretningen som de bekendtgørelser og vejledninger, som Beskæftigelsesministeriet udsteder som følge af reformlovgivningen.
Det Fælles Datagrundlag (DFDG)	En database, som indeholder oplysninger om borgere, der modtager forsørgelsesydelse, fx borgernes stamdata, om de er tilmeldt som jobsøgende, hvilken a-kasse de er medlem af, hvilke ydelser de modtager, gennemførte og planlagte aktiviteter samt sygemeldinger.
Kommunale jobcentre	Kommunale jobcentre har siden 2009 varetaget beskæftigelsesindsatsen. Der er i alt 94 kommunale jobcentre. Enkelte af landets 98 kommuner har slået sig sammen om driften af et jobcenter.
Lange svartider	Lange svartider i it-systemerne betyder, at der går lang tid, fra sagsbehandlerne anmoder om noget i systemet, til de ønskede konkrete oplysninger kommer frem på skærmen.
Lovens ikrafttræden	Reformerne består af én eller flere ændringslove, hvor enkelte lovparagraffer i en ændringslov kan træde i kraft på andre tidspunkter end resten af ændringsloven. Lovens ikrafttræden refererer til det tidspunkt, hvor de specifikke lovparagraffer, som en bekendtgørelse vedrører, træder i kraft.
Praksisundersøgelser	Ankestyrelsens undersøgelser af afgørelser truffet i kommunerne på social- og beskæftigelsesområdet. Ankestyrelsen undersøger den praktiske daglige tolkning og udmøntning af lovene rundt om i landet. Formålet med praksisundersøgelser er, at myndighederne får kvalificerede råd og meldinger om både gode og dårlige forhold i sagsbehandlingen og afgørelserne.
Retsinformation.dk	Giver adgang til det statslige retsinformationssystem. Det overordnede formål er at sikre, at der findes ét sted, hvor borgere, virksomheder og offentlige myndigheder kan få adgang til alle normerende forskrifter. Det er Folketinget og ministerierne, der producerer, ejer og er ansvarlige for opdatering af egne forskrifter.