



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2020

Rigsrevisionens notat om
beretning om

Beskæftigelses- ministeriets implementering af reformer

Opfølgning i sagen om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer (beretning nr. 14/2015)

5. august 2020

RN 307/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 30. juni 2016.



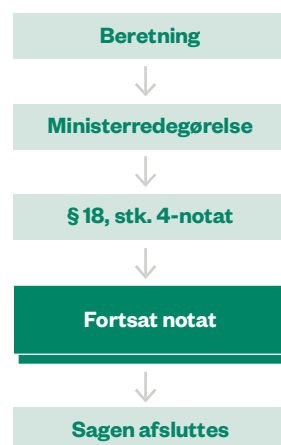
Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har forbedret rammerne for kommunernes implementering af reformer. Ministeriet har bl.a. skærpet det generelle fokus på, at bekendtgørelser og vejledninger offentliggøres rettidigt, har gennemført initiativer for at sikre, at de kommunale it-systemer er klar til tiden, og har tilrettet nye krav i lovgivningen. Ministeriet har også taget en række initiativer til at sikre, at henvendelser fra kommuner og a-kasser besvares. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Beskæftigelsesministeriet har forbedret rettidigheden for offentliggørelsen af bekendtgørelser og vejledninger.
- Beskæftigelsesministeriet har justeret de interne procesbeskrivelser og retningslinjer for lovgivningsarbejdet, så der i højere grad er fokus på rettidighed for offentliggørelse af bekendtgørelser og vejledninger.
- Beskæftigelsesministeriet planlægger hovedlinjerne i it-understøttelsen af en reform i så god tid som muligt, inden reformen træder i kraft, og drøfter hovedlinjerne med KL, Danske A-kasser, repræsentanter fra kommuner, a-kasser samt kommunernes og a-kassernes it-leverandører.
- Beskæftigelsesministeriet har oprettet en særlig juridisk enhed i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), der har til opgave at besvare og overvåge henvendelser fra kommuner og a-kasser. Ministeriet har også styrket ledelsesopfølgningen i forhold til at besvare henvendelser.
- I 2019 blev 86 % af alle henvendelser fra kommuner og a-kasser besvaret inden for 15 arbejdsdage.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2016 en beretning om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer. Beretningen handlede om, hvorvidt ministeriet i tilstrækkelig grad har sikret rammerne for kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen. Ministeriet skal understøtte kommunernes arbejde med at implementere reformer. Heri indgår sikring af, at det administrative grundlag for reformerne og rammerne for dem er klar, når lovgivningen til reformerne træder i kraft.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det ikke tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet først meget sent sørgede for et sikkert grundlag for kommunernes udmøntning af reformerne i praksis. Statsrevisorerne fandt, at kommunerne derfor har haft vanskeligt ved at sagsbehandle og yde borgerne en korrekt og effektiv vejledning i den første tid efter reformernes ikrafttrædelse.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
1. Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre, at bekendtgørelser og vejledninger er klar i god tid før reformers ikrafttræden.	Behandles i dette notat.
2. Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre, at rammerne for de kommunale it-systemer er klar til tiden og tilrettet nye krav i lovgivningen.	Behandles i dette notat.
3. Beskæftigelsesministeriets indsats for at sikre, at kommunerne får en god service, når de retter henvendelse til ministeriet, ved at kommunernes henvendelser besvares inden for den fastsatte frist samt registreres og systematiseres.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Beskæftigelsesministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Beskæftigelsesministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på redegørelser fra ministeriet og dertilhørende dokumentation.

Bekendtgørelser og vejledninger

7. Statsrevisorerne bemærkede, at der var tale om komplekse og regeltunge reformer, så Beskæftigelsesministeriet i langt højere grad burde have levet op til Justitsministeriets anbefalinger om, at bekendtgørelser og vejledninger var klar i god tid før reformers ikrafttrædelse.

Statsrevisorerne fandt 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 at de øvrige 46 bekendtgørelser blev offentliggjort sent – i gennemsnit 2 arbejdsdage før ikrafttræden. Statsrevisorerne fandt det ligeledes ikke tilfredsstillende, at 13 ud af de 15 vejledninger blev offentliggjort efter lovens ikrafttræden og med en forsinkelse på i gennemsnit 67 arbejdsdage.

8. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren havde indskærpet over for STAR, at bekendtgørelser og vejledninger til ny lovgivning skal udstedes i god tid, og at der var igangsat et internt arbejde i styrelsen, som skulle se nærmere på, hvornår og i hvilke situationer forskellige typer af vejledninger kan anvendes.

9. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Beskæftigelsesministeriet har arbejdet med at sikre, at bekendtgørelser og vejledninger offentliggøres rettidigt. STAR har opstillet et mål for rettidighed for offentliggørelse af bekendtgørelser og har ligeledes justeret interne procesbeskrivelser og retningslinjer for lovgivningsarbejdet.

Rettidighed ved offentliggørelse af bekendtgørelser

10. Rigsrevisionens opfølgning viser, at 63 ud af 66 bekendtgørelser, svarende til 95 % af Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelser i perioden fra 1. august 2018 til den 1. marts 2020, blev udstedt, inden loven trådte i kraft. De resterende 3 bekendtgørelser, svarende til 5 %, kom efter lovens ikrafttrædelse.

Beskæftigelsesministeriet oplyser, at 2 ud af de 3 bekendtgørelser, der blev udstedt efter lovens ikrafttræden, skyldtes folketingsvalg, og at regeringen først blev dannet efter den relevante lovændrings ikrafttrædelse. Perioden fra og med udskrivelsen af folketingsvalget den 7. maj 2019 til og med regeringsdannelsen den 26. juni 2019 indebar en række begrænsninger i forhold til udførelsen af lovgivningsarbejdet.

11. Vores gennemgang har vist, at Beskæftigelsesministeriet har offentliggjort 21 af de rettidigt offentliggjorte bekendtgørelser i oktober og november 2019 og dermed i god tid inden lovændringens ikrafttrædelse ved årsskiftet. Yderligere 18 bekendtgørelser blev offentliggjort 9-24 dage før lovens ikrafttrædelse. Vores gennemgang har dog også vist, at 1 bekendtgørelse blev offentliggjort 3 dage før lovændringens ikrafttrædelse, mens 23 af de rettidigt offentliggjorte bekendtgørelser først blev offentliggjort, dagen før de dertilhørende love trådte i kraft. Rigsrevisionen bemærker, at det begrænser kommunernes mulighed for at blive bekendt med reformernes lovgrundlag, og hvordan loven skal fortolkes, i god tid, inden de skal administrere reglerne. Kommunerne betragter de bekendtgørelser, der kommer fra ministeriet, som central støtte til deres lovfortolkning, og det er derfor vigtigt, at de kommer i rette tid til at støtte kommunernes sagsbehandling.

Bekendtgørelser

Generelle administrative forskrifter, der som hovedregel kun bør indeholde regler, som er rettet mod borgere. Bekendtgørelser skal anvendes, hvis reglerne berører retsstillingen mellem borgere indbyrdes, pålægger borgere pligter over for det offentlige eller til lægger borgere rettigheder over for det offentlige.

Vejledninger

Vejledninger er orienterende meddelelser, der aldrig må indeholde bindende forskrifter, men blot orientere om reglers indhold og fortolkning, herunder hvordan reglerne anvendes i praksis, og om andre oplysninger, som kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse.

Opgørelsesmetoden

I opgørelsen er der ikke medtaget bekendtgørelser og vejledninger, som blot er udtryk for mindre præciseringer uden baggrund i nye lovændringer.

Rettidighed ved offentliggørelse af vejledninger

12. Rigsrevisionens opfølgning viser, at 19 ud af 21 vejledninger blev offentliggjort, inden loven trådte i kraft. Det svarer til 90 % af Beskæftigelsesministeriets vejledninger i perioden 1. august 2018 - 1. marts 2020. Der er dermed sket en væsentlig forbedring i forhold til 2016, hvor det fremgik af Rigsrevisionens beretning, at 13 % af vejledningerne blev rettidigt offentliggjort.

De resterende 2 vejledninger blev offentliggjort, efter lovene trådte i kraft.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har styrket indsatsen i forhold til at understøtte rettidighed i lovgivningsarbejdet, herunder sikre, at bekendtgørelser og vejledninger i højere grad lever op til Justitsministeriets anbefalede praksis. Beskæftigelsesministeriet har derved sikret, at det administrative grundlag i langt højere grad har været klar på tidspunktet for lovgivningens ikrafttrædelse. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rammerne for de kommunale it-systemer

14. Statsrevisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at rammerne for de kommunale it-systemer, som er vigtige arbejdsredskaber for sagsbehandlere, ikke var klar til tiden og ikke i tilstrækkelig grad var tilrettet nye krav i lovgivningen.

15. Det fremgik af beretningen, at det ofte var uigennemskueligt for kommunerne, om årsagen til oplevede driftsproblemer lå i kommunernes eget it-system, eller om årsagen lå i Det Fælles Datagrundlag, som drives af Beskæftigelsesministeriet. Det fremgik også af beretningen, at ministeriet kun gennemførte et mindre antal af den type tests, der omfatter den fulde sammenkobling af it-systemerne på beskæftigelsesområdet.

16. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse, at STAR efter drøftelse med en række kommuner havde iværksat en række nye initiativer til en forbedret understøttelse af testprocesserne i STAR og hos de kommunale it-leverandører, så it-understøttelsen af reformer og andre ændringer kan idriftsættes med færre fejl. Ministeren fremhævede også, at styrelsen i dialog med KL og de kommunale it-leverandører havde iværksat flere initiativer til en forbedret kommunikation til kommunerne om fejl og driftsforstyrrelser.

It-systemer klar til tiden og tilrettet nye krav

17. Forud for implementering af en ny reform arbejder Beskæftigelsesministeriet efter en ny proces. Denne proces indebærer, at STAR i så god tid som muligt planlægger og drøfter it-understøttelsen til implementering af nye reformer. Den kommende it-understøttelse drøftes også i en fællesoffentlig dialoggruppe og på forretningsdage med KL, Danske A-kasser, repræsentanter fra kommuner, a-kasser og kommunernes og a-kassernes it-leverandører.

18. På forretningsdage præsenterer STAR overordnede forslag til it-understøttelsen og inviterer til input fra kommunerne, a-kasserne og deres leverandører. Derefter udarbejder STAR konkrete tekniske løsningsforslag, som styrelsen drøfter med KL, Danske A-kasser, de kommunale it-leverandører og a-kassernes it-leverandører. Efter de tekniske drøftelser sendes løsningsforslagene til formel godkendelse hos it-leverandørerne.

På forretningsdage drøfter Beskæftigelsesministeriet med relevante interessenter også omlægninger af it-understøttelsen, der ikke beror på en konkret udmøntning af en ny reform, men som kan have karakter af opfølgning på og tilpasninger af tidligere reformer eller opfølgning på baggrund af fx borgerrettede brugerundersøgelser, indmeldinger til STAR eller brugerønsker fra sagsbehandlere i kommunerne.

STAR varetager formandskabet i en fællesoffentlig dialoggruppe med deltagelse af KL, Danske A-kasser og Digitaliseringsstyrelsen, der løbende arbejder med at sikre, at it-understøttelsen bliver tilrettet nye krav i lovgivningen. Dialoggruppen blev nedsat som en del af økonomiaftalen for 2014 og mødes typisk 2-4 gange årligt, hvor gruppen drøfter emner, der omhandler de ældre reformer og nye reformer på beskæftigelsesområdet. I dialoggruppen kan KL, Danske A-kasser, de deltagende kommuner og a-kasser dels give input til den fremadrettede og langsigtede it-understøttelse, dels konkret blive inddraget så tidligt som muligt i forhold til fx ændringer i it-understøttelsen som følge af reformer.

Test af procedurer

19. Rigsrevisionens gennemgang viser, at STAR sammen med en række kommuner har taget initiativer til at forbedre testprocesserne i styrelsen og hos de kommunale it-leverandører, med henblik på at it-understøttelsen af reformer kan idriftsættes med færre fejl. Initiativerne er forankret i en fælles værktøjskasse på tværs af alle it-systemer.

20. Vores gennemgang viser, at STAR har gennemført en række tests og har øget automatisering af testene. STAR har opnået positive resultater på de fleste af de målte parametre, herunder reduktion af antal konstaterede fejl.

Kommunikation om fejl og driftsforstyrrelser

21. Vores gennemgang viser, at STAR har gjort det muligt for kommunerne at orientere sig om driftsforstyrrelser, kendte fejl, nyheder m.m. vedrørende it-systemer og digitale værktøjer på STARs hjemmeside. For de enkelte fejl beskriver STAR, hvad fejlen handler om, fejlmeldingstidspunktet og forventet tidspunkt for løsning, hvis denne kendes, og der henvises til et sagsnummer i styrelsens fejlregistreringsværktøj.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har gennemført initiativer, som skal sikre gode rammer for, at de kommunale it-systemer er klar til tiden og tilrettet nye lovgivningskrav. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kommunernes henvendelser til Beskæftigelsesministeriet

23. Det fremgik af beretningen, at Beskæftigelsesministeriet ikke havde interne frister for besvarelse af henvendelser fra kommunerne, herunder spørgsmål til lovfortolkning.

24. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse, at STAR havde styrket håndteringen af henvendelser fra kommuner angående fortolknings- og vejledningsspørgsmål til ny lovgivning. Ud over standardfristen på højst 15 arbejdsdage ville styrelsen sikre et systematisk og registreret overblik over de løbende henvendelser fra kommunerne.

25. Rigsrevisionens gennemgang viser, at STAR siden 2016 har haft et servicemål om, at 80 % af alle henvendelser fra a-kasser og kommuner skal besvares inden for 15 arbejdsdage. STAR har oprettet en kontaktformular på sin hjemmeside, som sagsbehandlere fra kommunen og a-kassen kan udfylde, når de stiller et spørgsmål.

I 2016 oprettede STAR en særlig juridisk enhed, der har til opgave at besvare og overvåge henvendelser. Vores gennemgang viser, at STAR styrer besvarelser af henvendelser via sit journalsystem samt et særskilt registreringsværktøj. Samtidig bliver alle indkomne sager visiteret dagligt, så det sikres, at de besvares af det relevante fagkontor eller den rette myndighed.

26. STAR har i 2019 styrket ledelsesopfølgningen i forhold til at besvare henvendelser fra kommuner og a-kasser. Dette indebærer, at ledelsen i STARs fagkontorer ugentligt får en opgørelse over, hvor mange ubesvarede henvendelser det enkelte kontor har, herunder om der er henvendelser, der er ved at falde for 15-dagesfristen. I 2019 blev 86 % af alle henvendelser fra kommuner og a-kasser besvaret inden for 15 arbejdsdage.

27. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har taget en række initiativer for at sikre, at kommunerne får en god service, når de retter henvendelse til ministeriet, ved, at kommunernes henvendelser besvares inden for den fastsatte frist samt registreres og systematiseres. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm