



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Januar 2020

Rigsrevisionens notat om
beretning om

grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser

Opfølgning i sagen om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser (beretning nr. 13/2016)

6. januar 2020

RN 301/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser, som blev indledt med en beretning i 2017. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 28. august 2017.

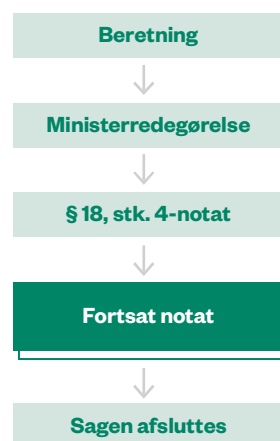


Konklusion

Social- og Indenrigsministeriet (herefter Socialministeriet) har iværksat initiativer, som skal sikre, at data i de nationale statistikker er retvisende, dvs. pålidelige, dækkende og aktuelle. Ministeriet har bl.a. etableret standardiserede og faste procedurer for dataindsamling, datavalidering, kvalitetssikring og offentliggørelse. Ministeriet har også udstedt en databekendtgørelse, der samler alle regler om dataindberetning på socialområdet. Ministeriet samarbejder med Danmarks Statistik, kommunerne og kommunernes systemleverandører om at løse tekniske udfordringer relateret til system-til-system-indberetninger, der forhindrer kommunerne i at indberette socialdata og efterfølgende kvalitetssikre dem. Ministeriet har også udarbejdet en analysestrategi og en analyseplan for, hvordan data i de nationale statistikker kan bruges til at dokumentere effekt af sociale indsatser. Ministeriet har taget stilling til, hvilke typer af analyser ministeriet har mulighed for at gennemføre ved hjælp af de nationale statistikker, og ministeriet har i den forbindelse planlagt, at VIVE skal gennemføre en effektanalyse på anbringelsesområdet. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i sit strategiske analysearbejde vil prioritere registerbaserede analyser, der i højere grad nærmer sig effektanalyser.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Socialministeriets arbejde med systematisk at sikre et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser ved hjælp af de nationale statistikker har et tidsperspektiv, der rækker adskillige år frem i tiden og vil kræve en vedvarende indsats. Det er også Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet, siden Rigsrevisionen afgav beretningen, har iværksat initiativer, der samlet set skal sikre, at retvisende data fra de nationale statistikker bliver indsamlet, offentliggjort og dermed kan bruges til at dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Socialministeriet har udstedt en databekendtgørelse, som samler alle regler om dataindberetning på socialområdet. Bekendtgørelsen fastsætter krav til, hvilke data kommunerne skal indberette, og tekniske krav til selve dataindberetningen. Socialministeriet har gennem kontrakter med Danmarks Statistik etableret standardiserede og faste arbejdsgange for datavalidering og kvalitetssikring af sociale data.
- Socialministeriet har i samarbejde med Danmarks Statistik, kommunerne og systemleverandører arbejdet for at løse tekniske problemer vedrørende dataindberetning og kvalitetssikring og har sikret, at der er mulighed for at indrapportere på en alternativ måde, indtil alle tekniske problemer bliver løst. Dette har betydet, at flere og flere kommuner hvert år godkender egne data og dermed kommer med i de 4 statistikker.
- Socialministeriet har udarbejdet en analysestrategi, der prioriterer registerbaserede analyser og effektanalyser ved hjælp af de nationale statistikker.
- Socialministeriet har planlagt en effektanalyse på anbringelsesområdet.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2017 en beretning om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser. Beretningen handlede om, hvorvidt Socialministeriet havde sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser ved hjælp af de nationale statistikker. Et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser kræver, at Socialministeriet har specificeret, hvilke data der er behov for at indsamle og kvalitetssikre fra kommunerne. Ministeriet skal også gøre data tilgængelige via de nationale statistikker og bruge data til at gennemføre effektanalyser. De 4 nationale statistikker, som beretningen handler om, er:

- anbringelsesstatistikken
- statistikken om forebyggende foranstaltninger
- handicapstatikken
- statistikken om stofmisbrugere.

3. Statsrevisorerne bemærkede, at Socialministeriets indsats for at få mere viden om, hvilke sociale indsatser der har den bedste virkning for borgerne, har været uacceptabelt langsom. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at retvisende data blev indsamlet, offentliggjort i nationale statistikker og anvendt til at dokumentere effekt af sociale indsatser.

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Socialministeriets og Danmarks Statistiks arbejde med at etablere standardiserede og faste procedurer for kvalitetssikring samt udstedelsen af en databekendtgørelse med henblik på at sikre pålidelige, dækkende og aktuelle data i de nationale statistikker.	Behandles i dette notat.
2. Socialministeriets arbejde med at løse de tekniske udfordringer med kommunernes indberetninger i samarbejde med kommuner og systemleverandører.	Behandles i dette notat.
3. Socialministeriets arbejde med at udarbejde planer eller strategier for at anvende data i de nationale statistikker til dokumentation af effekt af sociale indsatser og ministeriets initiativer til at gennemføre analyser, der kan bidrage til at dokumentere effekt af sociale indsatser.	Behandles i dette notat.

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

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. Socialministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Socialministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på løbende opfølgning samt redegørelser og dokumentation fra ministeriet.

Socialministeriets initiativer til at sikre retvisende data

7. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at retvisende data blev indsamlet og offentliggjort i nationale statistikker og anvendt til at dokumentere effekten af sociale indsatser.

8. Vores gennemgang viser, at Socialministeriet og Danmarks Statistik har etableret standardiserede og faste procedurer for dataindsamling, datavalidering og kvalitetssikring for de 4 statistikker. Ministeriet har også udstedt en databekendtgørelse, der samler alle regler om dataindberetning på socialområdet ét sted, herunder fastsætter tekniske krav til indberetning af data og krav til, hvilke data kommunerne skal indberette. Bekendtgørelsen giver også Socialministeriet mulighed for at pålægge kommunerne at udarbejde en handleplan ved mangelfulde indberetninger.

9. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet har påtaget sig en større rolle i processen med at validere kommunernes dataindberetninger. Processen er fastlagt i kontrakter mellem Socialministeriet og Danmarks Statistik. Kontrakterne angiver gennem årshjul for de 4 statistikker, hvornår data skal indberettes og kvalitetssikres, og hvornår Danmarks Statistik følger op på mangelfulde indberetninger. Det gør Danmarks Statistik bl.a. ved at bede kommunerne validere data på baggrund af cpr-liste. Danmarks Statistik følger op med rykkere til de kommuner, som ikke indberetter, og Socialministeriet kan supplere rykkerne med breve til kommunaldirektørerne, som minder kommunerne om deres ansvar og pligt til at indberette data på socialområdet. Kontrakterne mellem Socialministeriet og Danmarks Statistik angiver også, hvornår de 4 statistikker skal offentliggøres.

10. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet har etableret standardiserede og faste procedurer for indsamling, kvalitetssikring og offentliggørelse og har udstedt en databekendtgørelse med henblik på at sikre pålidelige, dækkende og aktuelle data. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Socialministeriets initiativer til at løse tekniske udfordringer ved data-indberetning

11. Det fremgik af beretningen, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde understøttet, at data indsamlet fra kommunerne var pålidelige, dækkende og aktuelle. Det skyldtes bl.a., at kommunerne havde udfordringer med deres tekniske løsninger til at indberette data. Kommunerne indberetter enten data gennem forskellige system-til-system-løsninger eller gennem Danmarks Statistiks webadgang.

12. Socialministeriet har oplyst, at tekniske problemer med system-til-system-løsninger typisk opstår, når data skal valideres, når kommunen skifter system, eller når der er ændringer i dataindberetningskravene. Det er fx ikke muligt for kommunerne at se de data, de har indberettet, når først dataene er sendt til Danmarks Statistik. Ministeriet har oplyst, at Danmarks Statistik er ved at udarbejde en kravspecifikation til et dialogværktøj, der muliggør, at kommunerne kan se deres egne indberetninger, uanset hvilken systemleverandør kommunen har valgt.

Socialministeriet har oplyst, at arbejdet med at løse udfordringer relateret til system-til-system-indberetninger pågår dagligt i Danmarks Statistik og i tæt kontakt med systemleverandører og kommuner. Arbejdet er forankret i en arbejdsgruppe pr. statistik, som mødes med fast kadence eller efter behov. Grupperne består af Socialministeriet, Danmarks Statistik og KL, og grupperne inddrager systemleverandørerne efter behov.

13. Danmarks Statistik og Socialministeriet har arbejdet på at skabe et overblik over kommunernes konkrete problemer med dataindberetning, som relaterer sig til de enkelte systemløsninger, og har i samarbejde med systemleverandørerne udarbejdet konkrete løsninger, der sikrer, at data, på nuværende tidspunkt kan indberettes på andre måder, fx i Excel-filer.

14. Socialministeriet har også arbejdet på mere varige løsninger til de tekniske udfordringer. Ministeriet har fx i kontrakter med Danmarks Statistik og i databekendtgørelsen udspecificeret frister for varsling af ændringer af indberetningskravene til systemleverandørerne og til kommunerne, så der er tid til, at ændringerne kan implementeres uden at påvirke kvaliteten af data. Danmarks Statistik har også udarbejdet en vejledning til kommunerne, når de skifter systemleverandør, så kommunernes data ikke går tabt i overgangen.

I et fortsat samarbejde mellem Socialministeriet og KL er det et prioriteret område at afdække flere udfordringer for dataindberetning og kvalitetssikring samt udarbejde løsningsforslag.

15. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet og Danmarks Statistik arbejder med at løse de tekniske udfordringer med kommunernes indberetninger i samarbejde med kommuner og systemleverandører. Socialministeriet har derudover dokumenteret, at flere og flere kommuner hvert år godkender data og kommer med i offentliggørelserne af de 4 nationale statistikker. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Socialministeriets initiativer til at sikre brugen af de nationale statistikker til effektanalyser

16. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at retvisende data blev indsamlet og offentliggjort i nationale statistikker og anvendt til at dokumentere effekten af sociale indsatser.

17. Socialministeriet har udarbejdet en datastrategi i 2016 og en analysestrategi i 2019. De 2 strategier sætter rammen for det strategiske arbejde med at dokumentere effekter af sociale indsatser. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i sit strategiske analysearbejde vil prioritere registerbaserede analyser, der nærmer sig egentlige effektanalyser, og løbende afsøge mulighederne for at gennemføre sådanne analyser. Ministeriet skelner i sin planlægning mellem registeranalyser, der bevæger sig i retning af effektanalyser, og egentlige effektanalyser baseret på individdata.

Socialministeriet har på baggrund af analysestrategien udarbejdet en samlet analyseplan for ministeriet, der skal prioritere det løbende arbejde med at udbygge ministeriets datagrundlag for registerbaserede analyser, i første omgang på social- og dagtilbudsområdet.

18. Socialministeriet har oplyst, at det er et væsentligt opmærksomhedspunkt, at det i mange tilfælde ikke vil være muligt at gennemføre effektstudier af konkrete sociale indsatser, der er baseret på registerdata. Det skyldes ifølge ministeriet bl.a., at konkrete indsatser generelt ikke registreres på individniveau, og at der er en meget betydelig variation i indsatsernes karakter og omfang. Ministeriet har videre oplyst, at gruppen af borgere, som modtager hjælp og støtte inden for en given paragraf, er meget forskellige, og derfor vil det være svært ved hjælp af registerdata at kontrollere for individuelle forskelle, fordi registerdata ikke kan sige noget direkte om "tyngden" af det enkelte individs problemer. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriets analyser på baggrund af de nationale statistikker primært har og vil have karakter af deskriptive analyser og fx skal bruges i ministeriets socialpolitiske redegørelse.

19. Det fremgår af Socialministeriets analyseplan, at der skal igangsættes 3 analyser, som skal belyse de langsigtede effekter af sociale indsatser til børn og unge med data fra de nationale statistikker. Konkret indeholder analyseplanen en effektanalyse, hvor VIVE gennem trækningensretten skal analysere effekterne af forskellige anbringelsestyper på anbragte unges resultater i skolen, og om de overgår til en ungdomsuddannelse. Analyseplanen lægger også op til 2 yderligere analyser med data fra de nationale statistikker, der også nærmer sig egentlige effektanalyser. Den ene er en undersøgelse af sammenhængen mellem plejeforældres karakteristika og anbragte børns resultater i 9. klasses afgangseksamen. Den anden er en undersøgelse af sammenhænge mellem forskellige risiko- og beskyttelsesfaktorer, og hvordan anbragte unge klarer sig i ungdoms- og voksenlivet.

20. Rigsrevisionen finder det positivt, at Socialministeriet har udarbejdet strategier for arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser. Rigsrevisionen finder det også positivt, at ministeriet har taget stilling til, hvilke typer af analyser det er muligt at gennemføre, og har udarbejdet konkrete analyseplaner, der indeholder et effektstudie på anbringelsesområdet ved hjælp af de nationale statistikker.

Lone Strøm