

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Pulje til socialt udsatte grupper

**Januar 2006
RB A501/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens resultater.....	5
II. Baggrund, formål og afgrænsning.....	8
A. Baggrund.....	8
B. Formål og afgrænsning.....	10
III. Er Socialministeriets forvaltning af Puljen tilfredsstillende?.....	11
A. Forberedelse.....	13
B. Administration.....	16
C. Opfølgning.....	21
IV. Sikrer Socialministeriet, at finansieringsmodellens intentioner realiseres?	29
A. Tilvækst.....	31
B. Forankring.....	34

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 15. Socialministeriet.

Beretning om Pulje til socialt udsatte grupper

I. Undersøgelsens resultater

1. I 2002 afsatte partierne bag forliget om satsreguleringspuljen et beløb på 517 mio. kr., som frem til 2005 skulle bidrage til at styrke indsatsen for de socialt udsatte grupper. Dette beløb blev udmøntet i Pulje til socialt udsatte grupper (herefter Puljen) og fordelt efter en ny finansieringsmodel.

Finansieringsmodellen kombinerer statstilskuddets styringsmæssige fordele med bloktilskuddets administrative enkelhed. Hensigten med den særlige finansieringsmodel er, at den skal medføre en reel tilvækst for de udsatte grupper, dvs. føre til meraktivitet i kommunerne, og at den skal sikre projekternes forankring, dvs. at projekterne videreføres i kommunerne efter støtteperiodens ophør.

Puljen består hovedsageligt af en ansøgningspulje, som alle har haft adgang til at søge, og en storbypulje, som Socialministeriet efter forhandling har fordelt mellem de 6 største byer.

2. Rigsrevisionen har undersøgt Puljen, dels fordi den udgør et økonomisk væsentligt område, dels fordi tilskudene fra Puljen er fordelt efter en ny finansieringsmodel.

Undersøgelsen er gennemført ved at undersøge følgende spørgsmål:

- Er Socialministeriets forvaltning af Puljen tilfredsstillende?
- Sikrer Socialministeriet, at finansieringsmodellens intentioner realiseres?

3. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse fremgår nedenfor.

Beretningen har i udkast været forelagt Socialministeriet, og ministeriets høringssvar er indarbejdet. Socialministeriet har i sit svar givet udtryk for, at beretningen er konstruktiv og understøtter de administrative tilpasninger, som ministeriet vil iværksætte på puljeområdet.

De områder, som ministeriet vil tilpasse, vedrører bl.a. sagsbehandling af ansøgninger, den økonomiske og faglige opfølgning, effektmåling og tilvækst.

Undersøgelsens resultater

Socialministeriets forvaltning har generelt set været tilfredsstillende. Forvaltningen kan dog på visse punkter forbedres.

Denne vurdering er baseret på:

Rigsrevisionen har i undersøgelsen gennemgået 3 faser i forvaltningen af Puljen: forberedelse, administration og opfølgning.

Forberedelse

- Puljen er hjemlet i anmærkningerne til finansloven, som fastlægger, hvilke målgrupper Puljen retter sig mod, og hvilke aktiviteter der kan gennemføres. Anmærkningerne gav i øvrigt Socialministeriet vide rammer for at prioritere mellem projektansøgningerne.
- Socialministeriets grundlag for at prioritere mellem projektansøgningerne var ud over finanslovens anmærkninger en vejledning, som ministeriet havde udarbejdet og forelagt satspuljeparterne. Vejledningen angiver nogle overordnede målsætninger for Puljen.
- Rigsrevisionen skal anbefale, at ministeriet fremover i forbindelse med denne type puljer uddyber målsætningerne for at opnå et bedre grundlag for sagsbehandlingen og for efterfølgende at vurdere, om projekterne fører til forbedringer for målgruppen.

Administration

- Socialministeriet har gennemført udmøntningen af Puljen, så de afsatte midler hurtigt er kommet ud til projekterne.
- Socialministeriets sagsbehandling af ansøgninger har ikke systematisk koblet de enkelte ansøgninger med de målsætninger for Puljen, som er beskrevet i vejledningen. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil vurdere, om Socialministeriets it-system (PAS) kan tilpasses, så it-systemet fremover kan fungere som en kontrol i forhold til den konkrete puljes udmeldte målsætninger.

Rigsrevisionen er enig i, at ministeriets forslag kan være en god måde at løse problemstillingen på, herunder sikre en registrering af, hvorfor projekterne modtager tilskud.
- Socialministeriet har for ansøgningspuljeprojekterne registreret, hvilken aktivitet projektet gennemfører. Registreringen viser, at der er givet tilskud fra ansøgningspuljen

til stort set alle aktiviteter, som kan støttes af Puljen. Ministeriet kunne med fordel foretage en tilsvarende opgørelse for storbypuljeprojekterne.

Opfølgning

- Undersøgelsen viser, at tilskudsmodtager, som krævet af Socialministeriet, årligt indsender et revideret projektregnskab samt en statusrapport om projektet til ministeriet. Endvidere holder Socialministeriet et årligt møde med storbyerne, hvor storbypuljeprojekterne drøftes. Rigsrevisionen finder, at ministeriet ved opfølgningen bør udbygge sine vurderinger af sammenhængen mellem den økonomiske og faglige udvikling i projekterne. Ministeriet har oplyst, at man vil foretage en revurdering af tilrettelæggelsen af den faglige og økonomiske opfølgning.
- Undersøgelsen viser, at Socialministeriet bør stille mere klare krav til beskrivelse af effekt i projektansøgninger og statusrapporter. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet fremover mere systematisk vil følge effekter af projekter og puljer. I forbindelse med den seneste satspuljeforhandling har ministeriet iværksat en række tiltag, hvorefter ansøger skal redegøre for projektets forventede effekter og for, hvordan ansøger forventer at kunne måle effekter. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.
- Socialministeriet har yderligere oplyst, at ministeriet overvejer modeller til etablering af systemer, der understøtter en mere systematisk registrering af de udsatte grupper. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Socialministeriet bør mere aktivt medvirke til, at finansieringsmodellens intentioner realiseres.

Denne vurdering er baseret på:

Rigsrevisionen har undersøgt, om finansieringsmodellens intentioner om tilvækst og forankring realiseres.

Tilvækst

- Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har fastlagt, hvordan tilvækst skal opgøres.
- I betragtning af de mange og store puljeordninger, som Socialministeriet forvalter, burde ministeriet efter Rigsrevisionens vurdering for længst have udarbejdet en model for, hvordan ministeriet bedømmer, om tilskud medfører tilvækst. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat udvikling af en model for dokumentation af tilvækst, så kommunerne fra 2006 kan dokumentere tilvæksten på en ensartet måde. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør modellen kombinere økonomiske forhold med aktivitetsmæssige oplysninger. Rigsrevisionen finder i øvrigt, at ministeriet bør sikre, at intentionen om tilvækst fremover følges ved lignende puljeordninger.

Forankring

- Socialministeriet har ikke mulighed for at sikre, at projekterne forankres, idet det er kommunernes suveræne beslutning, om projekterne skal fortsætte.
- For at fremme forankringen af storbypuljeprojekterne har Socialministeriet som en del af storbyaftalerne forudsat, at projekterne er varige. Derimod har ministeriet ikke udmeldt noget om forankring i forbindelse med ansøgningspuljeprojekterne. Dette er efter Rigsrevisionens opfattelse uheldigt, idet hensigten med begge puljer er, at projekterne skal forankres.

II. Baggrund, formål og afgrænsning

A. Baggrund

Pulje til socialt udsatte grupper

4. I 2002 afsatte partierne bag satsreguleringspuljen et beløb på 517 mio. kr., som frem til 2005 skulle bidrage til at styrke indsatsen for de udsatte grupper. Puljen forvaltes af Socialministeriet og er udmøntet på finanslovskonto 15.75.26.10. Pulje til socialt udsatte grupper (herefter Puljen). Formålet med Puljen er beskrevet i anmærkningerne til finansloven.

5. Puljen er delt i en storbypulje til de 6 største byer, en ansøgningspulje, en pulje til børn af socialt udsatte grupper og endelig en pulje til centrale initiativer.

6. Storbypuljen er den største med en ramme på 315 mio. kr. Landets 6 største kommuner, København, Frederiksberg, Odense, Århus, Aalborg og Esbjerg, samt de amter, hvor kommunerne er beliggende, har fået del i storbypuljen. Fordelingen af midler til projekter i disse kommuner/amter har fundet sted ved forhandlinger mellem Socialministeriet og kommunen/amtet. Der er givet tilskud til 88 projekter inden for storbypuljen.

7. Ansøgningspuljen, som er på 120 mio. kr., har alle haft adgang til at søge. Tilskuddene er givet på baggrund af ansøgninger til Socialministeriets departement. Departementet har vurderet projektansøgningerne til ansøgningspuljen

og givet tilsagn eller afslag. Der blev ansøgt om i alt 860 mio. kr., fordelt på 252 projekter, og 40 projekter blev godkendt.

8. Derudover er der en ansøgningspulje på 20 mio. kr. til børn af socialt udsatte grupper og en restpulje til centrale initiativer på 62 mio. kr. Centrale initiativer kan fx være undersøgelser, efteruddannelse, metodeudvikling og evaluering. Disse 2 puljer indgår ikke i denne undersøgelse.

De socialt udsatte grupper

9. De socialt udsatte grupper omfatter hjemløse og stofmisbrugere, de mest udsatte blandt sindslidende og alkoholmisbrugere samt prostituerede. Mange udsatte personer har mere end ét problem og indgår således i flere af disse grupper. Der findes ikke entydige opgørelser over, hvor mange socialt udsatte personer der findes i Danmark. Efter Socialministeriets vurdering er der i Danmark ca.:

- 7.000 prostituerede
- 11.000 hjemløse
- 14.000 behandlingskrævende stofmisbrugere
- 22.000 behandlingskrævende sindslidende
- 25.000-50.000 behandlingskrævende alkoholmisbrugere.

10. Det er primært kommunerne og amterne, der varetager opgaverne i forhold til de socialt udsatte grupper. Kommunernes og amternes indsats er beskrevet i Lov om social service og finansieres af dem selv. Endvidere løser private og frivillige organisationer en række opgaver for de socialt udsatte grupper. Statens indsats ligger ud over, hvad der er beskrevet i Lov om social service, og er i denne sammenhæng finansieret af satspuljemidler.

Både kommuner, amter og private/frivillige organisationer har haft mulighed for at søge om tilskud fra Puljen.

Socialministeriets departement har stået for Puljen i ansøgningsprocessen og varetager fortsat den økonomiske opfølgning på Puljen og den faglige opfølgning i forhold til ansøgningspuljen. Styrelsen for Social Service (herefter Servicestyrelsen) varetager nu de faglige opgaver i forhold til storbypuljen. Servicestyrelsen blev oprettet den 1. juni 2003.

Finansieringsmodellen

11. Ved satspuljeforliget i 2002 blev det aftalt, at der i forbindelse med Puljen skulle dokumenteres en reel meraktivitet (tilvækst) i forbindelse med anvendelsen af satspuljemidlerne. Endvidere skulle tilskuddet gives med en forudsætning om, at projektet forankres efter tilskuddets bortfald.

For at sikre tilvækst og forankring er Puljen fordelt via en særlig finansieringsmodel, der kombinerer direkte stats-tilskud med bloktilskud. Tilskud til kommunerne gives som 100 % statsligt tilskud til etablering samt drift i de 2 første år. Herefter aftrappes driftstilskuddet med 20 % årligt. Beløbet, som aftrapningen udgør, flyttes fra satspuljen over i det generelle bloktilskud og fordeles til kommuner/amter efter den gældende fordelingsnøgle for bloktilskud. Københavns Kommune har dog en særlig ordning, idet aftrapningen af tilskuddet overføres direkte til kommunens bloktilskud og dermed ikke indgår i den generelle fordeling af bloktilskud.

12. Kravene om tilvækst og forankring gælder alene for kommunale projekter. Der er ikke tilsvarende krav til de private projekter. De modtager normalt tilskuddet som driftstilskud i 3 år.

B. Formål og afgrænsning

13. Rigsrevisionen har undersøgt Puljen af 2 årsager. Dels udgør Puljen et økonomisk væsentligt område. Dels er tilskuddene fra Puljen fordelt via en særlig finansieringsmodel, som kombinerer direkte statstilskud og bloktilskud. Modellen er ny, og Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt at undersøge, om den fungerer hensigtsmæssigt.

Undersøgelsen er gennemført ved at undersøge følgende spørgsmål:

- Er Socialministeriets forvaltning af Puljen tilfredsstillende?
- Sikrer Socialministeriet, at finansieringsmodellens intentioner realiseres?

14. Puljens direkte tilskud er udmøntet i perioden 2002-2005, og undersøgelsen dækker derfor denne periode. Da tilskud-

dene er givet som flerårige tilskud, omfatter undersøgelsen projekter, der endnu ikke er afsluttede.

15. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte projekter, der har modtaget støtte fra ansøgningspuljen og storbypuljen. Disse udgør tilsammen en væsentlig del af Puljen, fordelt på 128 projekter (40 ansøgningspuljeprojekter og 88 storbypuljeprojekter) ud af i alt 218 støttede projekter.

Projekterne gennemføres af kommunerne, amterne eller af private/frivillige organisationer. Projekter, som udføres af amterne, har ikke været omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse. I forhold til Puljen er amter og kommuner underlagt de samme vilkår, hvorfor inddragelsen af amterne i denne undersøgelse næppe vil føre til yderligere viden om Socialministeriets forvaltning af Puljen og finansieringsmodellens hensigtsmæssighed.

Rigsrevisionen har gennemgået en stikprøve på 28 sager (15 storbysager og 13 ansøgningsager). Resultaterne fra sagsgennemgangen ligger bl.a. til grund for undersøgelsens konklusioner.

Storbypuljen omfatter som nævnt projekter i 6 byer. Af disse er det alene projekter fra København og Odense, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse.

III. Er Socialministeriets forvaltning af Puljen tilfredsstillende?

Rigsrevisionens bemærkninger

Socialministeriets forvaltning har generelt set været tilfredsstillende. Forvaltningen kan dog på visse punkter forbedres.

Denne vurdering er baseret på:

Rigsrevisionen har i undersøgelsen gennemgået 3 faser i forvaltningen af Puljen: forberedelse, administration og opfølgning.

Forberedelse

- Puljen er hjemlet i anmærkningerne til finansloven, som fastlægger, hvilke målgrupper Puljen retter sig mod, og hvilke aktiviteter der kan gennemføres. Anmærkningerne gav i øvrigt Socialministeriet vide rammer for at prioritere mellem projektansøgningerne.

- Socialministeriets grundlag for at prioritere mellem projektansøgningerne var ud over finanslovens anmærkninger en vejledning, som ministeriet havde udarbejdet og forelagt satspuljepartierne. Vejledningen angiver nogle overordnede målsætninger for Puljen.
- Rigsrevisionen skal anbefale, at ministeriet fremover i forbindelse med denne type puljer uddyber målsætningerne for at opnå et bedre grundlag for sagsbehandlingen og for efterfølgende at vurdere, om projekterne fører til forbedringer for målgruppen.

Administration

- Socialministeriet har gennemført udmøntningen af Puljen, så de afsatte midler hurtigt er kommet ud til projekterne.
- Socialministeriets sagsbehandling af ansøgninger har ikke systematisk koblet de enkelte ansøgninger med de målsætninger for Puljen, som er beskrevet i vejledningen. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil vurdere, om Socialministeriets it-system (PAS) kan tilpasses, så it-systemet fremover kan fungere som en kontrol i forhold til den konkrete puljes udmeldte målsætninger.

Rigsrevisionen er enig i, at ministeriets forslag kan være en god måde at løse problemstillingen på, herunder sikre en registrering af, hvorfor projekterne modtager tilskud.

- Socialministeriet har for ansøgningspuljeprojekterne registreret, hvilken aktivitet projektet gennemfører. Registreringen viser, at der er givet tilskud fra ansøgningspuljen til stort set alle aktiviteter, som kan støttes af Puljen. Ministeriet kunne med fordel foretage en tilsvarende opgørelse for storbypuljeprojekterne.

Opfølgning

- Undersøgelsen viser, at tilskudsmodtager, som krævet af Socialministeriet, årligt indsender et revideret projektregnskab samt en statusrapport om projektet til ministeriet. Endvidere holder Socialministeriet et årligt møde med storbyerne, hvor storbypuljeprojekterne drøftes. Rigsrevisionen finder, at ministeriet ved opfølgningen bør udbygge sine vurderinger af sammenhængen mellem den økonomiske og faglige udvikling i projekterne. Ministeriet har oplyst, at man vil foretage en revurdering af tilrettelæggelsen af den faglige og økonomiske opfølgning.
- Undersøgelsen viser, at Socialministeriet bør stille mere klare krav til beskrivelse af effekt i projektansøgninger og statusrapporter. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet fremover mere systematisk vil følge effekter af projekter og puljer. I forbindelse med den seneste satspuljeforhandling har ministeriet iværksat en række tiltag, hvorefter

ter ansøger skal redegøre for projektets forventede effekter og for, hvordan ansøger forventer at kunne måle effekter. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

- Socialministeriet har yderligere oplyst, at ministeriet overvejer modeller til etablering af systemer, der understøtter en mere systematisk registrering af de udsatte grupper. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

16. Rigsrevisionen har undersøgt, om Socialministeriets forvaltning lever op til en række krav, som Økonomistyrelsen stiller i forhold til de 3 faser i tilskudsforvaltning.

A. Forberedelse

17. Ifølge Økonomistyrelsens vejledning fastlægges tilskudsordningen og administrationsprocessen i forberedelsesfasen (også kaldet designfasen). Ifølge vejledningen indeholder forberedelsen etablering af bevillingsmæssig og materiel hjemmel samt fastlæggelse af kriterier for tildeling af tilskud og vilkår for den konkrete administration.

På den baggrund har Rigsrevisionen undersøgt,

- hvilket grundlag Socialministeriet har tilvejebragt for at prioritere mellem ansøgningerne
- hvordan Socialministeriet har fastlagt forholdet mellem målsætninger og aktiviteter.

Socialministeriets grundlag for at prioritere mellem ansøgningerne

18. Den bevillingsmæssige og materielle hjemmel for Puljen består i anmærkningerne til finansloven. Socialministeriet har oplyst, at en vurdering af, hvorvidt målsætningerne med Puljen er opfyldt, og administrationen i øvrigt har været hensigtsmæssig, bør bero på en måling i forhold til finanslovteksten, Puljens vejledning samt principperne for god tilskudsforvaltning.

I finanslovteksten refereres til Puljens vejledning, ligesom den har været forelagt satspuljepartierne.

19. Anmærkningerne til finansloven for 2002, hvor Puljen er hjemlet første gang, fremhæver bl.a., at Puljen fx kan rette sig mod botilbud, bostøtte/aktivitetstilbud, støttekontakt-

personordninger, varmestuer, akuttilbud, alternative plejehjem og skadestuer, behandling og brugerorganisering.

20. I henhold til vejledningen skal der ud over de aktiviteter, som er nævnt på finansloven, sættes på udslysningsbøger og efterværn generelt, herunder initiativer, der bidrager til at bringe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet. Endvidere er forebyggelsesinitiativer nævnt i vejledningen, men ikke i finansloven.

21. Både finanslov og vejledning oplyser, at Puljen ikke sigter konkret på de enkelte grupper inden for begrebet ”udsatte”, men at der i stedet fokuseres på de forskellige indsatsområder, der i mange tilfælde er mere eller mindre ens for grupperne.

Det er således aktiviteterne – frem for målgrupperne – der er styrende for tildelingen af tilskud.

22. Hverken finanslov eller vejledning oplyser, hvordan aktiviteterne bidrager til at opfylde målsætningerne med Puljen, ligesom aktiviteterne ikke er prioriteret indbyrdes.

23. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at anmærkningerne til finansloven alene fastlægger, hvilke målgrupper Puljen retter sig mod, og hvilke aktiviteter der kan gennemføres, mens vejledningen til Puljen alene tilføjer nogle meget overordnede målsætninger med indsatsen. Det medførte, at Socialministeriet havde vide rammer, da det skulle prioritere mellem ansøgninger.

Forholdet mellem målsætninger og aktiviteter

24. Rigsrevisionen har undersøgt, om Socialministeriet i forberedelsen af Puljen har operationaliseret målsætningerne med Puljen og sat målsætningerne i forhold til aktiviteterne, så ministeriet har et godt grundlag for at administrere og følge op på Puljen.

25. Ifølge ”Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning” skal tilsynsmyndigheden være opmærksom på de almindelige principper for god forvaltningsskik og økonomistyring.

Det fremgår, at det vil være god forvaltningsskik, at det ud fra nogle operationelle tilskudskriterier kan dokumente-

res over for tilskudsansøgerne, på hvilket grundlag ministeriet foretager sin prioritering af ansøgninger.

Derfor er det ifølge vejledningen om tilskudsforvaltning vigtigt, at målene med tilskudsordningerne gøres operationelle enten i en særskilt tilskudslovgivning og/eller i et sæt retningslinjer, som angiver tilskudskriterierne.

26. Operationalisering af målsætningerne med Puljen bør efter Rigsrevisionens opfattelse indebære, at Socialministeriet har identificeret og indsnævret de behov, som de socialt udsatte grupper har, og at ministeriet yderligere har lagt denne viden til grund for en dimensionering af indsatsen. En dimensionering af indsatsen kunne fx bestå i en beskrivelse af, hvilke aktiviteter der bidrager til at opfylde målsætningerne med Puljen samt mål for omfanget af den enkelte aktivitet i forhold til de øvrige aktiviteter.

En tydelig og dimensioneret sammenhæng mellem målsætninger, aktiviteter og målgrupper vil give Socialministeriet mulighed for at dokumentere tilskudskriterierne over for tilskudsansøgerne og vil samtidig udgøre et godt grundlag for sagsbehandleren i forbindelse med vurderingen af ansøgningerne. Endvidere vil en operationalisering af målsætningerne medvirke til, at det efterfølgende kan vurderes, om målsætningerne med Puljen er indfriet, og om de gennemførte aktiviteter har været den rette indsats i forhold til målgruppen.

27. Finansloven indeholder ingen overordnede målsætninger med Puljen. Det gør derimod Socialministeriets vejledning til Puljen. Målsætningerne er at sikre en samlet indsats, der

- sikrer de svageste grupper en meningsfuld tilværelse
- afspejler og respekterer de svagestes egne behov og ønsker
- styrker deres muligheder for at indgå og bidrage til samfundets fællesskab.

28. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har operationaliseret målsætningerne yderligere. Det fremgår således ikke af grundlaget for Puljen, hvori fx en meningsfuld tilværelse består, eller hvordan indsatsen vil kunne afspej-

le eller respektere de svagestes egne behov. Det fremgår heller ikke, hvilke aktiviteter der retter sig mod de enkelte målsætninger.

29. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Socialministeriet ikke har operationaliseret målsætningerne, prioriteret aktiviteterne indbyrdes eller sat aktiviteterne i forhold til målsætningerne. En operationalisering af målsætningerne og prioritering mellem aktiviteterne ville efter Rigsrevisionens opfattelse have givet sagsbehandleren et bedre grundlag for at begrunde indstillinger og afslag og forbedre ministeriets mulighed for at følge op på Puljens effekt.

B. Administration

30. Ifølge ”Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning” bør Socialministeriet sikre, at Puljen udmøntes hurtigt, og at de projekter, som modtager støtte, lever op til kriterierne for tildeling, som er beskrevet i tilskudsordningens hjemmelsgrundlag – i dette tilfælde finansloven og Socialministeriets vejledning. Endvidere bør ministeriet registrere, hvorfor det enkelte projekt har modtaget tilskud fra Puljen.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om

- Socialministeriets udmøntning af Puljen er sket hurtigt
- Socialministeriet sammenholder ansøgningerne med Puljens målsætninger
- Socialministeriet har givet tilskud til projekter, der gennemfører de aktiviteter, som er beskrevet i finansloven og vejledningen
- Socialministeriet dokumenterer, hvorfor projekterne har modtaget tilskud.

Udmøntning af Puljen

31. Pulje til socialt udsatte grupper blev oprettet på finansloven for 2002 som led i udmøntningen af satspuljen for 2002. Det fremgår bl.a. af anmærkningerne, at der ville blive udarbejdet en vejledning i forbindelse med udmøntningen af Puljen.

Ved afslutningen af satspuljeforhandlingerne i 2002 var der endnu ikke enighed om finansieringsmodellen for Puljen. Drøftelserne fortsatte frem til september 2002, hvor fi-

nansieringsmodellen blev fastlagt. Umiddelbart herefter blev vejledningen til Puljen udsendt med ansøgningsfrist i november 2002.

32. I april 2003 gjorde Socialministeriet i en rapport om udmøntningen af Puljen status over det hidtidige forløb.

Ansøgningerne til ansøgningspuljen var behandlet, og der var i februar måned 2003 sendt tilskudsbreve til de projekter, som havde fået imødekommet deres ansøgning.

Rapporten skitserede også aftalerne om storbypuljen. Aftalerne var dog ikke endeligt fastlagt og underskrevet endnu i april 2003. Aftalen med Odense Kommune og Fyns Amt blev endeligt indgået i maj 2003, mens aftalen med Københavns Kommune blev underskrevet i september 2003. Efter den endelige underskrift af storbyaftalerne sendte ministeriet tilskudsbreve vedrørende de enkelte projekter til de 2 kommuner.

33. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Socialministeriet – efter finansieringsmodellen blev fastlagt – har udmøntet Puljen hurtigt, så de afsatte midler har kunnet komme ud til projekterne inden for en relativ kort periode.

Sammenholdelse af ansøgninger med Puljens målsætninger

34. Socialministeriet bør vurdere ansøgningerne i forhold til målsætningerne med Puljen med henblik på at sikre, at de støttede projekter medvirker til at indfri målsætningerne med Puljen.

35. Vurderingen af ansøgningerne til henholdsvis ansøgningspuljen og storbypuljen er tilrettelagt forskelligt. Ansøgninger til ansøgningspuljen er vurderet i Socialministeriet og på den baggrund indstillet til tilsagn eller afslag. Storbypuljeprojekterne har modtaget tilskud på baggrund af en forhandling mellem Socialministeriet og den enkelte kommune/amt.

36. Rigsrevisionens gennemgang af Socialministeriets Puljeadministrative System (herefter PAS) viser, at sagsbehandlerens vurdering af ansøgningspuljeprojekterne tager udgangspunkt i ansøgningen og behandler denne på dens egne præmisser frem for at tage udgangspunkt i målsætninger-

ne med Puljen eller de aktiviteter, der kan støttes. Sagsbehandleren beskriver projektet og vurderer, om det er støtteegnet. Der sker således ingen systematisk kobling mellem projektet og målsætningerne med Puljen.

Hvad storbypuljeprojekterne angår, er sagsbehandlerens vurdering ikke dokumenteret i PAS, hvorfor ministeriet heller ikke kan dokumentere en systematisk kobling mellem storbypuljeprojekterne og målsætningerne med Puljen.

37. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet forud for vurderingen af ansøgningerne har fastlagt kriterierne for tilde-
ling af tilskud.

Socialministeriet har videre oplyst, at ministeriet ikke er helt enig i, at vurderingerne af ansøgningerne ikke er sket systematisk i forhold til Puljens målsætninger.

38. Rigsrevisionen finder, at det bør fremgå af ministeriets sagsbehandlingssystem, at ansøgningerne skal sammenholdes med puljernes målsætninger og de aktiviteter, der kan gennemføres.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil vurdere, om teksten i PAS kan tilpasses, så systemet fremover kan fungere som en kontrol i forhold til den konkrete puljes udmeldte målsætninger.

Rigsrevisionen er enig i, at ministeriets forslag kan være en god måde at løse problemstillingen på.

Tilskud fra ansøgningspuljen til aktiviteter

39. Ansøgningspuljeprojekterne er – i modsætning til storbypuljeprojekterne – registreret i forhold til, hvilke aktiviteter de gennemfører. Rigsrevisionen har undersøgt sammensætningen af projekterne i ansøgningspuljen og opgjort fordelingen af aktiviteter på baggrund af registreringen i PAS. I alt har 40 projekter modtaget tilskud fra Puljen, mens 212 projekter har fået afslag på ansøgningen om tilskud.

40. **Tabel 1** viser, hvordan ansøgningspuljeprojekterne for-
deler sig efter aktiviteter.

Tabel 1. Puljen fordelt efter aktiviteter

	Antal	Mio. kr.
Botilbud	10	38,2
Akuttilbud.....	2	8,5
Alternative plejehjem og kollektiver	2	12,3
Støtte- og kontaktpersonordninger	5	10,5
Bostøtte	4	5,7
Aktivitetstilbud.....	4	12,4
Varmestuer	4	8,9
Behandling/efterværn.....	5	5,9
Brugerorganisering	0	0,0
Andet	4	8,8
I alt	40	111,2
Note: Den korrekte sum er 111,050 mio. kr. Afvigelsen er resultat af afrunding.		

I forhold til aktiviteter har ministeriet givet tilskud til alle typer projekter bortset fra brugerorganisering. Aktiviteten botilbud er den største både antalsmæssigt og økonomisk.

41. Tabel 1 viser som nævnt, at der ikke er givet tilskud til projekter, som retter sig mod aktiviteten brugerorganisering. En gennemgang af PAS viser, at 9 projekter, der omhandler brugerorganisering, har søgt om tilskud fra ansøgningspuljen, og at projektansøgningerne er afvist af forskellige årsager.

Kategorisering af storbypuljeprojekterne i forhold til aktiviteter

42. Rigsrevisionens gennemgang af PAS viser, at Socialministeriet ikke har kategoriseret projekterne i storbypuljen i forhold til de aktiviteter, der ifølge vejledningen og finansloven kan gives tilskud til.

Rigsrevisionens undersøgelse viser endvidere, at projekterne i de enkelte storbyaftaler er kategoriseret forskelligt. Således er projekterne i Københavns Kommune inddelt efter, om de er forebyggende/understøttende initiativer eller varige/midlertidige boliger, mens projekterne i Odense Kommune er inddelt efter, om de er offentlige eller private projekter.

Det fremgår således ikke af PAS, hvilken aktivitet projekterne i storbypuljen gennemfører.

43. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at projekterne i storbypuljen bør kategoriseres i forhold til de aktiviteter, som er beskrevet i finansloven og i vejledningen. En ensartet kategorisering af projekterne i såvel storby- som ansøgningspulje ville have kunnet sikre, at der blev givet tilskud efter de samme kriterier. Kategoriseringen vil endvidere bidrage til et samlet overblik over projektporteføljen i forhold til aktiviteter og dermed give grundlag for en bedre rapportering til satspuljepartierne.

Dokumentation for afgørelser om tilskud

44. Socialministeriet skal i henhold til god forvaltningsskik dokumentere, hvorfor det enkelte projekt modtager tilskud fra Puljen, herunder sagsbehandlerens vurdering af projektet og den efterfølgende afgørelse vedrørende tilsagn eller afslag.

45. Storbypuljeprojekterne er alene registreret med journalnummer i PAS. Departementet har således ikke dokumenteret sagsbehandlerens vurdering af projektet i PAS.

Socialministeriet har oplyst, at der ikke i øvrigt foreligger dokumentation for vurderingen af projekterne i storbypuljen.

46. Rigsrevisionens undersøgelse viser endvidere eksempler på, at heller ikke vurderingen af ansøgninger til ansøgningspuljen er tilstrækkeligt dokumenteret i PAS.

I en række tilfælde fremgår det af PAS, at der er opfølgende spørgsmål, som skal afklares, inden det kan afgøres, om projektet skal støttes. Fx at der skal indhentes yderligere oplysninger om tilvækst, eller om projektet modtager støtte fra andre puljer. Det fremgår ikke af PAS, om disse spørgsmål efterfølgende er blevet afklaret, inden ministeriet har tildelt tilskuddet til projektet.

Undersøgelsen viser også eksempler på, at sagsbehandleren indstiller projektet til et afslag, hvorefter det alligevel modtager tilskud. Det fremgår ikke af PAS, hvad der ligger til grund for ændringen i afgørelsen.

47. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets forslag om at tilpasse PAS, så det fungerer som en kontrol i forhold til målsætningerne med den konkrete pulje, kan bidrage til at

sikre en registrering af, hvorfor projekterne modtager tilskud.

C. Opfølgning

48. Ifølge ”Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning” bør Socialministeriet tilrettelægge sin opfølgning på tilskudsordningen, så den omfatter en økonomisk del og en faglig del. Ifølge vejledningen skal opfølgningen ske med henblik på, at ministeriet kan vurdere, om midlerne anvendes til de aftalte formål inden for den aftalte tid, og om projekterne har den forventede effekt. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Socialministeriet endvidere, som en del af opfølgningen på indsatsen for de socialt udsatte grupper, have adgang til et tilstrækkeligt statistisk materiale.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om

- Socialministeriets økonomiske og faglige opfølgning er tilrettelagt hensigtsmæssigt
- Socialministeriets faglige opfølgning giver grundlag for at vurdere projekternes effekt og Puljens effekt
- Socialministeriets statistiske grundlag er tilstrækkeligt.

Tilrettelæggelse af den økonomiske og faglige opfølgning

49. Socialministeriets økonomiske opfølgning omfatter gennemgang af projektrengskaber, mens den faglige opfølgning består af gennemgang af statusrapporter. Endvidere holder Servicestyrelsen møder med de 6 storbyer. Møderne vedrører alene faglig opfølgning på projekter fra storbypuljen.

Socialministeriets økonomiske opfølgning (på regnskaberne) varetages af departementets tilskudsadministration for både storbypuljeprojekterne og ansøgningspuljeprojekterne.

Socialministeriets faglige opfølgning (på statusrapporterne) varetages for ansøgningspuljens vedkommende af departementet, mens ansvaret for den faglige opfølgning på storbypuljeprojekterne er delt mellem departementet og Servicestyrelsen.

Den økonomiske opfølgning

50. For at belyse Socialministeriets økonomiske opfølgning har Rigsrevisionen undersøgt, om Socialministeriet udarbej-

der en samlet opgørelse over, hvor mange penge projekterne anvender lokalt inden for et regnskabsår. Rigsrevisionen finder, at en sådan opgørelse er nødvendig, hvis ministeriet vil have et samlet overblik over, om den samlede pulje kommer ud til brugerne til tiden.

51. Undersøgelsen viser, at departementet udarbejder en samlet oversigt over bevillinger til projekter fra ansøgningspuljen og storbypuljen. Departementet udarbejder derimod ikke en samlet oversigt over de tilsvarende regnskabsoplysninger fra projekterne, så bevillingstal og regnskabstal kan sammenholdes på puljeniveau, selv om departementet har mulighed for at trække de nødvendige oplysninger i PAS.

52. Socialministeriet har oplyst, at det lokale forbrug på det enkelte projekt følges ved gennemgang af årsregnskabet, hvor der bl.a. tages stilling til videreførsel af eventuelle uforbrugte midler til næste regnskabsår. Hvis der sker en ophobning af ikke-anvendte midler i det enkelte projekt, vil ministeriet reagere. Disse videreførsler og forbrugstal for det enkelte projekt akkumuleres ikke til oversigter, men det er ifølge ministeriet en mulighed. Der sker dog ifølge ministeriet også en samlet vurdering af en puljes forbrug i forhold til antallet af afsluttede regnskaber, når puljens afløb vurderes ved afslutning af en puljes anvendelsesperiode.

Det har ifølge ministeriet ikke været praksis at monitorere det faktiske forbrug på puljeniveau ved at summere projekternes reelle forbrug, som det beskrives af Rigsrevisionen. Socialministeriet har oplyst, at det vil overveje, om man fremover i højere grad også skal foretage en sådan monitorering.

Den faglige opfølgning

53. For at belyse Socialministeriets faglige opfølgning har Rigsrevisionen undersøgt, om Servicestyrelsens møder med storbyerne fungerer hensigtsmæssigt, og om ministeriet har organiseret gennemgangen af statusrapporterne hensigtsmæssigt.

54. Hvert år i april måned holder Servicestyrelsen – og eventuelt departementet – et møde med hver af de 6 byer, som har fået projektmidler fra storbypuljen. På baggrund

af møderne udarbejder Servicestyrelsen et statusnotat til satspuljepartierne.

55. Forud for hvert møde udarbejder Servicestyrelsen et internt notat. Det fremgår af de interne notater, at de alene er udarbejdet på baggrund af statusrapporterne.

Rigsrevisionens gennemgang af notaterne viser, at notaterne fra 2005 generelt beskriver projekterne lidt mere fyldestgørende end notaterne fra 2004.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Servicestyrelsen overveje at supplere oplysninger fra statusrapporterne med projekternes regnskabsoplysninger. Dette ville give styrelsen mulighed for at foretage systematiske analyser af det økonomiske i forhold til det faglige. Endvidere bør styrelsen overveje at supplere notaterne med analyser af, hvordan projektporteføljen i den enkelte kommune bidrager til at opfylde målsætningerne med Puljen.

Disse overvejelser bør ses i lyset af, at notaterne og de efterfølgende møder danner grundlag for rapporteringen til satspuljepartierne.

56. Servicestyrelsen tog ikke referat af møderne i 2004, så der foreligger ikke dokumenteret viden om indholdet af disse møder. Fra møderne for 2005 foreligger der referat. Det fremgår af referaterne fra møderne med Odense Kommune og Københavns Kommune, at møderne i 2005 drejede sig om, hvordan det går med de enkelte projekter. I en række tilfælde beder styrelsen om yderligere oplysninger, som kommunen udarbejder og eftersender. Styrelsen spørger til emner som fremdrift, formål, tilvækst og forankring.

57. Rigsrevisionen finder, at storbymøderne stadig bør forbedres, bl.a. ved at forbedre de interne notater, der udgør styrelsens grundlag for mødet og den efterfølgende rapportering til satspuljepartierne.

58. Socialministeriet sagsbehandler statusrapporterne for storbypuljen i både departementet og i Servicestyrelsen.

Socialministeriet har oplyst, at sagsbehandlingen i departementet sker for at sikre, at udviklingen i projektet er i overensstemmelse med rammerne for projektet, fx målgruppen er den oprindeligt tænkte, og at omfanget af indsatsen ikke ændres.

Ministeriet har videre oplyst, at styrelsens sagsbehandling af statusrapporterne indeholder en sammenholdelse af formål og mål for de enkelte projekter og de eventuelle forsinkelser, der måtte være med de oprindelige bevillinger til projekterne. I tilfælde af forsinkelser beder styrelsen om uddybende forklaringer.

59. Efter Rigsrevisionens vurdering er der betydeligt sammenfald mellem de opgaver, som henholdsvis departement og styrelse varetager ved deres gennemgang af statusrapporterne.

Rigsrevisionen finder det derfor velbegrunder, at ministeriet vil revurdere organiseringen af den faglige behandling af statusrapporterne vedrørende storbypuljen – herunder fordele og ulemper ved, at Servicestyrelsen får hovedansvaret for at behandle disse statusrapporter.

60. Rigsrevisionen finder, at denne overvejelse bliver yderligere velbegrunder, fordi en tredje part – Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte (VFC) – også behandler statusrapporterne. Det foregår ved, at VFC modtager rapporter fra departementet, resumerer de væsentligste oplysninger og sender resuméet til Servicestyrelsen. Det er ikke VFC's opgave at kontrollere eller analysere oplysninger i rapporterne.

Sammenhængen mellem den økonomiske og den faglige opfølgning

61. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør der være sammenhæng mellem den økonomiske og den faglige opfølgning. Dette er nødvendigt for, at ministeriet kan vurdere, om midlerne anvendes til de aftalte formål inden for den aftalte periode. Midlernes anvendelse i form af gennemførte aktiviteter bør fremgå af regnskaberne, der vedrører den økonomiske rapportering. De aftalte formål fremgår af projektbeskrivelser og statusrapporter, der vedrører den faglige rapportering.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Socialministeriets økonomiske og faglige opfølgning hænger sammen.

62. Undersøgelsen viser, at den økonomiske og faglige opfølgning ikke hænger sammen tidsmæssigt.

Den tidsmæssige adskillelse består i, at den økonomiske rapportering (regnskabet) sker fra den 1. i den måned, hvor projektet begynder, og 12 måneder frem. Den faglige rapportering (statusrapporten) følger derimod kalenderåret.

63. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det vil medføre flere fordele end ulemper at lade den økonomiske rapportering følge kalenderåret.

For det første vil det forbedre Socialministeriets mulighed for at sammenholde projektets faglige og økonomiske udvikling, hvis den økonomiske og faglige rapportering følges ad.

For det andet vil det give revisor bedre mulighed for at gennemføre den forvaltningsrevision, som skal gennemføres for projekter, der modtager mere end 500.000 kr.

For det tredje vil det være nemmere for kommunerne at håndtere regnskabsaflæggelse for kommunens projekter, hvis de falder samtidigt og i øvrigt samtidig med aflæggelsen af kommunens årsregnskab.

Ulempen ved en sådan ordning vil være, at der typisk vil skulle aflægges et fjerde regnskab for det 3-årige projekt, idet et 3-årigt projekt som oftest vedrører 4 kalenderår. Dette fjerde regnskab vil også skulle gennemgås af ministeriet og afregnes med revisor. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fordelene er større end ulempen.

64. Socialministeriet har oplyst, at det er enig med Rigsrevisionen i, at den økonomiske og faglige rapportering som hovedregel bør ske i samme tidsmæssige periode, så en sammenligning gøres nemmere. Socialministeriet har endvidere oplyst, at det vil undersøge, om dette princip med fordel kan indføres for alle de puljer, der administreres i Socialministeriets Tilskudsadministration.

Opfølgning på effekt

65. Socialministeriet bør tilrettelægge sin opfølgning på de projekter, som har modtaget tilskud fra Puljen, så effekten af Puljen kan vurderes. Opfølgningen på effekt er en del af den faglige opfølgning og forudsætter, at projektets oprindelige formål og forventede effekt kan sammenholdes med den opnåede effekt, som projekterne rapporterer om. Opfølgningen på effekter bør ifølge Rigsrevisionen finde sted på såvel projektniveau som på puljeniveau.

Krav til effektbeskrivelser i ansøgning og statusrapport

66. Vurdering af effekten på såvel projektniveau som puljeniveau forudsætter, at Socialministeriet ved Puljens uddelelse har oplysninger om projekternes forventede effekt, der kan sammenholdes med rapporteringen om den opnåede effekt.

67. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at vejledningen om Puljen ikke indeholder krav om, at ansøger beskriver, hvad man vil opnå med aktiviteten, dvs. den forventede effekt. I henhold til ansøgningsskemaet til Puljen skal ansøger alene oplyse om baggrunden for og formålet med projektet.

Puljen er endvidere udmeldt til borgmestrene i de 6 største bysamfund i brev fra socialministeren den 17. september 2002, hvor ministeren opfordrer til, at det nærmere indhold af indsatsen drøftes på møder med repræsentanter fra Socialministeriet og de pågældende kommuner/amter. I de endelige aftaler mellem kommunerne/amterne og Socialministeriet findes for hvert projekt en kort beskrivelse af formålet og en opgørelse af udgifterne.

68. Selv om der ikke er stillet krav til ansøgerne om at beskrive den forventede effekt af projekterne, har Rigsrevisionens gennemgang af de 28 sager vist, at både formål, aktiviteter og forventede effekter er beskrevet i mere end halvdelen af de gennemgåede sager.

69. I statusrapporten er der stillet krav om, at der skal rapporteres om de resultater, der er opnået med projektet, men ikke om at den opnåede effekt skal beskrives.

For ansøgningspuljeprojekterne er oplysningerne i statusrapporterne den eneste rapportering, Socialministeriet modtager om projekternes opnåede resultater. Rapporteringen fra storbypuljeprojekterne består dels i statusrapporten, dels i storbymøderne.

Statusrapporterne er således et væsentligt element i ministeriets grundlag for at vurdere projekternes opnåede effekter.

70. Rigsrevisionen har gennemgået de 28 projekters rapportering om de opnåede resultater i statusrapporterne. Undersøgelsen viser, at langt de fleste projekter rapporterer om projektets resultater eller effekter.

71. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet i vejledningen burde have stillet krav om, at ansøgerne til Puljen beskrev projektets forventede effekt. Hvis den forventede effekt er beskrevet, får Socialministeriet mulighed for at sammenholde projektets forventede effekt med de opnåede effekter eller resultater, hvilket er en forudsætning for, at Socialministeriet kan vurdere projektets succes.

Videre finder Rigsrevisionen, at Socialministeriet burde have stillet klare krav til beskrivelsen af projekternes opnåede effekter. Socialministeriet får et bedre grundlag for at vurdere effekten af projekterne, hvis projekternes oplysninger om opnåede effekter er ensartede.

72. Socialministeriet har i høringssvaret oplyst, at ministeriet ønsker en bedre viden om effekterne af projekterne. Derfor er der ifølge ministeriet ved den seneste satspuljeforhandling iværksat en række nye tiltag.

For det første har samtlige ansøgninger, der er indkommet til satspuljen, skullet redegøre for forventede effekter, samt for hvordan man forventer at kunne måle effekterne. Disse oplysninger vil senere blive sammenholdt med projektrapporterne. Modellen vil ifølge ministeriet også blive udbredt til mere sædvanlige puljer, som administreres af ministeriet.

For det andet har forliget om satspuljen resulteret i, at ministeriet vil iværksætte et effektmålingsprojekt i samarbejde med Socialforskningsinstituttet. Det er hensigten at få udarbejdet en model for måling af effekten af ministeriets forskellige puljer.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Socialministeriets vurdering af projekternes effekt

73. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Socialministeriet som led i den faglige opfølgning bør forholde sig til projekternes afrapportering om de opnåede resultater ved en systematisk gennemgang af statusrapporterne.

74. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Socialministeriet godkender de indsendte statusrapporter.

Socialministeriet har oplyst, at gennemgangen består i en sammenholdelse af statusrapporterne med projektbeskrivelserne med henblik på at vurdere, om projektets udvikling er i overensstemmelse med de rammer, som projektet er de-

fineret og støttet inden for. Socialministeriet har endvidere oplyst, at Servicestyrelsen i sin gennemgang af statusrapporterne vurderer resultaterne i forhold til de opstillede mål og den tidsplan, der er lagt i de enkelte projekter.

Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at den beskrevne gennemgang ikke er dokumenteret. Endvidere viser undersøgelsen, at ministeriet ikke yderligere følger op på de indsendte statusrapporter, og at der ikke foreligger retningslinjer for godkendelsen af statusrapporterne.

75. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at godkendelsesproceduren for statusrapporter i såvel Socialministeriets Tilskudsadministration som i Servicestyrelsen i højere grad bør systematiseres. Dette kan ske ved, at der bl.a. udarbejdes retningslinjer, som sikrer en systematisk opfølgning på projekternes rapportering om effekt. Den mere systematiske opfølgning vil bidrage til Socialministeriets overblik over effekten af projekterne.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil øge fokus på en mere systematisk opfølgning på effekter i den del af sagsbehandlingen, som vedrører godkendelsen af statusrapporterne.

Socialministeriets statistiske grundlag

76. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Socialministeriet, som en del af opfølgningen på om indsatsen har haft en effekt for de socialt udsatte grupper, bør råde over statistisk materiale af et omfang og en kvalitet, der tilvejebringer viden om ændringer af størrelsen af de socialt udsatte grupper og af de aktiviteter, som de socialt udsatte tilbydes.

77. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ministeriets statistiske kilder alene består af registreringer af aktiviteten på behandlingstilbud, boformer, herberg osv. samt udgifterne hertil. Endvidere foretages registreringerne af aktiviteterne af forskellige myndigheder, afhængigt af hvilken gruppe der er tale om.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det en risiko ved registreringen af aktiviteter frem for registreringer på personniveau, at der ikke kan korrigeres for, at samme person er registreret på samme aktivitet flere gange. Registreringen af aktiviteter giver derfor et billede af gennemførelsen af aktiviteter (fx antal overnatninger), men registreringen viser

ikke, hvor stor gruppen af socialt udsatte reelt er, eller om gruppen bliver større eller mindre.

Endvidere vurderer Rigsrevisionen, at den nuværende registrering af aktiviteterne hos forskellige myndigheder medfører en risiko for, at data ikke giver et samlet billede af udviklingen af omfanget af den samlede socialt udsatte gruppe.

78. Rigsrevisionen finder, at det ikke er tilstrækkeligt, at der foretages registreringer på aktiviteter, hvis størrelsen af gruppen skal vurderes. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at registreringer af de udsatte grupper på personniveau ikke bruges. Socialministeriet har oplyst, at dette skyldes, at de udsatte grupper i mange tilfælde er vanskelige at opnå kontakt med, idet de udsatte grupper typisk nærer en mistro til de etablerede systemer. Man har således været tilbageholdende med registrering.

Socialministeriet har oplyst, at det p.t. overvejer modeller til etablering af systemer, der understøtter en mere systematisk registrering af de udsatte grupper i samarbejde med Socialforskningsinstituttet. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Ministeriet har videre oplyst, at en vurdering af, hvorvidt indsatsen har hjulpet de udsatte grupper, i lige så høj grad bør bero på en vurdering af de evalueringer, som gennemføres af projekterne og af Socialforskningsinstituttet.

IV. Sikrer Socialministeriet, at finansieringsmodellens intentioner realiseres?

Rigsrevisionens bemærkninger

Socialministeriet bør mere aktivt medvirke til, at finansieringsmodellens intentioner realiseres.

Denne vurdering er baseret på:

Rigsrevisionen har undersøgt, om finansieringsmodellens intentioner om tilvækst og forankring realiseres.

Tilvækst

- Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har fastlagt, hvordan tilvækst skal opgøres.
- I betragtning af de mange og store puljeordninger, som Socialministeriet forvalter, burde ministeriet efter Rigsrevisionens vurdering for længst have udarbejdet en mo-

del for, hvordan ministeriet bedømmer, om tilskud medfører tilvækst. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat udvikling af en model for dokumentation af tilvækst, så kommunerne fra 2006 kan dokumentere tilvæksten på en ensartet måde. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør modellen kombinere økonomiske forhold med aktivitetsmæssige oplysninger. Rigsrevisionen finder i øvrigt, at ministeriet bør sikre, at intentionen om tilvækst fremover følges ved lignende puljeordninger.

Forankring

- Socialministeriet har ikke mulighed for at sikre, at projekterne forankres, idet det er kommunernes suveræne beslutning, om projekterne skal fortsætte.
- For at fremme forankringen af storbypuljeprojekterne har Socialministeriet som en del af storbyaftalerne forudsat, at projekterne er varige. Derimod har ministeriet ikke udmeldt noget om forankring i forbindelse med ansøgningspuljeprojekterne. Dette er efter Rigsrevisionens opfattelse uheldigt, idet hensigten med begge puljer er, at projekterne skal forankres.

79. I et notat til satspuljepartierne fra september 2002 fremhæver Socialministeriet 2 forhold ved finansieringsmodellen.

For det første er det ifølge ministeriet logisk med 100 % statstilskud i begyndelsen af tilskudsperioden set i sammenhæng med den såkaldte tilvækstgaranti. Tilvækstgarantien betyder, at statstilskud skal resultere i en meraktivitet på det område, som tilskuddet er givet til. Den skal således sikre, at kommunen ikke kanalisere midler fra området for udsatte grupper over til et andet område, og derved anvender det direkte statslige tilskud som et indirekte tilskud til andre kommunale opgaver.

For det andet vil den lange løbetid til drift ifølge Socialministeriet sikre projekternes forankring. Begrebet forankring betyder, at projekterne fortsætter, efter det direkte tilskud er lagt over i bloktilskuddet.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om

- Socialministeriet sikrer finansieringsmodellens intention om tilvækst
- Socialministeriet sikrer finansieringsmodellens intention om forankring.

A. Tilvækst

80. For at vurdere, om Socialministeriet sikrer finansieringsmodellens intention om tilvækst, har Rigsrevisionen undersøgt, om

- Socialministeriet har fastlagt, hvordan tilvækst skal opgøres
- Socialministeriets grundlag for at følge op på tilvækst er tilfredsstillende.

Opgørelse af tilvækst

81. For at Socialministeriet kan vurdere, om projekterne medfører tilvækst, skal ministeriet have en model for, hvordan tilvækst skal opgøres, herunder om den skal opgøres efter aktivitet eller økonomi eller en kombination heraf.

82. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har en model for, hvordan tilvækst skal opgøres.

Socialministeriet har oplyst, at Servicestyrelsen i maj 2005 har igangsat udvikling af en model for dokumentation af tilvækst, så kommunerne fra 2006 kan dokumentere tilvæksten på en ensartet måde. Modellen udvikles i samarbejde med Socialforskningsinstituttet.

I betragtning af de mange og store puljeordninger, som Socialministeriet forvalter, burde ministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse for længst have udarbejdet en model for, hvordan det vurderer, om de tilskud, som det uddeler, medfører tilvækst.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør en model kombinere økonomiske forhold med aktivitetsmæssige oplysninger. Rigsrevisionen finder i øvrigt, at ministeriet bør sikre, at intentionen om tilvækst fremover følges ved lignende puljeordninger.

Socialministeriets grundlag for at følge op på tilvækst

83. For at Socialministeriet kan følge op på, om projekterne skaber tilvækst, kræver det, at ministeriet kender kommunens/amtets udgangspunkt, hvad angår økonomi og aktivitet, så ministeriet kan vurdere, om tilskuddet har medført tilvækst på området.

Opfølgning kræver også, at projekterne rapporterer om tilvækst, og at ministeriet analyserer disse oplysninger.

Endelig er det efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at projekternes rapportering om tilvækst sker efter en fælles model, fordi det ellers ikke er muligt at sammenligne den tilvækst, som de respektive projekter medfører, eller at foretage en samlet vurdering af den tilvækst, som den samlede pulje medfører.

Socialministeriets kendskab til kommunernes udgangspunkt for økonomi og aktivitet

84. Projektansøgninger skulle ifølge vejledningen til Puljen indeholde en samlet økonomisk ramme for anvendelsen af det søgte beløb i forhold til den aktuelle indsats på området. Den beskrevne ramme skulle ifølge ministeriet danne grundlag for en vurdering af, om det ansøgte beløb omsættes i en aktivitet, der udgør en meraktivitet i forhold til den umiddelbart foregående aktivitet på området.

85. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at kun én ansøgning indeholder en samlet økonomisk ramme for anvendelsen af det ansøgte beløb i forhold til indsatsen på det pågældende område.

Andre ansøgninger indeholder oplysning om aktivitet i kommunen i forhold til den aktivitet, som projektet forventes at medføre. Socialministeriet har således her mulighed for at foretage en aktivitetsmæssig vurdering af tilvæksten på området, men ikke en økonomisk.

Ansøgningerne beskriver herudover typisk tilvæksten ved at oplyse, at der er tale om et nyt initiativ. Dette er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilstrækkeligt, idet det forhold, at et initiativ er nyt, ikke i sig selv medfører tilvækst. Tilvæksten kræver nemlig samtidig, at der ikke nedlægges tilsvarende aktiviteter i kommunen.

Socialministeriets oplysninger om tilvækst

86. Rigsrevisionen har gennemgået, hvilke oplysninger projekterne skal give i deres rapporteringer til ministeriet, og hvilke oplysninger ministeriet modtager.

87. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet ikke har stillet krav til ansøgningspuljeprojekterne om at rapportere om

tilvækst. Ministeriet modtager derfor hverken i statusrapporter eller i regnskaber oplysninger om tilvækst fra ansøgningspuljeprojekterne.

Undersøgelsen viser også, at Socialministeriet ikke har reageret over for fraværet af oplysninger om tilvækst, selv om ministeriet allerede har modtaget materiale fra de første 2 driftsår, og selv om ministeriet har behov for disse oplysninger for at vurdere tilvæksten på området.

88. Storbypuljeprojekterne skal derimod i henhold til tilsagnsskrivelserne rapportere om tilvækst. Socialministeriet modtager imidlertid ikke oplysninger om tilvækst fra storbypuljeprojekterne i statusrapporter eller regnskaber.

For storbypuljen har ministeriet dog en ekstra adgang til information, idet der holdes årlige storbymøder. Her har Servicestyrelsen mulighed for at kontrollere tilvæksten.

89. Ved mødet i 2004 var rapporteringen alene mundtlig, og storbyerne blev ikke bedt om dokumentation. Der blev udarbejdet en orientering til satspuljepartierne på baggrund af disse mundtlige oplysninger.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde orienteringen have været suppleret af beregninger af den faktiske tilvækst på området. Rigsrevisionen finder endvidere, at sådanne beregninger burde være foretaget på baggrund af dokumenterede oplysninger frem for mundtlige oplysninger.

90. Ved mødet i 2005 blev storbyerne bedt om at dokumentere tilvæksten. Det var imidlertid op til kommunerne at bestemme, hvilket indhold rapporteringen skulle have, hvilket har medført, at der er anvendt forskellige modeller. Som nævnt i indledningen til dette afsnit er det efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at der anvendes en fælles model for, hvordan kommuner og amter skal rapportere om tilvæksten, da ministeriet ellers ikke kan redegøre for det samlede resultat.

91. Servicestyrelsen udarbejdede i maj 2005 et statusnotat til satspuljepartierne. Notatet, der i december 2005 endnu ikke var forelagt satspuljepartierne, oplyser, at kommunerne og amtskommunerne har dokumenteret tilvæksten ved at opgøre den i antal pladser, men at opgørelsesmetoden imidlertid varierer mellem kommunerne. Som nævnt oven-

for vil Servicestyrelsen udvikle en model for dokumentation af tilvækst, så kommunerne fra 2006 kan dokumentere tilvæksten på en ensartet måde.

B. Forankring

92. For at vurdere, om Socialministeriet sikrer finansieringsmodellens intention om forankring, har Rigsrevisionen undersøgt, om

- Socialministeriet har indflydelse på, om projekterne skal forankres
- Socialministeriet håndterer kravet om forankring af Puljens projekter ensartet.

Socialministeriets indflydelse på projekternes forankring

93. Socialministeriet oplyste i satsnotatet om finansieringsmodellen, at den lange løbetid til drift – 6 år – skal sikre projekternes forankring.

Socialministeriet beskriver tilsvarende i sin rapport fra 2003 om udmøntningen af Puljen, at målet med de igangsatte projekter er, at de skal forankres og videreføres af kommunerne/amterne.

94. Det fremgår hverken af satsnotatet om finansieringsmodellen eller af rapporten om udmøntningen af Puljen, om Socialministeriet har indflydelse på midlernes anvendelse, efter at de er lagt over i bloktilskuddet til kommunerne.

95. Socialministeriet har oplyst, at det kommunale selvstyre forudsætter, at staten (Socialministeriet) ikke stiller betingelser for, hvilke kommunale projekter der skal fortsætte, og hvilke der skal afvikles. Det er en beslutning, der træffes lokalt. Socialministeriet har oplyst, at det via puljemidler og gunstige finansieringsmuligheder, der giver mulighed for flerårige tilskud, kan understøtte en forankring af visse projekter, men i sidste ende er det kommunernes suveræne beslutning.

Socialministeriets oplysninger til satspuljepartierne

96. Socialministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at forankring ikke er et mål i sig selv. Det forudsættes ifølge ministeriet, at projekterne forankres på grund af den særlige finansieringsmodel og kravet om tilvækst. Finansieringsmulighederne, der giver mulighed for flerårige projekttilskud, skal fremme mulighederne for en forankring af projekterne i kommunerne.

97. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet i sit notat om finansieringsmodellen burde have pointeret, at det er kommunernes suveræne beslutning, om et projekt skal forankres eller ej. Ministeriet burde efter Rigsrevisionens opfattelse tilsvarende have pointeret, at finansieringsmodellen alene ville ”fremme” mulighederne for forankring, frem for – som ministeriet oplyste – at den ville ”sikre” projekternes forankring.

98. Ministeriet har oplyst, at det formelt set er korrekt, at finansieringsformen alene ”fremmer” en forankring af projekterne og altså ikke ”sikrer” dem. Det er ifølge ministeriet dog ikke usædvanligt at benytte ordet ”sikre” selv i situationer, hvor der ikke gives absolut sikkerhed. Det er således ministeriets opfattelse, at satspuljepartierne i den konkrete situation har været vidende herom, grundet deres tilslutning til finansieringsmodellen.

Socialministeriets håndtering af kravet om forankring

99. Socialministeriet har hverken i vejledningen, i finanslovens anmærkninger eller i notaterne til satspuljepartierne sondret mellem ansøgningspuljeprojekter og storbypuljeprojekter, hvad angår forankring. Hermed har Socialministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse tilkendegivet, at projekterne vil blive håndteret ensartet med hensyn til forankring.

100. Det fremgår af storbyaftalerne, at det forudsættes, at projekterne er varige, og at den del af bloktilskuddet, der stammer fra Puljen, fortsat benyttes til de oprindelige formål. For de private og frivillige initiativers vedkommende fremgår det af storbyaftalerne, at tilskuddet udbetales via

kommunen med henblik på forankring af initiativerne i kommunen.

Rigsrevisionens gennemgang af vejledningen til Puljen og 13 ansøgningspuljesager viser, at begrebet ”forankring” derimod ikke optræder i forhold til ansøgningspuljeprojekterne. I forbindelse med ansøgningspuljen har Socialministeriet således ikke udmeldt noget om forankring.

101. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Socialministeriets udmelding til projekterne om forankring har været forskellig, afhængigt af om projekterne får tilskud fra storbypuljen eller ansøgningspuljen.

Konsekvensen af, at Socialministeriet har udmeldt forskelligt om forankring i forhold til henholdsvis ansøgningspuljeprojekter og storbypuljeprojekter, er, at projekterne kan have forskellig opfattelse af kravet om forankring. Dette er efter Rigsrevisionens opfattelse uheldigt, idet hensigten med begge puljer ifølge satsnotatet om finansieringsmodellen og udmøntningsrapporten er, at projekterne skal forankres.

102. Ifølge ministeriet hænger de forskellige udmeldinger om forankring sammen med, at der i princippet er tale om forskellige styringsmekanismer i de 2 puljer. Ansøgningspuljen har ifølge ministeriet fulgt de principper, der generelt er gældende for ministeriets ansøgningspuljer. Storbypuljen er et forsøg på at styrke og målrette styringen med puljemidlerne.

De forskellige styringsmekanismer burde efter Rigsrevisionens opfattelse have fremgået af det materiale, som ligger til grund for, at satspuljepartierne tilsluttede sig finansieringsmodellen, herunder burde det have været nævnt, at ministeriet stiller forskellige krav til forankring af de 2 typer projekter.

Socialministeriets vurdering af projekternes bæredygtighed

103. Det fremgår af vejledningen til Puljen, at der er mulighed for flerårige bevillinger, dog højst 3 år. Ud fra en vurdering af projektførelsen, tiltagets effekt i forhold til målgruppen og det økonomiske grundlag mv. kan der dog ifølge vejledningen muligvis gives tilsagn om fortsættelse af det statslige tilskud til projektet.

Socialministeriet har oplyst, at spørgsmålet om det videre støtteforløb og dermed forankring således besluttes efter en konkret vurdering af projektets/aktivitetens bæredygtighed. Ministeriet har oplyst, at det både vil vurdere ansøgningspuljeprojekternes og storbypuljeprojekternes bæredygtighed efter den første tilskudsperiode (2003-2005).

104. Socialministeriet har oplyst, at kriterierne for tildeling af tilskud til projekternes forlængelse ikke er fastlagt endnu, men er under planlægning.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have fastlagt disse kriterier, inden ministeriet med udgangen af 2005 skulle tage stilling til forlængelse af projekterne.

Rigsrevisionen, den 11. januar 2006

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen