



Beretning til Statsrevisorerne om satspuljen

Juni
2015

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	10
2.	Finansministeriets forvaltning af satspuljen	12
2.1.	Vejledninger for administrationen af satspuljen	13
2.2.	Validitet af satspuljedatabasen	15
3.	Opfølgning på satspuljemidlernes anvendelse	18
3.1.	Ministeriernes opfølgning	19
3.2.	Tværgående opfølgning på satspuljens anvendelse	25
	Bilag 1. Metode	27
	Bilag 2. Udvalgte ordninger fra satspuljen	28
	Bilag 3. Satspuljens administrative processer	31
	Bilag 4. Ordliste	32

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, § 16. Ministeriet for Sundhed og Fore- byggelse og § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Bjarne Corydon: september 2011 -

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold:

Manu Sareen: februar 2014 -

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse:

Nick Hækkerup: februar 2014 -

Beskæftigelsesministeriet:

Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Ministeriet for Børn, Li- gestilling, Integration og Sociale Forhold, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om forvaltningen af satspuljen, herunder særligt, om det er gennemsigtigt, hvad satspuljen anvendes til. Satspuljen har en væsentlig politisk og økonomisk betydning, da puljen anvendes til at finansiere en bred vifte af initiativer inden for social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Satspuljen har dermed betydning for mange borgere, offentlige virksomheder og private organisationer.

Satspuljen finansierer en lang række ordninger og projekttilskud. I 2014 havde satspuljen samlet set en ramme på ca. 12,8 mia. kr. Satspuljen vokser løbende, da nye beløb tilføres som følge af regulering af overførselsindkomsterne, når udviklingen i årslønnen overstiger 2 %. På baggrund af reguleringen kanaliseres der midler over i satspuljen, der – ifølge formålet med satspuljen – skal anvendes til at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. En væsentlig andel af satspuljen er disponeret til permanente ordninger, men hvert år forhandler satspuljepartierne om nye initiativer, der skal igangsættes for det puljebeløb, som er til rådighed. I den seneste forhandling, dvs. aftalen om udmøntning af satspuljen for 2015, var der 834,5 mio. kr. at forhandle om.

Administrationen af de mange ordninger og underliggende projekttilskud fra satspuljen har, siden ordningen blev etableret i 1993, udviklet sig til en omfattende opgave for ministerierne og de mange modtagere af puljemidler. Finansministeriet har det overordnede ansvar for forvaltningen af satspuljen. Ministeriet har bl.a. ansvaret for at beregne det årlige beløb, der er til politisk forhandling, mens der er 10 ministerier, der udmønter midler fra satspuljen og bl.a. har ansvaret for at følge op på de tilskud, der er bevilliget inden for deres respektive områder. Set i forhold til puljens formål er det især Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, der administrerer ordninger og projekter under puljen. De 3 ministerier har oplyst, at de i 2014 tilsammen administrerede i alt 5.661 projekter.

2. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2014. Satspuljens økonomiske og politiske væsentlighed gør det relevant at undersøge forvaltningen af puljen, herunder om der er åbenhed og gennemsigthed om de mange ordninger, puljen finansierer.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse samt Finansministeriet har en tilfredsstillende og gennemsigtig forvaltning af satspuljen. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Sikrer Finansministeriet en tilfredsstillende forvaltning af satspuljen, herunder et validt grundlag for den årlige opgørelse af satspuljen?
- Følger Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse op på, hvad satspuljen anvendes til?

Satspuljens samlede ramme
er summen af de midler, der er tilført satspuljen i finansåret. Satspuljens samlede størrelse vokser, når puljen tilføres nye midler.

Ordninger og projekttilskud i satspuljen

Satspuljepartierne tildeler hvert år midler fra satspuljen til et antal ordninger, fx nye initiativer på sundhedsområdet eller handicapområdet. Under de enkelte ordninger bevilges projekt- og driftstilskud. Fx blev der i aftalen om udmøntning af satspuljen for 2015 oprettet en pulje på 12 mio. kr. til familier med uhelbredeligt syge børn. Puljen kan søges af institutioner, som ønsker at udbyde aflastnings-tilbud. Det er de enkelte tilskud, der gives på baggrund af ansøgninger til denne pulje, som i denne undersøgelse betegnes som projekt- og driftstilskud.

Satspuljepartierne, der deltager i de årlige forhandlinger om udmøntningen af satspuljen, er alle Folketingets partier undtagen Enhedslisten. Det er satspuljekredsen, som træffer beslutning om midlernes anvendelse, mens Folketinget godkender bevillingerne i forbindelse med vedtagelsen af årets finanslov.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Finansministeriet som den overordnede ansvarlige for forvaltningen af satspuljen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse som ansvarlige for udmøntningen og opfølgningen på satspuljemidlerne samlet set ikke har en helt tilfredsstillende forvaltning af satspuljen.

Finansministeriets forvaltning af området er præget af mange manuelle arbejdsgange, som øger risikoen for fejl og har betydning for validiteten af de data, der bl.a. danner grundlag for den årlige opgørelse af satspuljen. Regeringen nedsatte i foråret 2014 en taskforce, der har til formål at foretage en kritisk gennemgang af den nuværende valideringsproces og vejledning for administration af satspuljen. Desuden undersøger taskforcen mulighederne for yderligere systemunderstøttelse og mulige tilpasninger i satspuljeordningen.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det eneste samlede og aktuelle overblik over, hvad satspuljen anvendes til, er Finansministeriets projektoversigt. Oversigten er et arbejdsredskab for ministerierne og skal desuden bidrage med information til offentligheden om satspuljens anvendelse. Oversigten er svær at overskue og bidrager ikke væsentligt til gennemsigtighed om de ordninger, satspuljen finansierer. På baggrund af data fra projektoversigten har Finansministeriet oplyst, at der i 2014 er 589 ordninger under satspuljen.

Undersøgelsen viser desuden, at den opfølgning på satspuljeordningerne, som Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse foretager, varierer alt efter bevillingstype. Hvad angår lovbundne bevillinger og bloktilskud, sker der primært en overordnet opfølgning på de aktiviteter, der finansieres af puljemidlerne. Ministerierne kan ikke følge det direkte forbrug af de satspuljemidler, der kanaliseres ud som bloktilskud eller lovbundne bevillinger.

Set i lyset af at de lovbundne bevillinger og bloktilskud udgør 74 % af satspuljens samlede anvendelse, er det væsentligt at være opmærksom på, at der ikke sker en specifik opfølgning på anvendelsen for disse bevillingstyper. Det konkrete forbrug af satspuljen for disse bevillingstyper kan ikke følges, og det er udelukkende en mere overordnet opfølgning på aktiviteten og den generelle udvikling på området, som ministerierne følger – i det omfang, der foretages en opfølgning.

Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at ministerierne siden etableringen af satspuljen ikke har foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, herunder om ordningerne samlet set lever op til formålet med satspuljen – dvs. bidrager til forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper på social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Set i forhold til bredden og variationen i de formål, satspuljemidlerne anvendes til, og de målgrupper, indsætterne er rettet mod, er det efter Rigsrevisionens vurdering væsentligt, at der følges op på, om formålet med satspuljen bliver indfriet.

Projektoversigt

Finansministeriet udarbejder en oversigt over projektregistreringer, dvs. ordninger og underliggende projektilskud, der har haft en bevilling i ét eller flere af de seneste 6 år fra og med finansåret. Fx indeholder oversigten, som udsendes i foråret 2015, alle projektregistreringer med bevillinger i ét eller flere af årene 2014-2019.

Desuden indeholder oversigten efterreguleringer og omprioriteringer.

En ordning kan fx være Lægeordineret heroin, som i 2014 ifølge projektoversigten samlet set har fået bevilget 66,3 mio. kr.

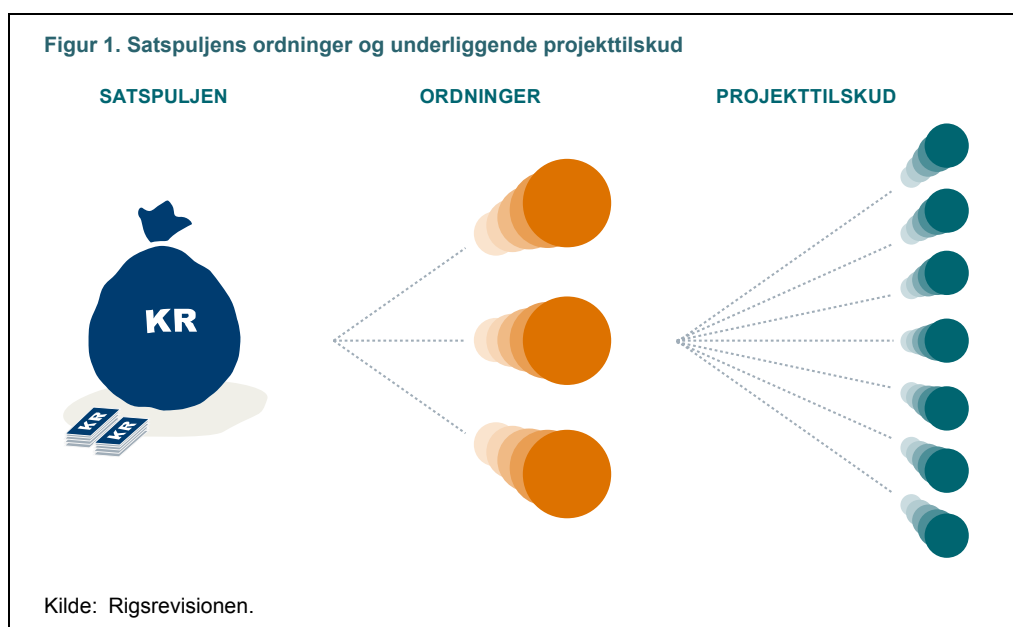
1.2. Baggrund

4. Rigsrevisionen har sat undersøgelsen i gang, bl.a. fordi satspuljen er blevet en ordning af væsentlig økonomisk betydning. Samtidig er der stor politisk bevågenhed om satspuljeinitiativerne, der dækker centrale fagområder inden for social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Satspuljen har særlig bevågenhed i forbindelse med de politiske forhandlinger op til finanslovens vedtagelse. Oftest er de initiativer, som omtales i offentligheden, midlertidige ordninger, men satspuljen finansierer også en lang række permanente ordninger, der typisk ikke indgår i de årlige forhandlinger. Et eksempel på en permanent ordning er "Merudgifter til førtidspension". Siden førtidspensionsreformen i 2003 er merudgifter hertil bl.a. finansieret af midler fra satspuljen. Det drejer sig i 2014 om 2,1 mia. kr. og udgør således en relativt stor andel af den samlede satspulje. De permanente ordninger har en stor tyngde i satspuljen. Generelt er der kun lidt opmærksomhed i offentligheden om disse midler.

Årlig forhandling om satspuljen

De 3 udvalgte ministerier, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, er ansvarlige for de decentrale politiske forhandlinger om fordelingen af satspuljemidlerne, som foregår hvert efterår. De politiske forhandlinger munder ud i en aftale om årets udmøntning af satspuljen. Det er herefter ministeriernes opgave at forvalte og udmønte aftalen.

Figur 1 illustrerer forholdet mellem ordninger og projekttilskud under satspuljen.



En satspuljeordning kan bestå af mange underliggende projekttilskud til forskellige aktører og formål. Vi har i forbindelse med undersøgelsen anmodet Finansministeriet om at oplyse det samlede antal ordninger under satspuljen. Finansministeriet har på den baggrund opgjort antallet af ordninger til 589. Tallet er opgjort ud fra oplysningerne i projektoversigten og dækker over ordninger med en bevilling i mindst ét af årene 2013-2018.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har oplyst, at ministeriet i 2014 administrerede 4.436 satspuljefinansierede projekter fordelt på 288 ordninger. Ministeriet har i sin opgørelse defineret ordninger som underkonti på finansloven for 2014. Beskæftigelsesministeriet administrerede 925 projekter fordelt på 81 ordninger i 2014. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at ministeriet administrerede i størrelsesordenen 300 projekter fordelt på 60 ordninger – som er knyttet til de finanslovskonti, som fremgår af finansloven for 2014. Opgørelsen er forbundet med en vis usikkerhed, da der ikke ligger en samlet definition til grund for, hvordan en samlet opgørelse af henholdsvis antal ordninger og projekttilskud under satspuljen opgøres.

Satspuljen og ordningernes kompleksitet indebærer dermed en stor administrativ opgave både i Finansministeriet og i de ministerier, der skal forvalte opgaven. Det stiller krav til et sikkert forvaltningsgrundlag.

Intern revision

Rigsrevisionen kan aftale med de enkelte ressortministre, at interne revisorer udfører revisionen af bestemte virksomheder i samarbejde med Rigsrevisionen. Rigsrevisionen har ansvaret for revisionen, men baserer revisionen af virksomheden på den interne revisors arbejde. En aftale om intern revision mellem Rigsrevisionen og en minister bygger på rigsrevisorlovens § 9.

Projektilskud vil ofte være midlertidige bevillinger, fx til udviklingsprojekter.

Driftstilskud kan enten bevilges midlertidigt eller permanent fra satspuljen. Driftstilskud gives i denne sammenhæng til forskellige institutioner, der arbejder med foranstaltninger på social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet.

Lovbundne bevillinger vedrører tilskud, hvor modtagerkredsen og tilskuddets størrelse eller beregningsgrundlag er fastsat i lovgivningen. Modtagerkredsen vil typisk være enkeltpersoner.

Ordninger, som udbetales via bloktilskud, udbetales som en samlet bevilling til kommuner og regioner. Der aflægges typisk ikke særskilt regnskab for bevillinger, der gives som bloktilskud.

Nedsættelse af en tværministeriel taskforce

5. I maj 2014 udsendte Finansministeriet en pressemeddelelse om, at der ikke var sket korrekt tilbageførsel til satspuljen af midler fra ordninger, som var ophørt. Fejlen blev rettet, og der blev tilbageført et engangsbeløb på 1,6 mia. kr. til satspuljen og tilført et varigt løft på 0,3 mia. kr. årligt. Denne korrektion af satspuljen blev tiltrådt af Folketingets Finansudvalg i maj 2014. Regeringen nedsatte på den baggrund en tværministeriel taskforce. Det fremgår af kommissoriet for taskercen af 30. september 2014, at opgaven er at foretage en kritisk gennemgang af den nuværende valideringsproces og vejledning for administration af satspuljen. Endvidere undersøger taskercen mulighederne for yderligere systemunderstøttelse og mulige tilpasninger i satspuljeordningen.

Ifølge kommissoriet kan anbefalingerne fra taskercen drøftes i forhandlingerne om satspuljen for 2016.

6. Fra revisionens side har der løbende været fokus på forvaltningen af satspuljen. I en beretning fra 2002 har Rigsrevisionen undersøgt den daværende satsreguleringsordning, og i 2011, 2012 og igen i 2014/15 har Finansministeriets Koncernrevision set mere specifikt på de forskellige processer i forvaltningen af satspuljen, jf. boks 1.

BOKS 1. FINANSMINISTERIETS KONCERNREVISIONS REVISION AF SATSPULJEN

Finansministeriets Koncernrevision har i en revision af Statens Administration i 2011 konstateret problemer med administrationen af satspuljen, herunder manglende systemunderstøttelse, manglende vejledninger til forvaltningen og manglende konkrete arbejdsgangsbeskrivelser. På baggrund heraf har Finansministeriet med afsæt i 2 handlingsplaner søgt at rette op på problemerne i 2012. Handlingsplanerne skulle sikre en bedre håndtering af datagrundlaget for satspuljen, bl.a. skulle der etableres en database. Endvidere var det centralt at kunne dokumentere interne forretningsgange og udarbejde vejledninger til ministerierne vedrørende deres opgaver med valideringsprocessen og opgørelsen af indkomstoverførsler til brug for beregningen af nye midler til satspuljen. Finansministeriets Koncernrevision fulgte i 2013 op på status for arbejdet med handlingsplanerne, hvor der fortsat blev konstateret mangler. Arbejdet med de sidste udeståender i handlingsplanerne indgår i kommissoriet for taskercen.

Finansministeriets Koncernrevision har fra december 2014 til januar 2015 gennemført en revision af udvalgte processer i styringen af satspuljen, som Statens Administration er ansvarlig for. Vi benytter resultaterne fra dette arbejde i beretningen.

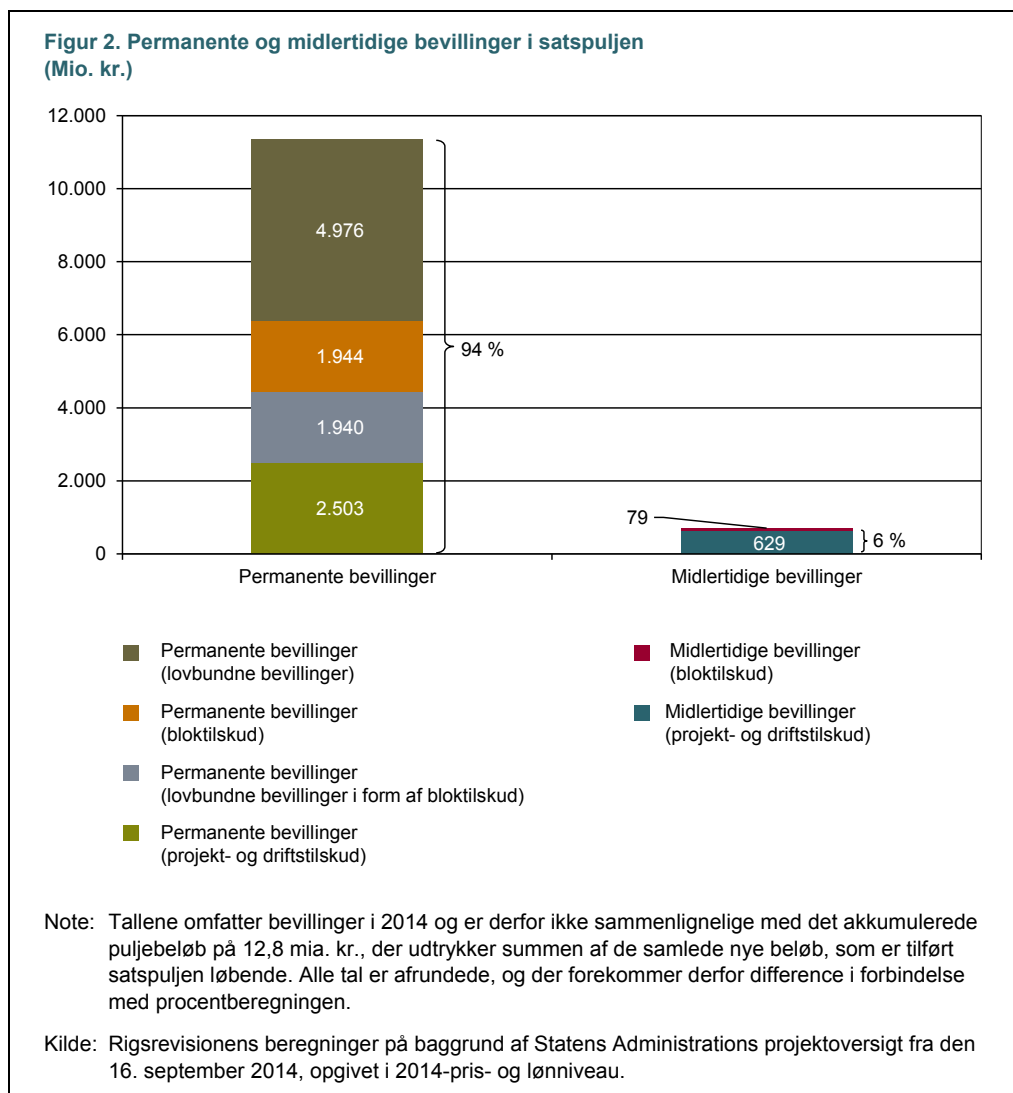
Fordeling af satspuljen på bevillingstyper

7. Satspuljens mange bevillinger kan enten være permanent eller midlertidigt disponerede midler. Det kan være:

- projektilskud
- driftstilskud
- lovbundne bevillinger
- bloktilskud.

De permanente ordninger er ikke tidsafgrænsede og kan fx være driftstilskud, lovbundne bevillinger eller midler overført via bloktilskuddet. De midlertidige tilskud kan fx være projektilskud eller driftstilskud.

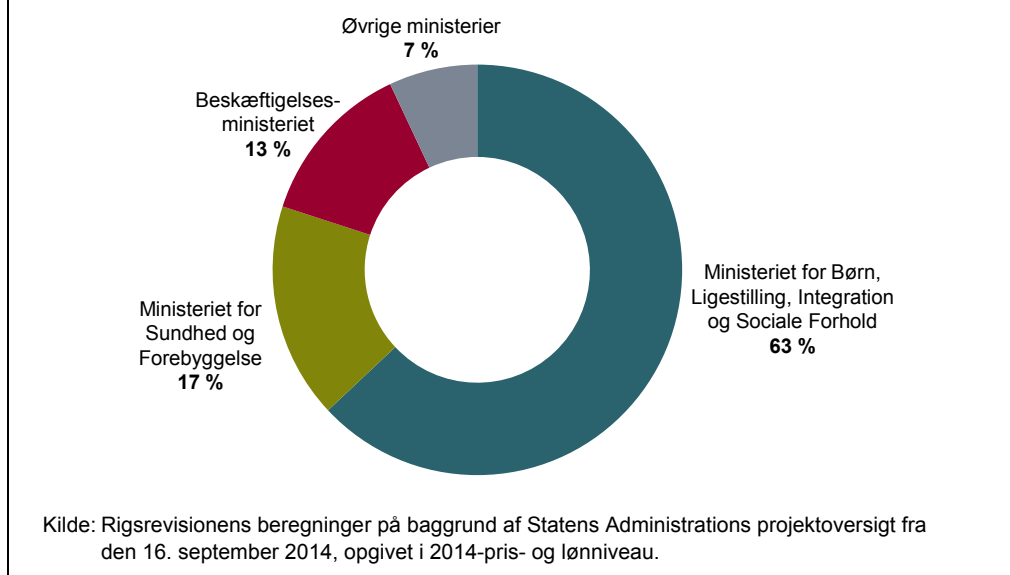
8. Figur 2 viser fordelingen af satspuljen på permanente og midlertidige bevillinger.



Det fremgår af figur 2, at de permanente bevillinger i 2014 udgør 94 % af den samlede satspulje, mens 6 % er midlertidige bevillinger, dvs. er tidsbegrænsede.

9. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold udmønter den største andel af satspuljen, idet ministeriet ifølge oplysninger fra Statens Administration (projektoversigten) i 2014 administrerede 7,7 mia. kr. af midlerne i den samlede satspulje. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse administrerede 2,1 mia. kr. i 2014, mens Beskæftigelsesministeriet administrerede 1,5 mia. kr. samme år. Figur 3 viser fordelingen af satspuljemidlerne på ministerierne.

Figur 3. Fordeling af satspuljemidler på ministerierne



De 7 øvrige ministerier, der forvalter satspuljemidler, er:

- Justitsministeriet
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet
- Kulturministeriet
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
- Udenrigsministeriet
- Undervisningsministeriet
- Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 3, at Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse tilsammen forvalter størstedelen af satspuljemidlerne. De øvrige ministerier forvalter tilsammen 7 % af satspuljemidlerne. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold står alene for 63 % af satspuljemidlerne.

Formålet med satspuljen

10. Satspuljen blev etableret i 1990, hvor Folketinget vedtog lov om satsreguleringsprocenten (lov nr. 385 af 13. juni 1990), som betød, at der blev indført en automatisk regulering af overførselsindkomsterne, der dog er afhængig af udviklingen i årslønnen på arbejdsmarkedet. Loven er siden blevet ændret med lov nr. 373 af 28. maj 2003, som nu er gældende. Formålet er ifølge § 5, stk. 2, i denne lov følgende:

”Puljebeløbet anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. Den nærmere anvendelse af puljebeløbet fastsættes på finansloven”.

11. Det fremgår ikke mere specifikt af satsreguleringsloven, hvad der forstås ved *svage grupper*, og det er ikke nærmere uddybet i lovbemærkningerne eller på anden vis defineret. Ligeledes er *foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene* udelukkende præciseret i forhold til, at det også kan indebære forebyggende foranstaltninger mv., som det er angivet i lovbemærkningerne.

Formålet med satspuljen rummer hermed en stor fleksibilitet og giver rum for en bred fortolkning af, hvilke tilskud og projekter der lever op til formålet. Beslutningen om, hvad satspuljen skal anvendes til, foregår i en særskilt politisk proces hvert år i forbindelse med satspuljeforhandlingerne. Boks 2 beskriver eksempler på de forskellige bevillingstyper.

BOKS 2. EKSEMPLER PÅ SATSPULJEPROJEKTER INDEN FOR FORSKELLIGE BEVILLINGSTYPER

Driftstilskud

- **Støtte til frivillige organisationer.** En del af satspuljemidlerne går til en pulje, der støtter frivillige organisationer med midlertidige tilskud. Eksempler på dette er Røde Kors' frivillige integrationsarbejde og Dansk Flygtningehjælps landsdækkende frivillige integrationsarbejde.
- **Socialstyrelsen** modtager satspuljemidler til bl.a. drift af rådgivning til kommuner vedrørende indsatsen over for kriminelle unge og Videnscenter for Handicap, Hjælpe midler og Socialpsykiatri (permanent bevilling).
- **CABI – selvejende institution under Beskæftigelsesministeriet.** Formålet med CABI er at indsamle, udvikle og formidle metoder, viden, værktøjer og inspiration, så jobcentre og virksomheder klædes på til at agere i praksis for at styrke det rummelige arbejdsmarked og den aktive beskæftigelsesindsats (midlertidig bevilling).

Projekttilskud

- **Forsøg med lægeordineret heroin** på 5 klinikker i 5 forskellige kommuner til stofmisbrugere, hvor alt andet er afprøvet. Formålet er at forbedre stofmisbrugernes sociale situation, begrænse illegale stoffer, reducere kriminaliteten og reducere risikoadfærden. Ordningen kørte som forsøg fra 2010 til 2012, og er fra 2013 gjort permanent.
- **Bedre overgang til voksenlivet** har til formål at styrke efterværnsindsatsen for nuværende og tidligere anbragte unge (midlertidig bevilling).
- **Arbejdsmiljøforskningsfonden** er finansieret af satspuljemidler. Fonden uddeler midlertidige tilskud til forskningsprojekter inden for arbejdsmiljø (permanent bevilling).

Lovbundne bevillinger

- **Merudgifter til førtidspension.** Denne bevilling dækker over en lang række initiativer som følge af førtidspensionsreformen i 2003, og derfor er finansieringen indbudgetteret på flere konti på de relevante ministerområder (permanent bevilling).
- **Supplerende dagpenge** (permanent bevilling).

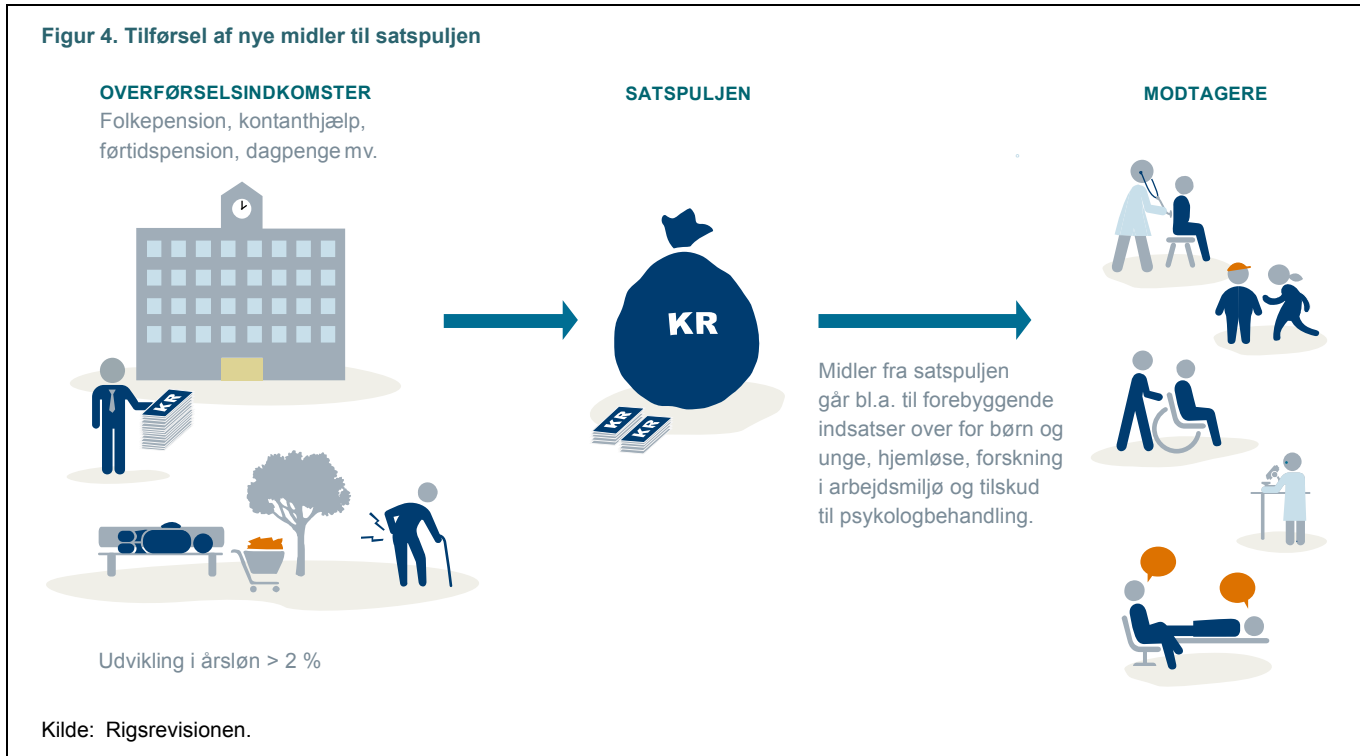
Bloktilskud til kommuner og regioner

- **Udvidet behandlingsret i voksenpsykiatrien.** Patienter fik fra 2010 ret til at lade sig behandle på klinikker, hospitaler eller selvejende institutioner, som regionen har aftaler med, hvis bopælsregionen ikke kan tilbyde behandling inden for 2 måneder (permanent bevilling).
- **Ophævelse af aldersgrænsen for tilskud til psykologhjælp.** En evaluering af området fra 2011 viste, at det ikke var alle, der var i behandling under tilskudsordningen til psykologhjælp, der faktisk levede op til ordningens tildelingskrav. Evalueringen viste dog, at behandlingen havde god effekt. Derfor blev det i satspuljeforhandlingerne besluttet at udvide ordningens målgruppe ved at ophæve aldersgrænsen (midlertidig bevilling).
- **Ledighedsydelse.** Ordning, der indebærer udvidet ret til ferie og barsel for bl.a. folk i fleksjob (permanent bevilling).

Eksemplerne i boks 2 viser, hvor forskelligt sigtet kan være med initiativer inden for satspuljen, og hvor stor variation der er med hensyn til, hvilken indsats og målgruppe initiativerne retter sig mod.

Beregningen af årets disponible satspulje

12. Satsreguleringsloven fastsætter principperne for de beregninger, der ligger til grund for det årlige puljebeløb, som kan anvendes til nye initiativer. Figur 4 illustrerer fordelingen af satspuljemidler.



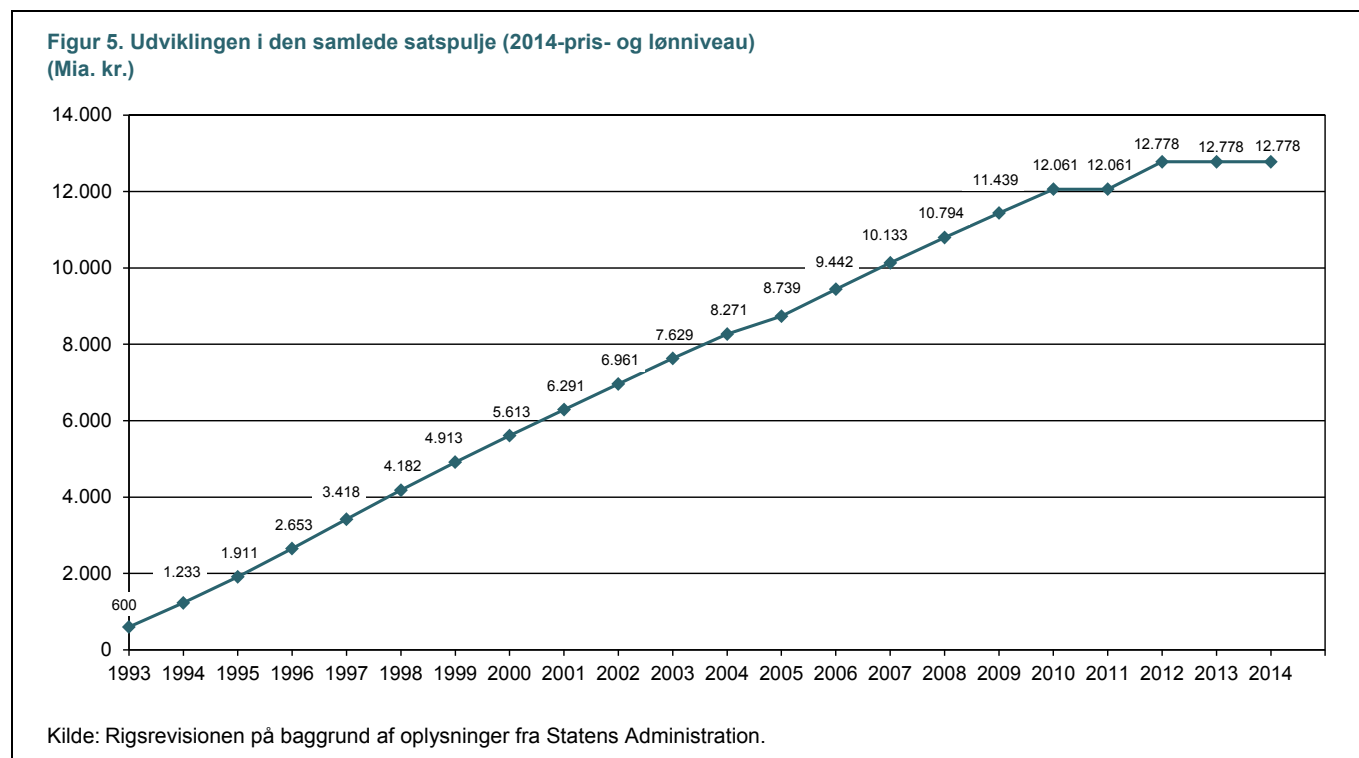
Satsreguleringsprocenten er den procent, udvalgte indkomstoverførsler reguleres med årligt. Den er fastsat i lov nr. 373 af 28. maj 2003. Finansministeren bekendtgør hvert år i august årets satsreguleringsprocent.

Det fremgår af figur 4, hvordan satspuljen tilføres midler på baggrund af regulering af overførselsindkomsterne, hvis udviklingen i årslønnen på arbejdsmarkedet overstiger 2 %, tilføres satspuljen nye midler. I de år, hvor lønudviklingen ikke overstiger 2 %, er der dermed ikke grundlag for at tilføre nye midler.

Satspuljens størrelse afhænger dermed af tilførsel af midler fra denne regulering og udviklingen i årslønnen. Beløbet, der tilføres puljen, kan ikke overstige 0,3 % af de samlede offentlige udgifter til overførselsindkomster, der er reguleret med satsreguleringsprocenten.

Overførselsindkomsterne, der indgår i beregningen, er bl.a. folkepension, kontanthjælp, førtidspension og dagpenge. Modtagerne af midler fra satspuljen er en lang række offentlige virksomheder og private organisationer, som får bevilget midler, fx i form af midlertidige projektilskud eller permanente driftstilskud. Midler fra satspuljen går bl.a. til forebyggende indsatser over for børn og unge, hjemløse, forskning i arbejdsmiljø og tilskud til psykologbehandling.

13. Figur 5 viser udviklingen i den samlede (akkumulerede) satspulje, og hvordan den er vokset frem til 2014, hvor puljen udgør ca. 12,8 mia. kr.



Det fremgår af figur 5, at der siden 1993 er tilført midler i de fleste år, men i enkelte år har lønstigninger på arbejdsmarkedet ikke været så høje, at de gav grundlag for overførsel af nye midler til satspuljen. Det er således ikke hvert år, der tilføres nye midler til satspuljen.

Det årlige forhandlingsgrundlag

14. Årets satspulje, som politikerne skal tage stilling til i forbindelse med satspuljeforhandlingerne, rummer – ud over de nye midler, som puljen tilføres fra reguleringen af overførselsindkomsterne – også uforbrugte midler fra tidligere år, der ikke er anvendt, og som derfor skal føres tilbage til satspuljen. Tabel 1 viser princippet for beregningen af det puljebeløb, der er til disposition hvert år.

Uforbrugte satspuljemidler afsat til et konkret initiativ/formål skal – medmindre andet aftales med partierne – tilbageføres til satspuljen senest 4 år efter det år, hvor den pågældende bevilling er forudsat anvendt.

Tabel 1. Beregning af puljebeløb til rådighed ved satspuljeforhandlingerne for perioden 2015-2018 (Mio. kr.)

Samlet satspuljeramme (det akkumulerede puljebeløb)	12.969,0 ¹⁾
+ eventuelt nyt puljebeløb (beløb, som lægges oven i satspuljen)	0
÷ midler bundet i aktuelle satspuljeprojekter (eksisterende bevilligede ordninger)	12.555,6
= difference mellem samlet satspuljeramme og bevilligede ordninger	413,4
+ uforbrugte midler, bevillingsændringer, korrektioner mv. (fra tidligere år tilbageføres til satspuljen)	421,1
= Årets satspuljebeløb til forhandling	834,5

¹⁾ Er baseret på 2015-pris- og lønniveau. Derfor er der en afvigelse i forhold til de 12,8 mia. kr., som fremgår af beretningens pkt. 1, og som er baseret på 2014-pris- og lønniveau.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Statens Administration.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

15. Revisionskriterierne har udgangspunkt i principperne for god offentlig forvaltning, herunder principperne i "good governance", der bl.a. handler om gennemsigtighed og ansvarlighed i forvaltningen, jf. definitionen fra OECD. OECD anbefaler, at rigsrevisioner forpligter den offentlige forvaltning til at sikre en god regeringsførelse ved bl.a. at sikre åbenhed om de beslutninger, der ligger til grund for udmøntningen af statens midler. Vi fokuserer derfor i denne undersøgelse på, at der er en tilfredsstillende forvaltning og åbenhed om, hvad satspuljen bliver anvendt til. Det betyder, at vi, ud over de formelle rammer for forvaltningen, også ser på, om det er tydeligt for offentligheden, hvad satspuljen bliver anvendt til, og hvilke resultater, aktiviteter mv. anvendelsen af midlerne resulterer i.

Undersøgelsen baserer sig i forlængelse heraf på principperne for god tilskudsforvaltning, som fremgår af Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra juni 2011. Det fremgår bl.a., at tilskudsmidlerne skal anvendes efter hensigten, og at administration og forvaltning skal tilrettelægges hensigtsmæssigt, herunder at ministerierne sikrer, at der er opstillet klare mål og resultatkrav for anvendelsen af tilskudsmidlerne, og at der følges op på, om midlerne går til formålet. Desuden skal der følges op på aktiviteten, resultaterne og regnskabet.

16. Kap. 2 handler om, hvorvidt Finansministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af satspuljen. Revisionskriterierne er baseret på:

- om Finansministeriet ud over det formelle forvaltningsgrundlag har udarbejdet vejledninger for styringen af satsreguleringsordningen, herunder om der er klare interne arbejdsgangsbeskrivelser for administrationen af puljen
- om Finansministeriet har et validt datagrundlag for opgørelsen af satspuljen, herunder om ministeriets oversigt over satspuljeprojekter indeholder valide data, der kan anvendes som udgangspunkt for en opgørelse af den årlige satspulje.

Denne del af undersøgelsen er afdækket via interviews med Finansministeriet og ved gennemgang af lovgivningen samt gennemgang af ministeriets vejledninger og interne arbejdsgangsbeskrivelser på området. Hertil kommer bidrag fra Finansministeriets Koncernrevision, som har gennemført en revision af satspuljeadministrationen fra december 2014 til januar 2015.

17. Kap. 3 handler om Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds, Beskæftigelsesministeriets og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses opfølgning på anvendelsen af satspuljemidlerne. Revisionskriterierne er baseret på:

- om ministerierne følger op på, hvad satspuljemidlerne anvendes til, herunder om de følger op på alle bevillingstyper, der finansieres af satspuljen, såvel midlertidige som permanente drifts- og projekttilskud, lovbundne bevillinger og bloktilskud
- om ministerierne foretager tværgående evaluering eller vurdering af satspuljens anvendelse.

Denne del af undersøgelsen omfatter gennemgang af dokumentation fra ministerierne vedrørende deres opfølgning på satspuljemidlerne, herunder forskellige typer af ordninger og underliggende tilskud samt interviews med ministerierne. I de enkelte sager, der vedrører projekt- og driftstilskud, tager vurderingen afsæt i de rammer, der er givet for god tilskudsforvaltning, som fremgår af Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra juni 2011. Ministeriernes opfølgning i de enkelte sager er sammenholdt med ministeriets eventuelle retningslinjer på området.

Rigsrevisionen reviderer løbende statslige tilskud og har tidligere udarbejdet beretninger, som omhandler både forvaltningen af tilskud og satspuljeordningen. Der kan i den forbindelse henvises til beretningen om satsreguleringsordningen fra 2002. Ligeledes omfattede beretningen om forvaltningen af statslige tilskud fra 2013 også i et vist omfang tilskud fra satspuljen. Senest i forbindelse med beretningen om revision af statsregnskabet for 2013 er der rapporteret om revisionen af statslige tilskud.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 3.

BOKS 3. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

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

Afgrænsning

18. Vi har valgt at afgrænse undersøgelsen til de 3 ministerier med størst relevans i forhold til satspuljen. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse udmønter den største økonomiske andel af satspuljen og er samtidig som udgangspunkt ansvarlige for de decentrale politiske forhandlinger om fordelingen af satspuljemidlerne, som foregår hvert efterår. Finansministeriet er ansvarlig for den overordnede administration af satspuljen og er endvidere ressortansvarlig for lovgivningen vedrørende satspuljen.

I de tilskudssager, der er udvalgt til gennemgang i de 3 ministerier, og som fremgår af kap. 3, afgrænser undersøgelsen sig fra en egentlig kvalitativ vurdering af de mål, tilskudsmodtagerne opstiller, og tilsvarende den opfølgning, ministerierne foretager. Dvs. vi har undersøgt, om ministerierne har opstillet mål, men vi har ikke vurderet, om målene fx er relevante og målbare. Undersøgelsen tager udelukkende udgangspunkt i en mere kvantitativ opgørelse af, bl.a. hvor mange af tilskudsmodtagerne der opstiller mål.

Vi afgrænser os endvidere fra at undersøge den konkrete valideringsproces i de enkelte ministerier.

19. Undersøgelsen afgrænser sig fra det igangværende arbejde i Finansministeriets taskforce vedrørende satspuljen i forhold til de mere tekniske og systemunderstøttende dele af forvaltningen, herunder bl.a. mulighederne for bedre systemunderstøttelse i fx bevillings- eller regnskabssystemet, som er et væsentligt element i taskforcens opgaver.

Bilag 1 uddyber metoden, herunder hvordan tilskudssagerne er udvalgt til gennemgang. Bilag 2 viser en oversigt over de udvalgte ordninger og antallet af tilskudssager i de 3 ministerier. Bilag 3 viser satspuljens administrative processer. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Finansministeriets forvaltning af satspuljen

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Finansministeriets forvaltning af satspuljen ikke er helt tilfredsstillende. Finansministeriet har udarbejdet vejledninger og arbejdsgangsbeskrivelser for forvaltningen af satspuljen, men der er fortsat behov for at forbedre og tydeliggøre vejledninger for centrale processer.

Én af de centrale opgaver i forvaltningen er beregningen af satsreguleringsprocenten. Finansministeriet har udarbejdet en bekendtgørelse om beregning af satsreguleringsprocenten, men har ikke udarbejdet en konkret arbejdsgangsbeskrivelse af, hvordan de beregninger, der ligger til grund for satsreguleringsprocenten, foretages, herunder fx, hvordan beregningen af udviklingen i årslønnen kvalitetssikres. Rigsrevisionen peger på, at fx fejl i beregningsgrundlaget ved opgørelsen af det årlige puljebeløb og opgørelsen af satsreguleringsprocenten kan have store konsekvenser, og at det derfor er væsentligt, at arbejdsprocesser mv. er klart beskrevet, da der ellers er en øget risiko for fejl i forvaltningen.

Undersøgelsen viser desuden, at Finansministeriets administration af de data, der bl.a. danner grundlag for den årlige opgørelse af satspuljen, er præget af mange manuelle arbejdsgange, hvilket øger risikoen for fejl. Valideringen, som skal sikre dataenes rigtighed, er sårbar på grund af mange manuelle indtastninger. Processen er samtidig præget af stor personafhængighed frem for en systembaseret sikkerhed. Finansministeriet har oplyst, at det er en del af opgaven for den tværministerielle taskforce kritisk at gennemgå de eksisterende vejledninger og administrative procedurer, herunder bl.a. også arbejdsgange i valideringsprocessen.

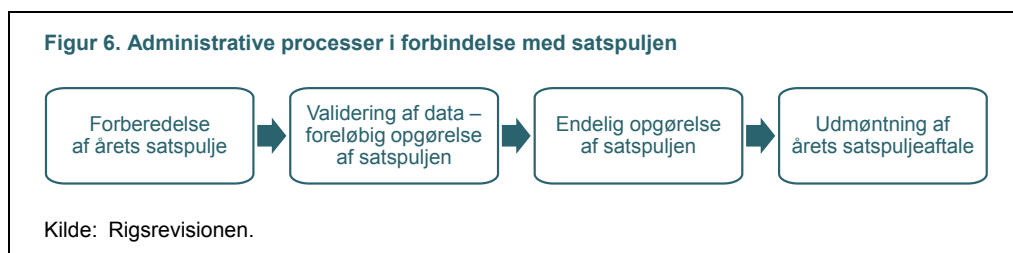
Undersøgelsen viser endvidere eksempler på, at oplysningerne i den samlede oversigt over satspuljeordningerne er fejlbehæftede. Det skaber usikkerhed om anvendelsen af oversigten som et redskab til at danne et samlet overblik over satspuljens bevillinger.

20. Dette kapitel handler om, hvorvidt Finansministeriet sikrer en tilfredsstillende forvaltning af satspuljen, herunder om forvaltningen er understøttet af vejledninger og arbejdsgangsbeskrivelser. Vi ser desuden på, om Finansministeriet sikrer et validt grundlag for den årlige opgørelse af satspuljen.

2.1. Vejledninger for administrationen af satspuljen

21. Vi har undersøgt, om Finansministeriet i tilstrækkeligt omfang har udarbejdet vejledninger og retningslinjer for styringen af satsreguleringsordningen. Vi har vurderet, om der er interne arbejdsgangsbeskrivelser for forvaltningen af puljen, som sikrer, at den samlede opgørelse af satspuljen er korrekt. For at sikre en god forvaltningspraksis er det væsentligt, at det er tydeligt, hvordan og på hvilket grundlag ministeriet forvalter de forskellige processer, som opgaven med forvaltningen af satspuljen består af.

Figur 6 viser satspuljens forskellige processer. Der henvises i øvrigt til bilag 3 for uddybning af de mere konkrete aktiviteter i de enkelte processer.



Vejledninger for de forskellige processer i forvaltningen af satspuljen

22. Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) har udarbejdet vejledningen om administration af satsreguleringsordningen, som ligger på deres hjemmeside. Vejledningen beskriver de overordnede opgaver og ansvarsfordelingen ved administrationen af satspuljen.

23. Ud over denne vejledning har Finansministeriets departement og Statens Administration udarbejdet en række eksterne og interne vejledninger, der beskriver arbejdsgangene for administrationen af forskellige processer vedrørende forvaltningen af satspuljen. Vejledningerne er i forskellig detaljeringsgrad, men dækker samlet set de væsentligste arbejdsprocesser. Boks 4 viser en oversigt over de forskellige vejledninger mv.

BOKS 4. VEJLEDNINGER OG BEKENDTGØRELSE FOR FORVALTNINGEN AF SATSPULJEN

Satspuljeprocessen generelt

- Vejledning om administration af satsreguleringsordningen (marts 2012, Moderniseringsstyrelsen)
- Satspuljen – Opgaver, ansvar og proces (opdateret april 2015, Statens Administration)
- Intern vejledning – satspulje (opdateret marts 2015, Statens Administration).

Valideringsprocessen

- Vejledning om validering af regnskabstal for indkomstoverførsler i satspuljen (maj 2014, Statens Administration)
- Vejledning om validering af projektoversigt, indmelding af uforbrugte midler og forslag til omprioritering (april 2014, Statens Administration).

Opgørelse af satspuljen

- Bekendtgørelse om beregning af satsreguleringsprocenten m.v.
- Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2015.

Opdatering af vejledninger

24. Finansministeriets Koncernrevision skriver i sin revisionsrapport fra februar 2015, at en opdatering af Moderniseringsstyrelsens vejledning om administration af satsreguleringsordningen indgår i taskforcens arbejde. Derudover har Statens Administration ultimo 2014 forelagt et udkast til en opdateret vejledning om "Satspuljen – Opgaver, ansvar og proces" for departementet, men har oplyst, at den opdaterede vejledning afventer resultaterne af taskforcens arbejde. Finansministeriet forventer, at arbejdet giver anledning til flere ændringer, som skal indarbejdes i vejledningen.

25. Det fremgår videre af revisionsrapporten fra Finansministeriets Koncernrevision, at Statens Administration følger "Intern vejledning – satspulje" fra 2012 med visse afvigelser, særligt vedrørende beregningen af satspuljen. Finansministeriets Koncernrevision har i revisionsrapporten bemærket, at det er afgørende, at Statens Administration opdaterer den interne vejledning omkring beregning af satspuljebeløb, da det er af grundlæggende betydning for administrationen af satspuljen og rigtigheden af det satspuljebeløb, der er til rådighed i puljeåret til nye initiativer. Statens Administration har opdateret den interne vejledning i april 2015.

Beregning af satsreguleringsprocenten

26. Vores undersøgelse viser, at rammerne for beregningen af satsreguleringsprocenten fremgår af bekendtgørelsen om beregning af satsreguleringsprocenten m.v. og udgør det nuværende grundlag for en beskrivelse af, hvordan beregningen foretages. Finansministeriet har ikke udarbejdet særskilte beskrivelser af arbejdsgange i forbindelse med de beregninger, der ligger til grund for satsreguleringsprocenten, herunder fx, hvordan kvalitetssikringen af de faktorer, der indgår i beregningerne af udviklingen i årslønnen, foretages. Dette er en af de helt centrale forvaltningsopgaver i processen for opgørelsen af den endelige satspulje, som herved udelukkende er beskrevet via en årlig udstedt bekendtgørelse og ellers beror på erfaringer og personafhængighed i forvaltningen, da der ikke er skriftlige arbejdsgangsbeskrivelser at forholde sig til. Manglende præciseringer af, hvordan fx beregninger foretages, kan øge risikoen for fejl, og i dette tilfælde kan selv en decimalfejl få store konsekvenser for den samlede opgørelse af satspuljen.

Resultater

27. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet har udarbejdet vejledninger og retningslinjer for de forskellige processer i forbindelse med administrationen af satspuljen. Undersøgelsen viser dog, at vejledningerne har manglet en opdatering, og at der i arbejdet er sket afvigelser fra arbejdsgangsbeskrivelserne i vejledningerne. Samtidig viser undersøgelsen, at der er centrale arbejdsprocesser, hvor der har manglet konkrete arbejdsgangsbeskrivelser. Finansministeriet har dog opdateret vejledningerne i marts og april 2015.

28. Hvad angår beregningen af satsreguleringsprocenten, kan Rigsrevisionen konstatere, at Finansministeriets departement ikke har udarbejdet en særskilt beskrivelse af, hvordan beregningerne, der ligger til grund for satsreguleringsprocenten, foretages, herunder hvordan udviklingen i årslønnen kvalitetssikres. Konsekvensen kan være risiko for fejl i beregningen, hvis det ikke er tydeligt for den enkelte sagsbehandler i Finansministeriet, hvordan beregningen skal foretages. Manglende arbejdsgangsbeskrivelser kan dermed øge risikoen for fejl.

2.2. Validitet af satspuljedatabasen

29. Vi har undersøgt, om Finansministeriet har et validt datagrundlag for opgørelsen af satspuljen. Det er væsentligt, at ministeriets database over satspuljen indeholder valide data, og at ministeriet sikrer, at databasen kan anvendes som grundlag for opgørelse af den årlige pulje, der er til rådighed.

Satspuljedatabasen

30. Satspuljedatabasen indeholder en oversigt over det samlede antal ordninger under satspuljen og administreres af Statens Administration. Databasens oplysninger anvendes til at opgøre den akkumulerede pulje og den endelige beregning af årets disponible satspulje.

Det fremgår af Finansministeriets Koncernrevisions revisionsrapport, at Statens Administration har konstateret en række problemer med den systemunderstøttende del af satspuljen. Statens Administration har på den baggrund udarbejdet en oversigt over alle konstaterede fejl og mangler og har involveret en ekstern leverandør til at løse de konkrete problemer. Det drejer sig bl.a. om følgende 2 problemer:

- En rapport fra databasen var behæftet med fejlberegninger som følge af forkerte afrundinger. Statens Administration har efterfølgende løst problemet og har fået den eksterne leverandør til at udvikle et andet rapportudtræk, der løste problemerne med afrundingsfejl.
- Statens Administration havde konstateret, at der var væsentlige brister i den logfunktion, som skal registrere de handlinger, sagsbehandlere foretager i databasen. Finansministeriet har oplyst, at der er igangsat et arbejde, der skal rette op på dette problem.

Validering af data

31. Statens Administration har behov for en række oplysninger fra ministerierne, når den årlige satspulje er budgetteret på finansloven. Formålet med at indhente oplysningerne er primært at kunne følge, hvad beløbene fra satspuljen benyttes til, og hvornår uforbrugte midler eventuelt skal tilbageføres til puljen. Der er udarbejdet en skabelon, som ministerierne skal anvende, når oplysningerne om de udmøntede satspuljeprojekter skal rapporteres til Statens Administration. Boks 5 viser, hvilke oplysninger ministerierne skal fremsende i forbindelse med oprettelsen af nye satspuljebestillinger.

BOKS 5. OPLYSNINGER, DER SKAL ANGIVES FOR NYE SATSPULJEBESTILLINGER

Ministerierne skal bl.a. fremsende oplysninger om:

- Hvilken finanslovskonto beløbet ønskes anvendt på.
- Hvilket formål beløbet er bevilget til (en summarisk anførelse af relevant anmærkningstekst).
- Hvilket indsatsområde initiativet retter sig mod.
- En kort beskrivelse af projektet/initiativet.
- Hvilken varighed det enkelte initiativ har.
- Størrelsen af beløbet i aftaleåret og eventuelle budgetoverslagsår. Hvis bevillingen er permanent (fx lovbestemt bevilling) anføres dette.
- Om der tidligere er givet bevillinger til samme formål.
- Bevillingstype, dvs. en angivelse af, om initiativet er en lovbindende bevilling, om det er en reservationsbevilling, en driftsbevilling eller anden bevilling. For så vidt angår reservationsbevillinger angives endvidere, om disse er omfattet af tilsagnsordningen.
- Om en del af bevillingen går til finansiering af et anlægsaktiv.

Endvidere skal ministerierne oplyse et skøn over, hvor meget der skal bruges til administration af initiativet. Normalt kan maks. 3 % af årets bevilling overføres til ministeriernes administration.

Kilde: Moderniseringsstyrelsens vejledning om administration af satsreguleringsordningen.

32. For at sikre valide data anmoder Statens Administration hvert forår de enkelte ministerier om at validere de oplysninger, som Statens Administration har registreret om de forskellige ordninger. En korrekt registrering i databasen er en forudsætning for, at opgørelsen af det samlede puljebeløb bliver korrekt. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet ikke beder ministerierne om at oplyse det aktuelle forbrug på de forskellige ordninger. Finansministeriet har oplyst, at der dog anmodes om indmelding af uforbrugte midler på bevillinger med videreførelsesadgang. Det er alene bevillinger, som er aftalt ved udmøntningen, der valideres. Finansministeriet udarbejder således ikke en samlet oversigt, der viser årets aktuelle forbrug på satspuljen. Projektoversigten anvendes dels som et arbejdsredskab til validering af data, dels som en oversigt over satspuljens samlede bevillinger.

33. Undersøgelsen viser, at Statens Administration fortsat mangler systemunderstøttelse i sin administration af data og er nødsaget til at anvende en række manuelle arbejdsgange med deraf følgende risiko for fejl i de manuelle tastninger. Når Statens Administration modtager de validerede projektoversigter fra ministerierne, indarbejder de ændringerne manuelt. Der sker dermed ikke en automatisk indlæsning af de returnerede regneark i databasen. De indtastede valideringer kommer til kontrol i ministerierne, som kan rette, hvis der er noget, der er registreret forkert af Statens Administration, eller hvis der er misforståelser. Statens Administration foretager ikke yderligere kontrol af de oplysninger, der indtastes manuelt. Finansministeriet har oplyst, at Statens Administration ikke udfører stikprøvekontrol af ministeriernes valideringer, men at det er det enkelte ministeriums ansvar, at alle oplysninger om de enkelte ordninger er korrekte. I forbindelse med modtagelsen af ministeriernes validerings-svar gennemser Statens Administration dog alle ministeriernes ændringer for åbenlyse fejl og mangler.

34. I forbindelse med revisionen i ministerierne vedrørende de ordninger vi har udvalgt i denne undersøgelse, er der fremkommet eksempler på forskellige fejlregistreringer vedrørende satspuljeordningerne i projektoversigten, dvs. hvor data dermed ikke er valideret eller kontrolleret korrekt i de enkelte ministerier. De forskellige fejl afspejler den øgede risiko, der er forbundet med mange manuelle indtastninger. Boks 6 viser eksempler på fejlregistreringer i projektoversigten.

Vejledning om validering af projektoversigt, indmelding af uforbrugte midler og forslag til omprioritering angiver, at ministerierne bl.a. skal kontrollere, at puljeåret er korrekt, at den aktuelle finanslovskonto er angivet korrekt og fyldestgørende, og at budgettallene i alle år er korrekt anført.

Krav om godkendelse

Et af kravene til ministerierne er desuden, at deres validering bekræftes udført med en underskrift fra den ansvarlige kontorchef.

BOKS 6. EKSEMPLER PÅ FEJLREGISTRERINGER I PROJEKTOVERSIGTEN

Et eksempel på en fejlregistrering er ordningen "Rehabilitering af torturofre i Danmark" under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Ordningen, der er bevilliget som et bloktilskud, er ikke anført sådan, men anført med et aktuelt finanslovskontonummer i oversigten over satspuljeordninger. I Beskæftigelsesministeriet optræder ordningen "Initiativer til fremme af det rummelige arbejdsmarked" som en permanent ikke lovbunden bevilling/ikke bloktilskud, men ordningen er et bloktilskud.

Tilsvarende har det vist sig, at oplysninger om den aktuelle finanslovskonto og i ét tilfælde en titel på en af ordningerne er blevet korrigeret på baggrund af dialog med det ansvarlige ministerium. Fx i Beskæftigelsesministeriet, hvor Rigsrevisionen havde udvalgt ordningen "Ledighedsydelse og virksomhedsservice" var titlen forkert. Under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse er ordningen "Lægeordineret heroin" opgivet med et forkert finanslovskontonummer.

I mange tilfælde har ministerierne heller ikke præciseret i oversigten, hvilken målgruppe ordningen retter sig mod. Størstedelen af ordningerne er kategoriseret som "øvrige initiativer". Det betyder, at oversigten ikke giver et dækkende billede af, hvad satspuljen anvendes til.

Resultater

35. Undersøgelsen viser, at den projektoversigt, som Statens Administration udarbejder, er en oversigt, som alene skal afspejle udmøntningen af satspuljefinansierede bevillinger i det enkelte finansår. Det er ikke formålet med oversigten at vise det faktiske forbrug på satspuljebevillinger. Det betyder, at der ikke er viden om det aktuelle årlige forbrug på satspuljen.

De data, som projektoversigten indeholder, og som danner grundlag for det samlede overblik over anvendelsen af satspuljen, er behæftet med en række fejl. Projektoversigten indeholder ikke i alle tilfælde korrekte informationer om de enkelte ordninger. En konsekvens heraf kan være, at der opstår usikkerhed om, hvorvidt data er valide nok som grundlag for den endelige opgørelse af satspuljen. En anden konsekvens kan være, at projektoversigten ikke giver et samlet overblik over, hvordan satspuljebevillingerne er udmøntet i forskellige ordninger.

Endvidere kan Rigsrevisionen konstatere, at de mange manuelle arbejdsgange i administrationen af data og databasen øger risikoen for fejl. Valideringsprocessen, som er central for at sikre rigtigheden i databasen, er sårbar, da der er mange informationer, der skal indarbejdes manuelt. Processen er samtidig præget af stor personafhængighed frem for en systembaseret sikkerhed.

3. Opfølgning på satspuljemidlernes anvendelse

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ikke er særskilte krav til opfølgningen på projekter, ordninger eller den samlede satspulje, men at opfølgningen følger ministeriernes normale praksis for de forskellige bevillingstyper. Opfølgningen på satspuljemidlerne varierer alt efter bevillingstype. I størstedelen af de projekt- og driftstilskud, Rigsrevisionen har undersøgt, følger ministerierne op på mål, resultater og økonomi.

For de lovbundne bevillinger og bloktilskud, som i 2014 udgør i alt 74 % af satspuljebevillingerne, er det generelle billede på tværs af ministerierne, at der primært sker en overordnet opfølgning på aktivitetsniveau. Undersøgelsen viser, at der ikke sker en specifik opfølgning på de konkrete satspuljetilskud, men typisk en generel opfølgning for området, fx på udviklingen i antal af modtagere af en given ydelse.

Ministerierne har i mange tilfælde vanskeligt ved at følge op på forbruget af satspuljemidlerne på disse bevillingstyper, da der typisk ikke aflægges et særskilt regnskab for de enkelte tilskud. Konsekvensen heraf bliver, at der mangler viden om det økonomiske forbrug for disse satspuljefinansierede ordninger.

I mange tilfælde indgår satspuljen også som medfinansiering af en lovbunden bevilling eller et bloktilskud, hvilket yderligere vanskeliggør opfølgningen. Samtidig øger det risikoen for fejl, hvis der er uforbrugte midler, der eventuelt skal tilbageføres til satspuljen. Det har særligt vist sig på Beskæftigelsesministeriets område, hvor det for flere ældre ordninger ikke fremgår af anmærkningsteksten på finansloven, at kontoen også indeholder midler fra satspuljen. Rigsrevisionen vurderer, at det ville være hensigtsmæssigt for forvaltningen af satspuljemidlerne, hvis det de følgende år efter aftaleåret fremgik af anmærkningsteksten på finansloven, når der indgår satspuljemidler i finansieringen.

I Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning peges der på, at det er hensigtsmæssigt at foretage en overordnet tværgående evaluering af tilskudsområderne. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ministerierne ikke siden etableringen af satspuljen har foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, herunder om formålet med puljen bliver indfriet.

Undersøgelsen viser endvidere, at der ikke findes et enkelt og gennemskueligt overblik over, hvad satspuljemidlerne anvendes til, herunder hvordan de er fordelt på fx målgrupper, fagområder, bevillingstyper mv.

36. Dette kapitel handler om, hvorvidt Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse følger op på satspuljeordningerne. Herudover har vi undersøgt, om ministerierne har en tværgående opfølgning på den samlede anvendelse af satspuljen.

3.1. Ministeriernes opfølgning

37. Vi har undersøgt, om ministerierne følger op på anvendelsen af satspuljemidlerne i forhold til puljens mål, aktiviteter, resultater og økonomi vedrørende de enkelte projekttilskud samt de lovbundne bevillinger og bloktilskud.

38. Figur 7 viser den samlede anvendelse af satspuljen fordelt på de forskellige bevillingstyper.



Det fremgår af figur 7, at projekt- og driftstilskud udgør 26 % af bevillingerne under satspuljen, mens 74 % af bevillingerne er lovbundne og/eller fordeles via bloktilskuddet.

Opfølgning på drifts- og projekttilskud

39. Vi har undersøgt, hvordan ministerierne følger op på drifts- og projekttilskud under satspuljen, herunder særligt vedrørende tilskudsmodtageres mål for projektet og afrapportering om målopfyldelsen. Det har vi undersøgt både i forhold til ministeriernes interne vejledninger for administration af tilskud og i forhold til opfølgningen i praksis. Der er ikke opstillet særskilte krav eller rammer for opfølgningen på satspuljemidler, idet ministerierne følger deres normale praksis for tilskudsforvaltning.

Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning beskriver rammerne for god tilskudsforvaltning. Det fremgår heraf, at ministerierne skal etablere procedurer for økonomisk og aktivitetsmæssig opfølgning og for opfølgning med hensyn til de opnåede resultater. Vejledningen angiver, at *"da tilskud lægger beslag på en stor del af de offentlige udgifter, er det vigtigt at evaluere, om man opnår de forventede samfundsmæssige effekter, og rapportere om de opnåede resultater"*. Grundlaget for, at de enkelte ministerier kan følge anvendelsen af satspuljen, er, at der stilles krav om afrapportering med hensyn til regnskab samt rapportering om mål og resultater for de enkelte projekter.

40. Vi har med udgangspunkt i ministeriernes interne vejledninger for administration af tilskud undersøgt, hvilke krav ministerierne stiller til tilskudsmodtagerne i forbindelse med drifts- og projektilskud fra satspuljen, herunder til opstilling af mål og afrapportering på mål. I den sammenhæng har vi undersøgt, i hvilken udstrækning ministerierne har indarbejdet principperne fra vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning i deres interne vejledninger. Det fremgår af vejledningen, at opstillingen af mål og resultatkrav/succeskriterier er en forudsætning for, at der kan foretages en evaluering af, om den fastsatte målsætning for ordningerne opfyldes, og om indsatsen har virket efter hensigten. Boks 7 beskriver rammerne for god tilskudsforvaltning, som de fremgår af Finansministeriets vejledning.

BOKS 7. VEJLEDNING OM EFFEKTIV TILSKUDSFORVALTNING

Finansministeriet udsendte i 2011 "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning", der har til formål at sikre en god tilskudsforvaltning i de enkelte ministerier og styrelser og sikre, at ministerierne påtager sig ansvar for:

- at tilskudsmidlerne anvendes efter hensigten
- at der opnås den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler
- at administration og forvaltning tilrettelægges hensigtsmæssigt.

En vigtig del af tilskudsadministrationen er opfølgningen på tilskudsmidlerne gennem afrapportering og evaluering af tilskudsmodtager.

41. Alle 3 ministerier har udarbejdet interne vejledninger for deres forvaltning af tilskudsmidler. Desuden har de 3 ministerier i deres administrative vejledninger angivet, at der stilles krav om, at tilskudsmodtagerne skal udarbejde planer for afrapportering og evaluering af de enkelte tilskud ud fra opstillingen af resultatmål. Ministerierne tilkendegiver, at kravene til afrapportering vil variere alt efter tilskuddets størrelse. I Børn- og Ungdomsministeriets vejledning er der angivet, hvilken beløbsgrænse hvorunder kravene til opfølgning kan fraviges. De 3 ministeriers vejledninger følger som udgangspunkt de rammer, der er udstukket i vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning. I Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse fremgår de mere konkrete rapporteringskrav, der skal stilles til tilskudsmodtager, i ansøgningsvejledninger eller tilsagnsbrev, som ministeriet fremsender til tilskudsmodtager. Heraf fremgår også, hvilke kriterier der skal ligge til grund for vurderingerne af tilskudsmodtagers faglige afrapportering og statusrapporter.

42. I alle de sager vi har gennemgået, er der defineret et tydeligt formål med tilskuddet. Ministerierne har i langt hovedparten af sagerne opstillet krav til afrapportering og målopfølgning (36 ud af 37 sager), hvilket typisk fremgår ved udmelding af en pulje eller i en særskilt puljevejledning. Det fremgår også typisk i forbindelse med tilsagnsbrevet til tilskudsmodtager.

43. Størstedelen af tilskudsmodtagerne har i de udvalgte sager afrapporteret om målopfølgningen (27 ud af 36 sager). Det sker typisk i forbindelse med årlige og/eller halvårslige statusrapporter.

44. Gennemgangen af de udvalgte sager viser, at ministerierne i de fleste tilfælde foretager en vurdering af den faglige afrapportering på projektet, som tilskudsmodtagerne indsender, herunder en vurdering af, om målene er nået (ud af 27 sager med indsendte rapporter er 19 sager gennemgået af ministerierne). Men der er også sager (8), hvor afrapporteringerne ikke vurderes. Boks 8 viser et eksempel på opfølgningen på et satspuljeprojekt.

BOKS 8. EKSEMPEL PÅ OPFØLGNING PÅ ET SATSPULJEPROJEKT I MINISTERIET FOR SUNDHED OG FOREBYGGELSE

Der er afsat ca. 15 mio. kr. fra satspuljen til en indsats på 2 ud af de i alt 4 julemærkehjem. Formålet med tilskuddet er at udvikle samarbejdet mellem julemærkehjemmet og børnenes forældre.

Julemærkefonden har udarbejdet en beskrivelse af, hvordan midlerne vil blive anvendt og på hvilke aktiviteter.

Ministeriet tildeler årligt midlerne med forbehold for vedtagelse af de kommende års finanslove. Forud for hvert års tildeling har ministeriet indhentet faglig og økonomisk status på projektet. Julemærkefonden skal hvert år indsende en ny ansøgning med henblik på tildeling af årets midler. Heri redegøres samtidig for årets resultater i projektet.

Som en del af de aftalte aktiviteter er der afholdt en midtvejskonference i april 2014.

Derudover evaluerer Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) puljen og har udarbejdet en midtvejsevaluering, som er afleveret til Sundhedsstyrelsen i september 2014 og ligger på sst.dk. Projektet slutter med udgangen af 2015, hvorefter det endeligt evalueres.

Opfølgning på lovbundne bevillinger og bloktilskud

45. Vi har undersøgt, hvordan ministerierne følger op på anvendelsen af lovbundne bevillinger og/eller bloktilskud under satspuljen i forhold til aktiviteter, resultater og økonomi. Undersøgelsen tager afsæt i de udvalgte ordninger på de enkelte ministerområder.

46. Undersøgelsen viser, at opfølgningen er forskellig alt efter bevillingstype, hvilket betyder, at ministerierne ved bloktilskud og lovbundne bevillinger foretager en anden type opfølgning end ved projekt- og driftstilskud.

Opfølgningen på anvendelsen af satspuljen for disse bevillingstyper, dvs. bloktilskud og lovbundne bevillinger, sker primært ved en overordnet opfølgning på aktiviteten på området. Undersøgelsen viser, at det kan være vanskeligt for ministerierne at foretage en opfølgning på det konkrete økonomiske forbrug. Alle 3 ministerier oplyser, at det stort set er umuligt at følge disse typer af tilskud "krone for krone".

47. Beskæftigelsesministeriet oplyser, at der er en række indbyggede begrænsninger i forbindelse med opfølgningen på lovbundne bevillinger og bloktilskud, og at der ikke bliver foretaget en løbende beregning af de faktiske omkostninger for kommunerne, da det i mange tilfælde er praktisk umuligt. Beskæftigelsesministeriet oplyser endvidere, at det kan være svært at udskille/måle en selvstændig effekt af aktiviteterne mv., der er finansieret af satspuljen, da målgrupperne fx også bliver påvirket af kommunernes øvrige beskæftigelsesindsatser såvel som de generelle konjunkturer på arbejdsmarkedet, hvilket også gør det vanskeligt at isolere effekten af satspuljebevillingerne.

48. Der er enkelte tilfælde, hvor det faktiske forbrug registreres på en specifik konto i de kommunale regnskaber. I de tilfælde er det muligt tilnærmelsesvist at følge det faktiske forbrug.

Ledsageordningen for handicappede

Unge og voksne, der ikke kan færdes alene på grund af deres handicap, kan af kommunen bevilges 15 timers ledsagelse om måneden.

Ledsageordningen har til formål at øge mennesker med handicaps selvstændighed, valgfrihed og ansvar for egen tilværelse. Ordningen skal give mulighed for at deltage i aktiviteter uden for hjemmet.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har oplyst, at ministeriet i relation til ledsageordningen for handicappede, jf. boks 9, har mulighed for at følge økonomien via oplysninger fra den kommunale kontoplan, men at det generelt er vanskeligt at følge anvendelsen af midlerne til specifikke ordninger. Det skyldes bl.a., at kommunerne som hovedregel får kompensation for afledte administrative udgifter og for udgifterne til visitation og sagsbehandling. Disse udgifter konteres ikke nødvendigvis sammen med de direkte udgifter til en given ordning. Dette er bl.a. tilfældet for ledsageordningen.

BOKS 9. EKSEMPEL PÅ OPFØLGNING PÅ LEDSAGEORDNINGEN FOR HANDICAPPEDE

Ledsageordningen for handicappede er et lovbundet bloktilskud, hvortil der er oprettet en særskilt konto i de kommunale regnskaber til registrering af udgifterne. Udgifterne for 2013 viser et forbrug på 195,7 mio. kr. Der er i forbindelse med satspuljebevillingen til indførelse af ledsageordningen afsat midler til administration (HR, it, kontorhold mv.), som ikke nødvendigvis konteres sammen med de direkte udgifter til ordningen.

49. Det generelle billede på tværs af ministerierne viser, at ministeriernes opfølgning typisk retter sig mod aktiviteter, fx udviklingen i antal af modtagere af en given ydelse, nøgletalsanalyser for et område eller tilsvarende tilgængelige data på et område.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold oplyser, at ministeriet ved bloktilskud kan følge op ved at undersøge reglernes anvendelse, ved praksisundersøgelser, monitorering af udviklingen i forhold til modtagere af sociale ydelser, nøgletalsanalyser eller ved opfølgning på kommunernes udgifter generelt på socialområdet. Tilsvarende gør sig gældende for ministeriets opfølgning på lovbundne bevillinger, hvor der herudover sker en opfølgning på de aktiviteter, som er knyttet til den målgruppe, der er omfattet af det konkrete lovforslag.

50. Vi har, hvor det har været muligt, undersøgt de udvalgte ordninger via Finansministeriets finanslovsdatabase og gennemgået anmærkningsteksterne med det formål dels at opnå viden om ordningen, dels at få identificeret, om der er midler i den enkelte ordning, som er finansieret via satspuljen. Undersøgelsen viser, at for de udvalgte lovbundne ordninger af ældre dato på Beskæftigelsesministeriets område fremgår det ikke af anmærkningsteksten, om ordningen finansieres af satspuljemidler, eller om ordningen delvist er finansieret via midler fra satspuljen. Det er dog ikke et krav, at det i følgende år efter aftaleåret skal fremgå af anmærkningsteksten på den enkelte finanslovskonto, om ordningen finansieres af satspuljemidler.

Den manglende gennemsigtighed på finanslovskontoen kan få afgørende betydning. Eksempler herpå er en række ordninger, hvor det ved en ekstraordinær gennemgang af satspuljebevillinger i 2014 viste sig, at der i et antal sager ved en fejl ikke var sket korrekt tilbageførsel til satspuljen, hvilket indebar en korrektion på i alt 1,6 mia. kr. En af årsagerne til, at det skete, var bl.a. en kombination af ressortskift og manglende informationer om, at der for en given ordning indgik midler fra satspuljen. I det tilfælde en sådan ordning nedlægges, mangler der viden om, at en væsentlig andel af midlerne skal tilbageføres til satspuljen. En viden, der kan være svær at få, når det ikke er angivet på finanslovskontoen, samtidig med at kontoen overgår til et andet ressortministerium.

Boks 10 viser et eksempel på en ordning, der er medfinansieret af satspuljen.

BOKS 10. EKSEMPEL PÅ EN LOVBUNDEN BEVILLING, HVORAF EN ANDEL ER SATSPULJEMIDLER

Størstedelen af de lovbundne bevillinger under Beskæftigelsesministeriet indeholder midler fra satspuljen og er karakteriseret ved, at de typisk er ordninger, der rækker langt tilbage i tiden. Samlet set har de beløbsmæssigt en relativ stor bevilling, hvoraf satspuljemidlerne typisk kun udgør en mindre procentdel. Af de udvalgte sager er 5 ud af de 6 ordninger på Beskæftigelsesministeriets område lovbundne bevillinger, som er karakteriseret ved, at de er fra midt i 90'erne eller starten af 00'erne.

Et eksempel er finanslovskonto 17.38.01. Dagpenge ved sygdom (lovbunden), der blev aftalt i 1996. Ordningen har en samlet bevilling på ca. 5 mia. kr., og satspuljefinansieringen udgør 12,2 mio. kr. (2014-pris- og lønniveau) af den samlede bevilling. Dette fremgår ikke af anmærkningerne på finansloven.

51. Ministeriet for Børn, Integration, Ligestilling og Sociale Forhold oplyser, at satspuljemidlerne også anvendes til at finansiere ændret lovgivning, både via bloktilskuddet og på statslige lovbundne konti, og at en stor del af de midler anvendes til at finansiere justeringer af eksisterende ordninger. I disse tilfælde er det oftest ikke muligt at isolere, hvor stor en del af den efterfølgende udvikling i aktiviteten og udgifterne der kan henføres til satspuljefinansierede regelændringer, idet udviklingen desuden påvirkes af løbende ændringer i demografi, målgruppe mv.

52. I de tilfælde, hvor Beskæftigelsesministeriet har ordninger, der har en samlet finansiering fra satspuljen, har ministeriet bedre forudsætninger for at følge aktiviteterne i indsatsen. Beskæftigelsesministeriet oplyser, at ministeriet i forhold til ordningen "Mentorstøtte og aktiv indsats i ressourceforløb" (lovbunden, bloktilskud), der er fuldt finansieret af satspuljemidler, følger aktiviteten og udgiftsniveauet. Ordningen er et initiativ i sammenhæng med et større reformkompleks i forbindelse med førtidspensionsreformen.

53. I Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse er der eksempler på tilskud, der tidligere har været midlertidige tilskud, hvor der har været en opfølgning inden for rammerne af effektiv tilskudsforvaltning. Ministeriet har oplyst, at for de tilskud, der er overgået til bloktilskud, foretages der ikke en specifik opfølgning på det enkelte tilskud eller ordninger finansieret af satspuljen. Ministeriet følger overordnet den generelle udvikling på området – som stort set udelukkende drejer sig om psykiatriområdet – ud fra udvalgte parametre. Omvendt er der tilsvarende eksempler på bloktilskud, der følges forholdsvis tæt inden for samme ministerområde som følge af, at relevant statistik er til rådighed. Boks 11 viser eksempler på opfølgning på bloktilskud.

Mentorordning og aktiv støtte i ressourceforløb

Som led i "Aftale om reform af førtidspension og fleksjob" af 30. juni 2012 besluttede aftaltpartierne at indføre ressourceforløb. Forløbene skal tilrettelægges individuelt og støttes med fx tilbud om en mentor. Mentorstøtte er en vigtig og integreret bestanddel af ressourceforløbet og skal medvirke til at sikre, at deltagerne motiveres og fastholdes i forløbet.

BOKS 11. EKSEMPLER PÅ OPFØLGNING PÅ BLOKTILSKUD

Ophævelse af aldersgrænsen for tilskud til psykologhjælp

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse følger aktiviteten i antallet af udbetalte tilskud og deraf følgende udgifter. Det sker på baggrund af en månedlig statistik fra Danske Regioner, hvoraf udviklingen i udgifterne og antallet af patienter fremgår.

Rehabilitering af torturofre i Danmark

Ordnningen blev oprettet i 2001 og blev i 2005 en del af bloktilskuddet til regionerne. Formålet er, at regionerne opnår tilskud til de pladser, de køber på de centre, der står for behandling af torturofre. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at der, før ordningen blev en del af bloktilskuddet, løbende blev fulgt op på antallet og udnyttelsen af pladser. På nuværende tidspunkt har regionerne driftsoverenskomst med centrene, og ministeriet foretager ikke særskilt opfølgning på tilskuddet.

Udbygning af opsøgende psykiatriteams og tvungen opfølgning

Indsatsen vedrørende tvungen opfølgning har været evalueret med positive resultater og anbefalinger om at gøre det permanent. Desuden har Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse fulgt op på regionernes aktiviteter med opsøgende psykiatriteams og tvungen opfølgning via en række målsætninger og krav om afrapportering fra regionerne. Efter at ordningen er overgået til bloktilskud, følger ministeriet ikke længere specifikt op på ordningen.

Resultater

54. Undersøgelsen viser, at der ikke er fastsat særlige krav til opfølgningen på satspuljefinansierede ordninger og projektilskud. Ministeriernes opfølgning følger deres sædvanlige praksis på tilskudsområdet. Det betyder, at der er forskel på ministeriernes opfølgning på de forskellige bevillingstyper under satspuljen. Det varierer derfor, hvilken tilgængelig viden der er vedrørende aktiviteter, resultater og effekt af en given indsats under satspuljen.

Ved projekt- og driftstilskud kan der fx følges op gennem regnskaber og statusrapporter, hvilket ikke på tilsvarende vis er muligt ved opfølgningen på lovbundne bevillinger og/eller bloktilskud. Undersøgelsen viser, at ministerierne i de tilskudssager (projekt- og driftstilskud), Rigsrevisionen har gennemgået, i det store hele foretager en tilfredsstillende opfølgning på mål, aktiviteter, resultater og økonomi.

I det omfang ministerierne følger op på lovbundne bevillinger og bloktilskud, viser de eksempler, der er gennemgået i undersøgelsen, at det primært er aktiviteten på den enkelte ordning, ministerierne følger, når de ser på anvendelsen af satspuljen for disse bevillingstyper. Undersøgelsen viser, at ministerierne har vanskeligt ved at følge det konkrete økonomiske forbrug, når satspuljen anvendes til at finansiere lovbundne bevillinger og bloktilskud. Dette skyldes, at der typisk ikke aflægges et særskilt regnskab for det enkelte tilskud. Konsekvensen bliver en manglende viden om det konkrete forbrug på satspuljefinansierede ordninger og dermed det faktiske træk fra satspuljen. Det er derfor i mange tilfælde svært at identificere, om der er uforbrugte midler på disse bevillingstyper, som burde tilbageføres til satspuljen.

Undersøgelsen viser videre, at det ikke er et krav, at det skal fremgå af anmærkningerne på den enkelte finanslovskonto, om der fra tidligere år er midler fra satspuljen, som medfinansierer en given ordning. Rigsrevisionen har fundet eksempler på ældre ordninger på Beskæftigelsesministeriets område, hvor det ikke fremgår af anmærkningerne på finansloven, om ordningen indeholder midler fra satspuljen. Det kan især være et problem ved ressortskift, hvis en tilskudsordning nedlægges, eller hvis formålet med loven eller målgruppen ændres, så det ikke længere indfrier formålet med satspuljen. I de tilfælde kan det være vanskeligt at identificere og indhente information om, at der er midler i den pågældende ordning, som eventuelt bør tilbageføres til satspuljen. Et aktuelt eksempel på, hvordan det kan være årsag til fejl, er fx i forbindelse med en ekstraordinær validering i foråret 2014, hvor det blev konstateret, at der ikke var sket korrekt tilbageførsel af samlet set 1,6 mia. kr.

3.2. Tværgående opfølgning på satspuljens anvendelse

55. Vi har undersøgt, om der ud over en opfølgning på projekt- og ordningsniveau sker en overordnet og tværgående opfølgning på anvendelsen af den samlede satspulje, fx om der sker en evaluering af de samlede satspuljefinansierede indsatser for et udvalgt fagområde, en bestemt målgruppe eller vedrørende større og mere permanente indsatsområder.

Tværgående evaluering af den samlede satspulje

56. Som det er konstateret i pkt. 54 følger ministerierne i vid udstrækning op på økonomi, mål og resultater på projektniveau. På ordningsniveau er det mere forskelligt, hvilken opfølgning der foretages. Generelt foretager ministerierne en vurdering af, om de enkelte projekttilskud opfylder det specifikke formål for den konkrete indsats. Om ministerierne foretager konkrete evalueringer af ordningerne er typisk afhængigt af en politisk prioritering i forbindelse med satspuljeforhandlingerne.

57. Vi henviser til, at det fremgår af Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning, at *"Ud over evalueringen af de enkelte tilskudsordninger kan der være behov for, at tilskudsmyndigheden med større mellemrum foretager en overordnet og tværgående evaluering af ministeriets samlede tilskudsområde. Det kan være som led i en strategisk vurdering af, om tilskudsordningerne er den bedste måde, hvorpå de langsigtede mål for områdets udvikling opnås"*.

En tværgående evaluering i tråd med anbefalingerne i effektiv tilskudsforvaltning kan bidrage til, at ministerierne foretager en overordnet vurdering af, hvordan anvendelsen af satspuljemidlerne lever op til formålet med satspuljen. Samtidig kan det danne grundlag for fremtidige prioriteringer ud fra en viden om, hvilke målgrupper der tilgodeses og med hvilken effekt set i forhold til at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper inden for social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Rigsrevisionen er i den sammenhæng opmærksom på de meget forskellige typer af indsatser, satspuljen finansierer, og som en overordnet tværgående evaluering vil skulle tage hensyn til.

58. Finansministeriet og de øvrige ministerier har ikke siden etableringen af satspuljen foretaget en overordnet og tværgående evaluering af det samlede tilskudsområde, dvs. den samlede satspulje, herunder om satspuljen samlet set lever op til formålet.

Undersøgelsen har dog vist et enkelt eksempel på en evaluering af satspuljemidlernes anvendelse inden for et særligt indsatsområde. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, herunder Socialstyrelsen, har søgt at samle op på tværs af en række udvalgte satspuljeprojekter. De har således foretaget en analyse af evalueringer af satspuljeprojekter, som er afsluttet i perioden april/maj 2011 - marts 2012. Opsamlingen har haft til formål kort at beskrive resultaterne af projekterne og vurdere effekten af indsatsen på borgerniveau. Men derudover er der ikke andre eksempler på, at de enkelte ministerområder foretager en tværgående evaluering eller analyse af et særligt indsatsområde, en målgruppe e.l. finansieret af satspuljemidler ud over ordningsniveau.

59. Undersøgelsen viser, at satspuljen finansierer en bred vifte af initiativer, hvor der kan være stor forskel på den målgruppe, initiativerne retter sig mod. De eksempler på forskellige satspuljefinansierede indsatser, der fremgår af undersøgelsen, jf. bl.a. boks 2, synliggør bredden i satspuljen og de indsatser, den finansierer. Puljen finansierer fx seksualundervisning i folkeskolen, supplerende dagpenge, merudgifter til førtidspension, opstartsstøtte til kommunerne vedrørende lønudgifter til etablering af rehabiliteringsteam og tilskud til psykologbehandling. Det understreger samtidig vigtigheden af at sikre opfølgning på, om satspuljen anvendes efter formålet. Både på projekt- og ordningsniveau, men også hvordan puljen samlet set eventuelt opdelt efter fagområder e.l. indfrier formålet og dermed bidrager til en forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper.

60. Ministeriet for Børn, Integration, Ligestilling og Sociale Forhold har oplyst, at der inden for de seneste år i ministeriet er sat fokus på den indledende satspuljeprocess for at sikre en mere detaljeret beskrivelse af nye initiativer, både hvad angår målgruppen og formålet med indsatsen, de konkrete mål og resultater, der forventes opnået, og oplysninger om økonomi mv. Ministeriet har udviklet sin egen skabelon til beskrivelse af nye initiativer og en projektmodel for udarbejdelsen med henblik på forhandlingen om, hvilke nye initiativer der iværksættes. I Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse anvendes den skabelon, som Finansministeriet har udarbejdet. Skabelonen indeholder mange af de tilsvarende informationer, som er anvendt i Ministeriet for Børn, Integration, Ligestilling og Sociale Forhold, men dog ikke på samme detaljeringsniveau.

Samlet oversigt over satspuljeinitiativer

61. Vores undersøgelse viser, at der ikke foreligger en oversigt, som på en enkel og gennemskuelig måde synliggør satspuljens samlede bevillinger på tværs af ministerområder. En tværgående oversigt kan både medvirke til at sikre gennemsigtigheden for offentligheden vedrørende, hvad satspuljen anvendes til, og medvirke til ministeriernes arbejde med forvaltningen af satspuljen. Det vil desuden være et væsentligt og afgørende udgangspunkt for ministerierne i forhold til at kunne foretage en overordnet tværgående evaluering.

Udarbejdelsen af en samlet oversigt over satspuljefinansierede bevillinger beror på det enkelte ministeriums initiativ til at udarbejde en oversigt. Finansministeriet har ikke fastsat krav herom og har heller ikke udstukket rammer for udarbejdelse af en tværgående oversigt over ordninger/bevillinger under satspuljen.

62. Formålet med en samlet oversigt er at bidrage til et enkelt og overskueligt overblik over anvendelsen af satspuljen fordelt på fx fagområder, målgrupper og typer af indsatser. Finansministeriet har oplyst, at satsreguleringsloven ikke tager stilling til fordelingen af midler mellem områderne inden for formålet og således heller ikke indeholder krav om en bestemt fordeling af midler. Rigsrevisionen er opmærksom herpå og peger udelukkende på hensynet til gennemsigtighed om satspuljens anvendelse. Finansministeriet har i sit hørings svar oplyst, at der i forlængelse af taskforcens arbejde vil blive taget initiativ til at undersøge, om der kan etableres et tværgående overblik over, hvordan satspuljens midler er fordelt på målgrupper, fagområder, typer af indsatser mv.

Resultater

63. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og de øvrige ministerier ikke siden etableringen af satspuljen har foretaget en overordnet tværgående evaluering af den samlede satspulje, der følger op på, om de satspuljefinansierede bevillinger samlet set indfrier formålet med satspuljen. Ministerierne følger op på de enkelte ordninger under satspuljen i forhold til deres specifikke formulerede formål, men ikke direkte i forhold til, fx hvordan resultater af indsatserne har betydning for, om formålet med satspuljen indfries. Set i forhold til den store variation i de finansierede projekter, hvor satspuljen anvendes bredt og med stor variation i formålsbeskrivelser, bliver det særligt væsentligt, at der foretages en tværgående evaluering af den samlede satspulje.

Undersøgelsen viser desuden, at der mangler et enkelt og gennemskueligt overblik over, hvad satspuljemidlerne anvendes til, så politikere og borgere/offentligheden kan se, hvordan midlerne er fordelt på fx målgrupper, fagområder og typer af indsatser.

Rigsrevisionen, den 2. juni 2015

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Metode

Undersøgelsen er baseret på møder med de udvalgte ministerier og gennemgang af skriftligt materiale, herunder gennemgang af udvalgte tilskudssager fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Udvælgelsen af ordninger og tilskudssager

Udvælgelsen af ordninger med underliggende tilskudssager er foretaget med afsæt i projektoversigten fra Finansministeriet. Et af formålene med udvælgelsen har været at få belyst, hvad satspuljemidlerne anvendes til, og i hvilket omfang ministerierne følger op på de forskellige tilskud under satspuljen. Der er derfor i udvælgelsen lagt vægt på at få en bred variation på tværs af de forskellige typer, herunder både midlertidige og permanente tilskud, der udmøntes som projektilskud, driftstilskud, bloktilskud eller lovbundne bevillinger. De udvalgte tilskud fra Finansministeriets projektoversigt er derfor først og fremmest eksempler på variationen i typer af tilskud under satspuljen og ikke en repræsentativ stikprøve af satspuljen. De ordninger og tilskudssager, der er gennemgået i undersøgelsen, er udvalgt ud fra type af tilskud og økonomisk væsentlighed.

Vi har samlet set udvalgt 27 ordninger. Ud af de 27 ordninger er der udvalgt 37 underliggende tilskudssager. De udvalgte ordninger og antallet af tilskudssager fremgår af bilag 2. Vi har undersøgt de forskellige ordninger ved at interviewe ministerierne om, i hvilket omfang og hvordan de følger op på ordningen og de enkelte projekt- og driftstilskud. Herudover har vi foretaget en mere systematisk gennemgang af skriftligt materiale og dokumentation vedrørende de udvalgte tilskudssager, hvor vi har foretaget en sagsgennemgang.

Metode til gennemgang af ordninger og tilskudssager

Gennemgangen af tilskudssagerne har helt overordnet baseret sig på principperne om god tilskudsforvaltning, som fremgår af Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsadministration. Metodisk har det krævet en differentieret tilgang, idet der for lovbundne bevillinger eller bloktilskud ikke – som for de øvrige tilskudstyper – foreligger sagsmateriale som fx regnskaber, projektbeskrivelser og faglige statusrapporter. Gennemgangen af lovbundne bevillinger og/eller bloktilskud har taget udgangspunkt i, om der sker en opfølgning på økonomi, aktivitet og resultater. Afdækningen heraf er baseret på møder med ministerierne kombineret med forskellig skriftlig dokumentation vedrørende ordningerne og opfølgningen. Gennemgangen af tilskudssager på de øvrige ordninger har haft særligt fokus på tilskudsyders krav til opstilling af mål, tilskudsmodtagers afrapportering af mål og resultater samt tilskudsyders opfølgning på den faglige afrapportering. Afdækningen af de forskellige temaer har baseret sig på dokumenterne i den enkelte tilskudssag.

Bilag 2. Udvalgte ordninger fra satspuljen

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold

FL-konto/ tidligere FL-konto		Bevilling i 2014	Aftaleår/ puljeår	Antal udvalgte sager på ordningen
Permanente lovbundne tilskud (ikke-bloktilskud)				
- ¹⁾	Merudgifter til førtidspension	2.079,0 mio. kr.	2002	-
Permanente lovbundne bloktilskud				
- ²⁾	Ramme til Barnets reform	305,0 mio. kr.	2010	-
- ²⁾	Ledsageordningen til handicappede	247,9 mio. kr.	1998	-
Permanente tilskud (ikke-lovbundne, ikke-bloktilskud)				
15.74.10	Sociale tilbud til personer med sindslidelser	51,6 mio. kr.	2003	5
15.75.73	Driftsstøtte til brugerorganisationer mv. (ordningen er permanent, men de 2 udvalgte sager er midlertidige tilskud)	97,1 mio. kr.	2009	2
Midlertidige tilskud				
15.14.15	Udvikling og etablering af børnehuse	11,0 mio. kr. ³⁾	2012	1
15.74.15	Psykiatriaftale 2011-2014	89,6 mio. kr.	2011	2
15.75.44	Bedre overgang til voksenlivet – en styrkelse af efterværnsindsatsen	32,5 mio. kr.	2011	2
I alt		2.913,7 mio. kr.		12

¹⁾ Refererer til flere forskellige FL-konti.

²⁾ Ingen FL-konto, da det er indarbejdet i det generelle bloktilskud til kommunerne. Eventuel tidligere FL-konto er ikke oplyst.

³⁾ Bevilling i 2013.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Statens Administrations projektoversigt, justeret efter ministeriets eventuelle korrektioner.

Beskæftigelsesministeriet

FL-konto/ tidligere FL-konto		Bevilling i 2014	Aftaleår/ puljeår	Antal udvalgte sager på ordningen
Permanente lovbundne tilskud (ikke-bloktilskud)				
17.32.01	Supplerende dagpenge	100,7 mio. kr.	1994	-
17.32.01	Fleksibel udtrædelsesordning for medhjælpende ægtefæller	84,4 mio. kr.	1996	-
17.38.01.20	Forbedring af sygedagpengeområdet (statslig refusion)	12,2 mio. kr.	1996	-
Permanente bloktilskud				
- ¹⁾	Initiativer til fremme af det rummelige arbejdsmarked	91,1 mio. kr.	2000	-
Permanente lovbundne bloktilskud				
17.19.78.20	Mentorstøtte og aktiv indsats i resurseforløb, reserve vedrørende budgetgaranti	41,2 mio. kr.	2014	-
17.56.02	Ledighedsydelse (udvidet ret til ferie og barsel for bl.a. folk i fleksjob)	30,9 mio. kr.	2001	-
Permanente tilskud (ikke-lovbundne, ikke-bloktilskud)				
17.21.08.10	Arbejdsmiljøforskningsfonden	56,6 mio. kr.	2009	9
Midlertidige tilskud				
17.46.78.10	Implementering af rehabiliteringsteams	22,4 mio. kr.	2013	3
17.49.42.10	Opsøgende indsats over for selvforsørgede	12,4 mio. kr.	2012	3
17.51.11.10	CABI (driftstilskud)	16,7 mio. kr.		1
I alt		468,6 mio. kr.		16

¹⁾ Refererer til flere forskellige tidligere FL-konti.

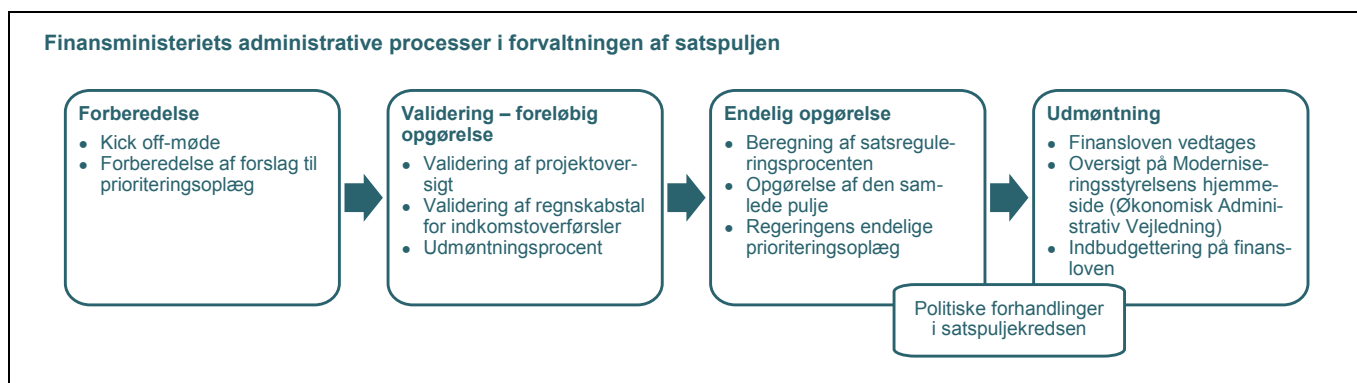
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Statens Administrations projektoversigt, justeret efter ministeriets eventuelle korrektioner.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

FL-konto/ tidligere FL-konto		Bevilling i 2014	Aftaleår/ puljeår	Antal udvalgte sager på ordningen
Permanente bloktilskud				
16.51.74	Udvidet behandlingsret i voksenpsykiatrien	452,4 mio. kr.	2009	-
16.51.57	Rehabilitering af torturofre i Danmark	4,3 mio. kr.	2001	-
16.51.10.20	Pulje til flere opsøgende og udgående teams i psykiatrien (permanent fra 2014 og benævnt "Udbygning af opsøgende psykiaritteams og tvungen opfølgning")	76,2 mio. kr.	2010	-
Midlertidige bloktilskud				
16.51.33	National handlingsplan for den ældre medicinske patient	56,5 mio. kr.	2012	1
16.11.79.10	Ophævelse af aldersgrænsen for tilskud til psykologbehandling af personer med depression	51,7 mio. kr.	2012	-
Permanente tilskud (ikke-lovbundne, ikke-bloktilskud)				
16.21.63	Lægeordineret heroin	66,3 mio. kr.	2009	-
Midlertidige tilskud				
16.21.31	Pulje til fremme af seksuel og reproduktiv sundhed i forhold til udsatte grupper, etniske minoriteter og unge	5,2 mio. kr.	2012	4
16.21.13	Forebyggende indsats for overvægtige børn og unge	7,3 mio. kr.	2012	3
16.33.16	Nationalt videnscenter for demens	6,4 mio. kr.	2012	1
I alt		726,3 mio. kr.		9

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Statens Administrations projektoversigt, justeret efter ministeriets eventuelle korrektioner.

Bilag 3. Satspuljens administrative processer



Figuren viser, at Finansministeriet i forberedelsen af årets satspuljeprocessen informerer de relevante ministerier om rammer og milepæle på et kick off-møde. Parallelt hermed arbejder de enkelte ministerier med forslag til, hvilke indsatser der kan indgå i regeringens prioriteringsoplæg, som skal fremlægges for Regeringens Økonomiudvalg.

Herefter følger en valideringsproces, hvor Finansministeriet, herunder Statens Administration, i samarbejde med de forskellige ministerier skal sikre, at de tal, der danner grundlaget for beregningerne af årets satspulje, er rigtige. Bl.a. skal de opgøre uforbrugte midler i de enkelte ministerier. Efter validering af data kan der foretages en endelig beregning af satsreguleringsprocenten og en opgørelse af den samlede pulje, herunder årets disponible beløb til forhandling. Samtidig er regeringens prioriteringsoplæg endeligt godkendt med henblik på de politiske forhandlinger med de partier, der indgår i forhandlingerne om udmøntning af satspuljen.

De endelige prioriteringsoplæg godkendes af Regeringens Økonomiudvalg og danner udgangspunkt for regeringens oplæg til satspuljeforhandlingerne. Oplægget er kvalificeret af de enkelte ministerier med projektbeskrivelser og økonomiske beregninger, og de enkelte ministre har haft mulighed for at give deres vurderinger og prioriteringer af initiativerne inden den endelige forelæggelse for Regeringens Økonomiudvalg.

De politiske forhandlinger nedfældes i en aftale om, hvordan puljen skal udmøntes. Når den politiske aftale er på plads, budgetteres de enkelte ordninger på finansloven under de enkelte ministerier, og informationerne om årets satspuljeaftale, beløb mv. offentliggøres på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside (Økonomisk Administrativ Vejledning). De bevillinger, der udmønter satspuljeaftalen, tiltrædes af Folketinget med vedtagelsen af årets finanslov.

Bilag 4. Ordliste

Bloktilskud	Tilskud, der udbetales som en samlet bevilling til kommuner og regioner. Der aflægges typisk ikke et særskilt regnskab for ordninger, som uddeles via bloktilskuddet.
Driftstilskud	Tilskud, der enten bevilges midlertidigt eller permanent fra satspuljen. Driftstilskud gives i denne sammenhæng til forskellige institutioner, der arbejder med foranstaltninger på social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet.
Intern revision	Rigsrevisionen kan aftale med de enkelte ressortministre, at interne revisorer udfører revisionen af bestemte virksomheder i samarbejde med Rigsrevisionen. Rigsrevisionen har ansvaret for revisionen, men baserer revisionen på den interne revisors arbejde. En aftale om intern revision mellem Rigsrevisionen og en minister bygger på rigsrevisorlovens § 9.
Lovbunden bevilling	Vedrører tilskud, hvor modtagerkredsen og tilskuddets størrelse eller beregningsgrundlag er fastsat i lovgivningen. Modtagerkredsen vil typisk være enkeltpersoner.
Projektoversigt	Udtræk fra satspuljedatabasen, der indeholder alle ordninger, som har haft en bevilling i ét eller flere af de 6 år fra og med finansåret før det indeværende finansår. Fx. skal projektoversigten, som udsendes i foråret 2015, indeholde alle ordninger med bevillinger i ét eller flere af årene 2014-2019.
Projektilskud	Er ofte midlertidige bevillinger, der fx går til udviklingsprojekter.
Puljebeløbet	Det beløb, som tilføres satspuljen, hvis der har været en positiv udvikling i årslønnen, som er højere end 2 %. Puljebeløbet udgør en procentdel, dog højst 0,3 %, af de samlede offentlige udgifter i lønåret til indkomstoverførsler, der reguleres med satsreguleringsprocenten.
Regeringens prioriteringsoplæg	Oplæg, der danner udgangspunkt for regeringens oplæg til satspuljeforhandlingerne. Oplægget er kvalificeret af de enkelte ministerier med projektbeskrivelser og økonomiske beregninger, og de enkelte ministre har haft mulighed for at give deres vurderinger og prioriteringer af initiativerne.
Satspuljedatabasen	Databasen indeholder data om alle ordninger under satspuljen og administreres af Statens Administration. Databasens oplysninger kan anvendes til at opgøre den akkumulerede pulje og den endelige beregning af årets disponible satspulje.
Satspuljeforhandling	Hvert efterår er der politiske forhandlinger om fordeling af årets satspuljemidler. Forhandlingerne resulterer i en aftale om årets udmøntning af satspuljen.
Satspuljens samlede (akkumulerede) ramme	Summen af de samlede midler, der er tilført satspuljeordningen hvert enkelt finansår (summen af alle hidtidige bekendtgjorte puljebeløb). Den samlede størrelse af satspuljen vokser, når puljen tilføres nye midler, som følge af regulering af overførselsindkomster.
Satsreguleringsprocent	Den procent, udvalgte indkomstoverførsler reguleres med årligt. Finansministeren bekendtgør hvert år senest i august måned årets satsreguleringsprocent.
Uforbrugte midler	Uforbrugte satspuljemidler afsat til et konkret initiativ/formål skal – medmindre andet aftales med partierne – tilbageføres til satspuljen senest 4 år efter det år, hvor den pågældende bevilling er forudsat anvendt.