

15/2007

STATSREVISORERNE



Beretning om viden om effekter af de sociale indsatser



15/2007

Beretning om viden om effekter af de sociale indsatser

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2008

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

Velfærdsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til velfærdsministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2008.

Velfærdsministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2007, som afgives i 2009.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-297-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM VIDEN OM EFFEKTER AF DE SOCIALE INDSATSER

De sociale indsatser omfatter sociale serviceydelser i forhold til de 4 hovedgrupper: ældre, handicappede, børn og unge samt udsatte voksne. De sociale indsatser omfatter fx kvindekrisecentre, anbringelse af børn og unge og hjælpemidler til handicappede, men ikke sociale overførsler som fx folkepension. I 2006 udgjorde de sociale serviceydelser ca. 69 mia. kr., hvilket er 1/3 af de samlede offentlige udgifter på det sociale område.

Kommunerne har ansvaret for at finansiere, udføre og dokumentere de sociale indsatser under serviceloven. I aftalerne om den kommunale økonomi er det fastlagt, at kommunerne har frihed til at tilrettelægge de sociale indsatser, og at den statslige styring er baseret på mål- og rammestyring med fokus på resultater. Kommunerne skal på sigt over for Folketinget og regeringen kunne dokumentere de kommunale aktiviteter og effekter – dvs. resultater og virkninger for borgerne af den førte socialpolitik.

Statsrevisorerne har siden 1999 i flere beretninger påpeget, at Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) kun i begrænset omfang kunne vurdere effekten af socialpolitikken. Disse sager er blevet afsluttet under henvisning til, at ministeriet løbende har udviklet evalueringsmodeller og taget en række passende initiativer til at skaffe sig systematisk viden om socialpolitikkenes effekter.

Det vedholdende arbejde har ført til, at Velfærdsministeriet nu har en strategi for, hvordan de sociale indsatser og sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekt. Fra 2007 vil der også være større fokus på effekter i de projekter, som er finansieret af satspuljen. Velfærdsministeriet opsamler også viden om sammenhængen mellem de sociale indsatser og effekter og stiller den til rådighed for kommunerne, men for at få mere viden om effekterne kræver det bl.a., at kommunerne systematisk registrerer de sociale indsatser, hvor det er relevant.

Statsrevisorerne vil godt understrege, at registrering og dokumentation ikke må blive et mål i sig selv, men skal bruges der, hvor det vil medvirke til bedre service eller bedre resultater for den eller de borgere, der berøres af den førte socialpolitik.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Velfærdsministeriet i højere grad end tidligere medvirker til, at de sociale indsatser kan baseres på viden om effekt. Statsrevisorerne finder det imidlertid mindre tilfredsstillende, at der stadig er begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser – selv på områder, hvor det er relevant og målbart.

Statsrevisorerne,
den 16. juni 2008

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*



Beretning til Statsrevisorerne om viden om effekter af de sociale indsatser

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 15. Velfærdsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål.....	5
	C. Afgrænsning og metode.....	6
III.	Strategi for effektarbejdet.....	7
	A. Overordnet formål med effektarbejdet	7
	B. Konkrete målsætninger for effektarbejdet.....	9
IV.	Effekter i sociallovgivningen.....	12
	A. Det lovforberedende arbejde	12
	B. Opfølgning på effekterne af sociallovgivningen	15
V.	Effekt i projekter finansieret af satspuljemidler	19
	A. Klare formål om effekt og klare målgrupper i projekter	19
	B. Opfølgning på effekterne	22
VI.	Vejledning, opsamling og formidling af viden om effekt.....	26
	A. Vejledning af kommuner	27
	B. Opsamling af viden samt forskning	28
	C. Formidling af viden om effekt.....	31
	Bilag 1. Ordliste.....	32

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Velfærdsministeriets (Socialministeriet indtil 27. november 2007) arbejde for at basere de sociale indsatser på viden om effekt. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i september 2007. De sociale indsatser har ofte stor betydning for de berørte borgeres liv, og det er derfor væsentligt at vide, hvilke indsatser der virker, og hvilke der ikke gør. I dag er der begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser, og der findes generelt ikke data, som kan bruges til at skaffe denne viden. De sociale indsatser baseres derfor overvejende på anden viden som fx viden om sociale problemer og årsager, sociale målgrupper samt tilrettelæggelse af socialt arbejde.

2. Velfærdsministeriet skønner, at udgiften til de sociale serviceydelser i 2006 var på ca. 69 mia. kr. (opgjort i 2008-priser). Det er kommunerne, der har ansvaret for at finansiere, udføre og dokumentere de sociale indsatser under serviceloven (lov om social service). Den begrænsede viden om effekt betyder, at man ikke har sikkerhed for, at pengene til de sociale serviceydelser bruges mest hensigtsmæssigt.

Statsrevisorerne har i flere beretninger bemærket, at Velfærdsministeriets grundlag for at vurdere effekten af den gennemførte socialpolitik var begrænset.

Der er generelt en øget politisk interesse for effekterne af de offentlige indsatser. Det afspejles bl.a. i aftalerne om den kommunale økonomi for henholdsvis 2006, 2007 og 2008, hvor der stilles øgede krav til kommunernes dokumentation af effekterne af de kommunale indsatser, og i satspuljeaftalerne for henholdsvis 2006, 2007 og 2008, hvor partierne bag aftalerne har efterspurgt viden om effekterne af de satspuljefinansierede indsatser.

3. Velfærdsministeriet har konkret ansvar for administrationen af satspuljerne og for det lovforberedende arbejde fx i tilknytning til serviceloven. Her kan ministeriet direkte medvirke til at sætte rammerne for de sociale indsatser. Derudover kan ministeriet påvirke kommunernes tilrettelæggelse og udførelse af de sociale indsatser gennem vejledning og formidling af viden om effekt.

4. Rigsrevisionen undersøger ikke de konkrete effekter af de sociale indsatser. Årsagen er, at der er begrænsede muligheder for at gennemføre effektmålinger af de sociale indsatser, da der ikke findes data, som indeholder systematiske registreringer af de sociale indsatser.

Formålet med denne beretning er derfor at vurdere, om Velfærdsministeriet i højere grad end tidligere medvirker til, at de sociale indsatser baseres på viden om, hvilke indsatser der virker. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Har Velfærdsministeriet en strategi for ministeriets arbejde med at basere de sociale indsatser på viden om effekt?
- Medvirker Velfærdsministeriet til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekterne af de sociale indsatser?

- Har Velfærdsministeriet sikret et større fokus på effekter i ministeriets forvaltning af satspuljerne til socialt udsatte grupper?
- Medvirker Velfærdsministeriet til, at kommunerne fremover kan basere de sociale indsatser på viden om effekt?

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Velfærdsministeriet i højere grad end tidligere medvirker til, at de sociale indsatser baseres på viden om effekt. Velfærdsministeriet stiller fx krav om sammenhæng mellem indsats og effekt til projekter finansieret af satspuljen. Der er dog generelt yderst begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser. Velfærdsministeriet har derfor igangsat et langsigtet projekt for at få mere viden om effekt. Rigsrevisionen finder, at Velfærdsministeriet i den forbindelse bør udpege og prioritere relevante sociale indsatsområder, fx i samarbejde med kommunerne, hvor der kan etableres et grundlag for en systematisk opsamling af data, der kan anvendes til at få viden om effekterne.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Velfærdsministeriet har en strategi for, hvordan de sociale indsatser fremover kan tilrettelægges ud fra viden om effekt. Det kan med fordel fremgå af strategien, på hvilke sociale områder der er størst behov for systematisk opsamling af data, som kan give ministeriet øget viden om effekterne af de sociale indsatser.

- Der er i dag begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser. Velfærdsministeriet formulerede i 2005 et overordnet formål om, at de sociale indsatser fremover skal styres efter effekter, men for at få mere viden om effekterne kræver det bl.a., at kommunerne systematisk registrerer de sociale indsatser.
- Velfærdsministeriet har siden 2005 formuleret 1-årige strategier, som indeholder konkrete målsætninger og aktiviteter, der understøtter en øget styring efter effekterne af de sociale indsatser. Målsætningerne og aktiviteterne retter sig mod ministeriets lovforberedende arbejde, administration af satspuljer, videnopsamling og formidling af viden til kommunerne.
- Rigsrevisionen finder, at arbejdet med strategien med fordel kan suppleres med en prioritering af, på hvilke områder der er behov for mere viden og dermed for en mere systematisk registrering af de sociale indsatser.

Velfærdsministeriet medvirker til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekterne af de sociale indsatser. Velfærdsministeriet har siden 2006 taget flere initiativer, der kan gøre det muligt fremover at følge op på lovens virkninger.

- Velfærdsministeriet forbereder relevant lovgivning, så effekterne af de sociale indsatser senere kan vurderes. Velfærdsministeriet har siden 2006 som en fast procedure gennemgået ny sociallovgivning for at indarbejde klart definerede målgrupper og klare formål i lovene, det såkaldte effekttjek. Ministeriet vurderer samtidig, om eksisterende viden om sammenhængen mellem indsats og effekt kan indskrives i lovbemærkningerne.

- Velfærdsministeriet kan ikke i dag følge op på effekterne af sociallovgivningen. Ministeriets nye procedure for effekt tjek samt et nyt koncept for lovovervågning giver ministeriet et bedre grundlag for at vurdere sammenhængen mellem indsats og effekt i de relevante dele af lovgivningen end tidligere.
- Velfærdsministeriet indsamler, analyserer og rapporterer således ikke løbende systematisk dokumentation for sammenhængen mellem indsats og effekt. En systematisk opsamling af data til brug i effektforskning forudsætter registrering af de sociale indsatser, fx på CPR-nr. Dette kan ske gennem lovgivning, som det er gjort med en database, der er oprettet for at skaffe viden om behandlingsgarantien for stofmisbrugere. Det kan også foregå i et samarbejde med kommunerne som fx i dokumentationsprojekter, der skal vise udviklingen inden for områderne ældre samt udsatte børn og unge.

Velfærdsministeriet sikrer, at der fra 2007 er større fokus på effekter i projekter finansieret af penge fra satspuljen.

- Velfærdsministeriet har tilrettelagt sine forretningsgange, så det kan sikres, at forslag til projekter tildeles penge fra satspuljen på baggrund af klare formål om effekt, klare målgrupper samt tydelige begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt.
- Velfærdsministeriet vurderer projekternes begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt i projekterne, før projekterne tildeles penge.
- Velfærdsministeriet følger op på effekterne af projekterne ved årligt at indsamle oplysninger om indsatser og opnåede effekter.

Velfærdsministeriet medvirker samlet set til, at kommunernes sociale indsatser fremover kan baseres på viden om effekt. Ministeriets viden om effekt og øvrige viden kan med fordel anvendes til at prioritere de sociale indsatsområder, hvor det er relevant med en systematisk opsamling af data.

- Velfærdsministeriet vejleder i forbindelse med konkrete tiltag kommuner i at definere og afgrænse indholdet af de sociale indsatser og at formulere en sammenhæng mellem indsats og effekt.
- Velfærdsministeriet opsamler eksisterende viden om effekt samt øvrig relevant viden fra forskningen og fra praksis. Ministeriet understøtter endvidere forskning og opbygning af viden om effekter gennem Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) og SFI Campbell samt gennem eksterne samarbejdsrelationer.
- Velfærdsministeriet formidler eksisterende viden om effekt til kommuner og har etableret formidlingskanaler til at formidle denne viden.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Denne beretning handler om Velfærdsministeriets (Socialministeriet indtil 27. november 2007) arbejde for, at de sociale indsatser bliver baseret på viden om effekt. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i september 2007.

6. De sociale indsatser har ofte stor betydning for de berørte borgeres liv, og det er derfor væsentligt at vide, hvilke indsatser der virker, og hvilke der ikke gør. I dag er der begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser, og der findes generelt ikke data, som kan bruges til at skaffe denne viden. De sociale indsatser baseres derfor overvejende på anden viden som fx viden om sociale problemer og årsager, sociale målgrupper samt tilrettelæggelse af socialt arbejde. Det betyder, at man ikke kan fastslå, hvilke indsatser der mest effektivt fx stopper mænds vold mod kvinder eller bryder med negativ social arv.

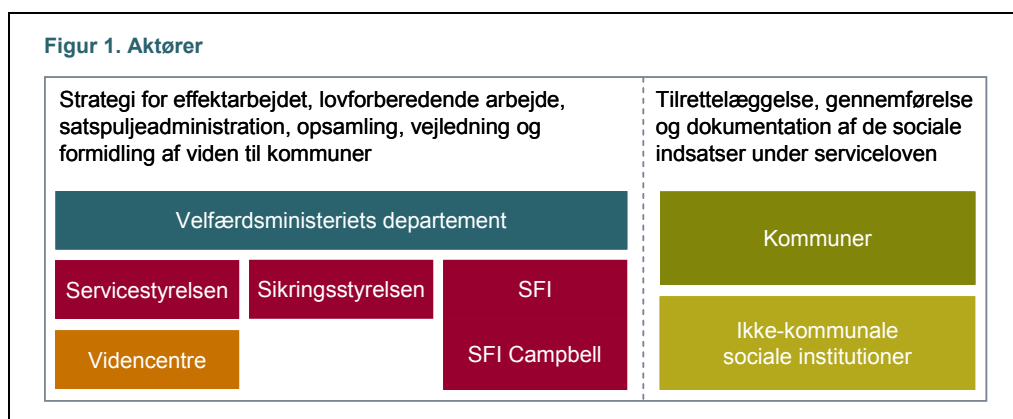
Den begrænsede viden om effekt betyder også, at man ikke har sikkerhed for, at pengene på det sociale område bruges mest hensigtsmæssigt. Velfærdsministeriet skønner, at udgiften til de sociale serviceydelser i 2006 var på ca. 69 mia. kr. (i 2008-priser), som finansieres af kommunerne med statslig refusion inden for enkelte områder. De sociale serviceydelser dækker de 4 sociale hovedområder: ældre, handicappede, børn og unge samt udsatte voksne. De omfatter bl.a. kvindekrisecentre, anbringelser af børn og unge og hjælpemidler til handicappede. En social serviceydelse kan bestå af en eller flere sociale indsatser. Fx kan en anbringelse af et barn på en institution både omfatte psykologhjælp og specialundervisning på institutionen. Velfærdsministeriet oplyser, at de samlede offentlige udgifter på det sociale område i 2006 var på knap 197 mia. kr. (i 2008-priser). Ud over de sociale serviceydelser omfatter de samlede sociale udgifter også de sociale overførsler som fx folkepension.

7. Der er generelt en øget politisk interesse for effekterne af de offentlige indsatser. Det afspejles bl.a. i aftalerne om den kommunale økonomi mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) for 2006, 2007 og 2008. Her stilles der krav om, at kommunerne på sigt dokumenterer effekterne af de kommunale indsatser. Aftalerne om satspuljen på det sociale område for 2006, 2007 og 2008 er et andet eksempel. Partierne bag aftalen har således efterspurgt viden om, hvorvidt de satspuljefinansierede indsatser fører til de ønskede resultater og effekter for udsatte grupper.

8. Figur 1 viser de aktører, som har indflydelse på, at de sociale indsatser fremover bliver baseret på viden om effekt.

En **social indsats** er fx bosteder til hjemløse, en ordning såsom støttekontakt-person til handicappede eller en specifik behandlingsmetode såsom multisystemisk terapi på et familie-behandlingssted.

Effekt er den tilstand, der opnås gennem en indsats, umiddelbart efter indsatsen er gennemført (resultater), på lidt længere sigt (virkning på mellemlangt sigt) og på langt sigt (virkning).



Figur 1 viser, hvilke aktører der har indflydelse på, at de sociale indsatser fremover bliver baseret på viden om effekt. Velfærdsministeriet har direkte indflydelse på at formulere en strategi for, hvordan de sociale indsatser kan baseres på viden om effekter. Derudover har ministeriet direkte indflydelse på, at det lovforberedende arbejde og projekter finansieret af satspuljemidler bliver baseret på viden om effekt.

Kommunerne har ansvaret for at finansiere, udføre og dokumentere de sociale indsatser under serviceloven. Med strukturreformen overtog kommunerne fra 1. januar 2007 tillige hovedparten af de amtslige sociale opgaver. Samtidig blev kommunerne sammenlagt til færre og større enheder for at øge fagligheden og kvaliteten i opgaveløsningen. Aftalerne om den kommunale økonomi for 2006, 2007 samt 2008 fastlægger, at samarbejdet mellem stat og kommuner er baseret på mål- og rammestyring med fokus på resultater. Kommunerne skal have større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver, herunder de sociale indsatser. Den statslige styring skal til gengæld tage afsæt i kommunernes målopfyldelse og dokumentation for deres resultater. Hensigten er derfor, at kommunerne på sigt over for Folketinget og regeringen skal dokumentere de kommunale aktiviteter og effekterne for borgerne.

Det er i dag kommunerne, der fastsætter kravene til dokumentation for effekterne af de sociale indsatser og for at opsamle og basere de sociale indsatser på eksisterende relevant viden om effekt. Ministeriet kan dog indirekte påvirke praksis i kommunerne gennem vejledning, opsamling og formidling af viden om effekt. Med strukturreformen blev Velfærdsministeriets opgave med at formidle og udvikle viden på tværs af kommunerne placeret i en ny styrelse, Servicestyrelsen.

9. Statsrevisorerne har i flere beretninger påpeget, at Socialministeriets grundlag for at vurdere effekten af den gennemførte socialpolitik var begrænset. Rigsrevisionen påpegede i beretning nr. 7/98 om Socialministeriets økonomistyring fra 1999, at ministeriet burde udarbejde en egentlig strategi og handlingsplan, der gjorde det muligt at følge og vurdere socialpolitikens effekter på alle socialområder. I beretning nr. 3/02 om satsreguleringspuljen fra 2003 og beretning nr. 7/05 om pulje til socialt udsatte grupper fra 2006 påpegede Statsrevisorerne, at Velfærdsministeriet ved udmøntningen af satspuljemidlerne, herunder puljen til socialt udsatte grupper, ikke havde sikret, at der senere kunne følges op på effekterne af de satspuljefinansierede sociale indsatser. Denne undersøgelse er derfor også en opfølgning på de tidligere beretninger.

B. Formål

10. Formålet med undersøgelsen er at belyse og vurdere, om Velfærdsministeriet i højere grad end tidligere medvirker til, at de sociale indsatser baseres på viden om, hvilke indsatser der virker. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Har Velfærdsministeriet en strategi for ministeriets arbejde med at basere de sociale indsatser på viden om effekt?
- Medvirker Velfærdsministeriet til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekterne af de sociale indsatser?
- Har Velfærdsministeriet sikret et større fokus på effekter i ministeriets forvaltning af satspuljerne til socialt udsatte grupper?
- Medvirker Velfærdsministeriet til, at kommunerne fremover kan basere de sociale indsatser på viden om effekt?

Blandt de nævnte beretninger i pkt. 9 følger denne undersøgelse særskilt op på beretning nr. 7/05 om pulje til socialt udsatte grupper. Det fremgår af notat til Statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 7/05, at rigsrevisor vil følge og orientere Statsrevisorerne om følgende punkter:

- ministeriets bestræbelser på at operationalisere målsætninger for lignende puljer
- udviklingen af det puljeadministrative it-system, så det fungerer som en tjekliste i forhold til koblingen mellem puljens målsætninger og vurderingskriterier
- ministeriets overvejelser vedrørende tilrettelæggelsen af den økonomiske og faglige opfølgning
- ministeriets overvejelser vedrørende modeller til registrering af de udsatte grupper
- ministeriets tiltag for at prioritere effektmålinger højere
- ministeriets arbejde med at måle tilvækst.

Opfølgningen på ovenstående punkter fremgår af kap. V.

C. Afgrænsning og metode

11. Rigsrevisionen undersøger ikke de konkrete effekter af de sociale indsatser. Årsagen er, at det ikke er muligt at gennemføre effektmålinger af de sociale indsatser, da der ikke findes data, som indeholder systematiske registreringer af de sociale indsatser.
12. Undersøgelsen omfatter perioden 1999-2008 med vægt på 2005-2008, hvor Velfærdsministeriet påbegyndte et mere systematisk arbejde med at tilvejebringe viden om effekt i ministeriet.
13. Undersøgelsen sætter fokus på de institutioner i Velfærdsministeriets koncern, som indgår i arbejdet med effekt jf. figur 1. Undersøgelsen omfatter de sociale serviceydelser i medfør af serviceloven (lov om social service) samt de projekter, der finansieres af satsreguleringspuljen. Rigsrevisionen undersøger ikke kommunernes og de ikke-kommunale sociale institutioners arbejde med de sociale indsatser.
14. Undersøgelsens spørgsmål er rettet mod de områder, hvor Velfærdsministeriet har mulighed for at påvirke udformningen af de sociale indsatser. Først analyseres de områder, hvor ministeriet direkte kan påvirke de sociale indsatser. Dette er i ministeriets arbejde med strategi, lovgivning og satspuljer, som analyseres i henholdsvis kap. III, IV og V. Ministeriet kan indirekte påvirke de sociale indsatser gennem vejledning, opsamling og formidling af viden om effekt, hvilket analyseres i kap. VI.
15. Undersøgelsen baserer sig på interviews og gennemgang af dokumenter fra Velfærdsministeriets departement, Servicestyrelsen, Sikringsstyrelsen, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) samt SFI Campbell. Det drejer sig bl.a. om strategier, resultatkontrakter og interne arbejdsdokumenter.
16. Beretningen har i udkast været forelagt Velfærdsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Strategi for effek tarbejdet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Velfærdsministeriet har en strategi for, hvordan de sociale indsatser fremover kan tilrettelægges ud fra viden om effekt. Det kan med fordel fremgå af strategien, på hvilke sociale områder der er størst behov for systematisk opsamling af data, som kan give ministeriet øget viden om effekterne af de sociale indsatser.

17. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet har en strategi for ministeriets arbejde med at basere de sociale indsatser på viden om effekt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en strategi for ministeriets effek tarbejde på socialområdet skal bidrage til, at der indføres styring efter effekterne af de sociale indsatser. En strategi bør derfor indeholde formål samt konkrete målsætninger og aktiviteter, der understøtter udviklingen hen mod styring efter effekterne.

For at vurdere, om Velfærdsministeriet har formuleret en strategi for ministeriets arbejde med at basere de sociale indsatser på viden om effekt, har Rigsrevisionen derfor undersøgt, om ministeriet har formuleret:

- et overordnet formål om at styre de sociale indsatser efter effekterne af de sociale indsatser
- konkrete målsætninger og aktiviteter, der kan understøtte en øget styring efter effekter.

A. Overordnet formål med effek tarbejdet

18. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet har formuleret et overordnet formål om styring efter effekterne af de sociale indsatser.

19. Velfærdsministeriet anser arbejdet med at basere de sociale indsatser på viden om effekt som et langsigtet projekt, der strækker sig over de næste årtier. Udgangspunktet for effektprojektet er, at der i dag er begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser. Ministeriet har igennem det seneste årti taget forskellige tiltag for at skaffe viden om effekterne.

20. Rigsrevisionen udarbejdede i 1999 beretning nr. 7/98 om Socialministeriets økonomistyring. Det fremgik af beretningen, at det daværende Socialministerium ikke havde udarbejdet en samlet strategi med tilhørende handlingsplan for videnindsamling og evaluering af effekterne af lovbundne bevillinger. Statsrevisorerne bemærkede hertil, at Socialministeriets grundlag for at vurdere effekten af den gennemførte socialpolitik var begrænset.

21. Som led i udmøntningen af satsreguleringspuljen blev der i 1999 afsat 5 mio. kr. samt 13 mio. kr. årligt i perioden 2000-2002 til evaluering af ministeriets hovedområder. I 2000 blev kontoen yderligere forhøjet med 10 mio. kr. i hvert af årene 2000 og 2001 samt 11 mio. kr. i 2002. Ministeriet igangsatte på dette grundlag et evalueringsprogram, der omfattede en systematisk gennemgang af ministeriets hovedområder. Programmet havde dog ikke fokus på effekterne af de sociale indsatser, men skulle lægge vægten på amternes og kommunernes implementering af lovgivningen for at finde de stærke og svage sider både i lovgivningen og i den praktiske udmøntning af socialpolitikken.

22. Ministeriet igangsatte i 2005 et større effektprojekt, som skulle fokusere skarpere på effekterne af de sociale indsatser, end evalueringerne havde gjort. Det langsigtede mål med effektprojektet er, at socialpolitik og praksis baseres på resultatbaseret styring og effektforskning og dermed styres efter de effekter, man ønsker for borgeren.

BOKS 1. RESULTATBASERET STYRING OG EFFEKTFORSKNING

Resultatbaseret styring handler om at tilrettelægge og styre indsatser efter de effekter, man ønsker at opnå. Resultatbaseret styring kræver, at der defineres præcise *mål* for den tilsigtede effekt af indsatsen, at *målgruppen* klart defineres og afgrænses, og at der formuleres en sammenhæng mellem indsats og effekt, som underbygges af den aktuelt bedste viden. Her er både viden om effekt og øvrig viden om målgrupper, sociale problemer, socialt arbejde mv. væsentlig. Endelig skal hvert led i indsatsen *dokumenteres*, og resultaterne sammenholdes med målene for effekt.

Effektforskning er forskning, der måler effekten af en bestemt indsats. I effektforskning søger man at isolere effekten, så det bliver muligt at fastslå, at der er en direkte sammenhæng mellem indsats og effekt. Det gøres bl.a. ved at karakterisere målgruppen så præcist som muligt, at følge den over længere tid samt at lave kontrolgrupper. Adgang til CPR-nr.-registreringer vil øge kvaliteten af effektforskningen.

Både resultatbaseret styring og effektforskning kan skabe viden om effekt. Der er dog forskel på pålideligheden af denne viden. Den dokumentation, som resultatbaseret styring medfører, kan blot *sandsynliggøre*, at der er en sammenhæng mellem indsats og effekt, mens effektforskning kan *fastslå* dette.

23. For at sætte fokus på mål og effekt i ministeriets arbejde etablerede Velfærdsministeriet en intern effekt-taskforce i 2005. Efterfølgende blev der også oprettet en effekt-taskforce i Servicestyrelsen. Alle taskforce-medlemmer kommer på kursus i resultatbaseret styring. Taskforce-medlemmerne er placeret i departementets og styrelsens fagkontorer. Her fungerer de som sparringspartnere for medarbejderne i kontorerne med det formål at integrere resultatbaseret styring i arbejdet med lovgivning, satspuljer, opsamling af viden og vejledning og formidling af viden til kommunerne.

24. Velfærdsministeriets effektarbejde er organisatorisk forankret i et effektsekretariat, placeret i departementet i kontoret Effekt og digitalisering. Effektsekretariatet afholder kurser i resultatbaseret styring for alle ministeriets medarbejdere, gennemfører seminarforløb i forbindelse med effektprojekter og giver sparring til effekt-taskforcens medlemmer. Effektsekretariatet har siden 2006 haft resultatkontrakter med departementets effekt-taskforce-medlemmer, der evalueres årligt.

25. For at få mere viden om effekterne af indsatserne er det ifølge Velfærdsministeriet bl.a. nødvendigt, at kommunerne leverer data om indsatserne og deres effekt. For at kommuner systematisk kan registrere indsatserne, kræver det, at indholdet af de sociale indsatser er klart defineret og afgrænset, hvilket ifølge ministeriet ofte ikke er tilfældet.

26. Velfærdsministeriet oplyser, at det er et ofte tidskrævende arbejde for kommunerne at registrere indsats og effekt, hvis registreringerne ikke allerede foretages med et andet formål. Ministeriet fremhæver, at den øgede dokumentationsindsats på det sociale område er genstand for stor diskussion. Derfor er det væsentligt, at sagsbehandlere i kommunerne og medarbejderne i de sociale tilbud oplever, at de har gavn af den dokumentation, de foretager, fx som hjælp til at vælge den rette indsats til en bestemt borger. Er dette ikke tilfældet, vil registreringen alene blive opfattet som en administrativ byrde.

Velfærdsministeriet bemærker i den sammenhæng, at det kræver en langsigtet strategi og investering samt en bred opbakning fra nationale politikere, kommuner og socialarbejdere, hvis kommunerne skal dokumentere deres indsatser på en måde, som gør det muligt at måle deres effekt. Herunder kræver det, at måden, der skal dokumenteres på, ikke bliver unødigt tidskrævende og bureaukratisk. Velfærdsministeriet påpeger, at man ellers risikerer, at kommunerne bruger tid og resurser på at levere data, som alligevel ikke bliver brugt til at udføre effektmålinger.

Vurdering

27. Der er i dag begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser. Velfærdsministeriet formulerede i 2005 et overordnet formål om, at de sociale indsatser fremover skal styres efter effekter, men for at få mere viden om effekterne kræver det bl.a., at kommunerne systematisk registrerer de sociale indsatser.

B. Konkrete målsætninger for effektarbejdet

28. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet har formuleret konkrete målsætninger og aktiviteter, der kan understøtte en øget styring efter effekterne af de sociale indsatser.

29. Velfærdsministeriets departement har fra 2005 og frem udmøntet effektprojektet og det overordnede formål i 1-årige skriftlige strategier. Rigsrevisionen har gennemgået strategierne med henblik på at udlede konkrete målsætninger og aktiviteter, der kan understøtte en øget styring efter effekterne af de sociale indsatser. Rigsrevisionen har sammenfattet strategierne i skema 1.

Skema 1. Velfærdsministeriets strategier for effektarbejdet

Målsætninger	Succeskriterier og aktiviteter
Kompetenceopbygning Kompetenceopbygning af departementets og Service-styrelsens medarbejdere	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatorisk forankring af effektarbejdet i Velfærdsministeriets departement, Effektsekretariatet. • Etablering af en effekt-taskforce i departementet og styrelsen. • Anvendelse af resultatbaseret styring i resultatkontrakter.
Lovgivning Effektsikring af lovgivningen	<ul style="list-style-type: none"> • Krav om klart formål, specifikke mål, målgruppe, begrundelse for sammenhængen mellem indsats og effekt samt målopfølgning. • Udmøntning af lovforslag i overensstemmelse med intentionerne.
Satspuljer Måltrettet arbejde med effekt i forhold til satspuljerne	<ul style="list-style-type: none"> • Forbedret administrativ styring af satspuljeprojekterne. • Krav om klart formål, præcis målgruppe, præcise mål for effekt, begrundelse for sammenhængen mellem indsats og effekt samt målopfølgning. • Pilotprojekter med ekstern vejledning og støtte til projektdeltagerne.
Vejledning Udbredelse af resultatbaseret styring til den sociale praksis	<ul style="list-style-type: none"> • Dialog med udførerne af de sociale indsatser om resultatbaseret styring i forbindelse med koncernens ad hoc-opgaver og projekter, herunder projekter finansieret af satspuljemidler og frivillige organisationer.
Effektforskning Mere effektforskning i og uden for ministeriets regi	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriet skal blive bedre til at bestille effektforskning. • Mere fokus på effekt i SFI's arbejde, bl.a. med et effektforskningsprogram. • Samarbejde med andre aktører om forskning i effekt på det sociale område.
Videnstrategi Opsamling og formidling af viden om effekt, så den kan anvendes i socialpolitik og praksis	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af standarder og metoder for systematisk videnopsamling. • Formidling af viden i tilknytning til konkrete projekter (på kort sigt). • Overordnede strategiske overvejelser om formidling af viden om, hvad der virker (på længere sigt).

Kilde: Rigsrevisionens sammenfatning af Velfærdsministeriets strategier.

Skema 1 viser, at Velfærdsministeriets 1-årige strategier generelt beskriver målsætninger, succeskriterier og aktiviteter for opsamling, formidling og anvendelse af effektviden i socialpolitik og praksis.

Strategierne har vægt på årets arbejdsopgaver. Ministeriet kan direkte påvirke udviklingen i socialpolitikken og i praksis mod styring efter effekterne på målsætningerne om *kompetenceopbygning*, *lovgivning* og *satspuljer*. På målsætningerne om *vejledning*, *effektforskning* og *videnstrategi* er ministeriets muligheder for påvirkning af praksis mere indirekte.

Skemaet viser videre, at succeskriterierne generelt afspejler det langsigtede mål om resultatbaseret styring, jf. pkt. 22. Det fremgår bl.a. af målsætningerne *lovgivning* og *satspuljer*, hvor der skal opstilles præcise mål for effekt og følges op på, om målene nås. Det langsigtede mål om effektforskning indgår som en særskilt målsætning i strategien. Velfærdsministeriet har oplyst, at det prioriterer at udbrede og anvende resultatbaseret styring højere end effektforskning. Resultatbaseret styring er et grundlæggende redskab til at etablere systematiske registreringer, bl.a. i kommunerne, der kan anvendes til at give viden om effekt. Derimod er effektforskning både tidskrævende og metodisk vanskelig at gennemføre. Ministeriet satser derfor på kort sigt på at igangsætte nogle få projekter årligt inden for områder, hvor forudsætningerne er til stede eller kan tilvejebringes.

Endelig viser skemaet, at Velfærdsministeriet anser intern kompetenceopbygning som en nødvendig forudsætning for, at ministeriet kan bidrage til, at socialpolitikken og de sociale indsatser i kommunerne baseres på viden om effekt. Formålet med kompetenceopbygningen er at udbrede tankegangen bag resultatbaseret styring internt i ministeriets koncern. Til det formål har ministeriet oprettet Effektsekretariatet i departementet samt en effekt-taskforce i både departementet og Servicestyrelsen. Derudover indgår resultatbaseret styring i opbygningen af resultatkontrakter med en række af Velfærdsministeriets underliggende institutioner (fx videncentrene under Servicestyrelsen).

30. For at indføre resultatbaseret styring af de sociale indsatser, kræves viden om effekterne af de sociale indsatser, jf. boks 1. Dette forudsætter, at kommunerne registrerer deres indsatser. Velfærdsministeriets målsætninger, succeskriterier og aktiviteter kan efter Rigsrevisionens opfattelse generelt understøtte en øget styring efter effekterne af de sociale indsatser. Velfærdsministeriet har dog valgt, at strategien ikke skal forholde sig til, hvordan der kan opnås en mere systematisk registrering af de sociale indsatser i kommuner mv. Rigsrevisionen finder, at disse spørgsmål med fordel kan behandles i ministeriet effektstrategi, da det er et væsentligt grundlag for at skaffe viden om effekten af sociale indsatser, jf. pkt. 25.

Vurdering

31. Velfærdsministeriet har siden 2005 formuleret 1-årige strategier, som indeholder konkrete målsætninger og aktiviteter, der understøtter en øget styring efter effekterne af de sociale indsatser. Målsætningerne og aktiviteterne retter sig mod ministeriets lovforberedende arbejde, administration af satspuljer, videnopsamling og formidling af viden til kommunerne.

32. Rigsrevisionen finder, at arbejdet med strategien med fordel kan suppleres med en prioritering af, på hvilke områder der er behov for mere viden og dermed for en mere systematisk registrering af de sociale indsatser.

IV. Effekter i sociallovgivningen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Velfærdsministeriet medvirker til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekterne af de sociale indsatser. Velfærdsministeriet har siden 2006 taget flere initiativer, der kan gøre det muligt fremover at følge op på lovens virkninger.

33. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet medvirker til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekterne af de sociale indsatser.

34. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en sociallovgivning, der er baseret på viden om effekt, bidrager til mere målrettede og effektive sociale indsatser. Sociallovgivningen må derfor så vidt muligt baseres på antagelser om sammenhængen mellem indsats og effekt og være formuleret på en måde, så det er muligt at følge op på effekterne af lovgivningen. Dette indebærer bl.a., at målgruppen for loven er klart afgrænset, at formålet med loven er klart formuleret, og at der er sat specifikke mål op for loven. Derudover må der foretages en konkret opfølgning på, om lovgivningen har produceret de forventede effekter.

35. For at vurdere, om Velfærdsministeriet medvirker til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekt, har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- Velfærdsministeriet forbereder lovgivningen, så effekterne af de sociale indsatser senere kan vurderes
- Velfærdsministeriet følger op på effekterne af sociallovgivningen.

A. Det lovforberedende arbejde

36. For at vurdere, om Velfærdsministeriets forbereder lovgivningen, så effekterne af de sociale indsatser senere kan vurderes, har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- sociallovgivningen rettes mod klart definerede målgrupper med klare formål om effekt
- sociallovgivningens virkemidler baseres på velbegrundede antagelser om sammenhængen mellem indsats og tilsigtede effekter.

Veldefineret målgruppe og klart formål om effekt i sociallovgivningen

37. Velfærdsministeriet besluttede i maj 2006 at effektjekke ny sociallovgivning og lovrevisioner. Ministeriets krav om effektjekk ligger væsentligt ud over de generelle krav til udarbejdelse af lovforslag angivet i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998.

38. I Velfærdsministeriets effektstrategi er der fokus på klare formål og opfølgning på mål i lovgivningen. Effekttjekket indebærer, at departementet tager stilling til 5 krav for at sikre, at der senere kan evalueres på lovens virkninger:

1. Loven skal have et klart formål.
2. Formålet skal underbygges af specifikke mål (SMART-sikrede), så man kan måle, om loven opfylder sit formål.
3. Målgruppen skal være klar og velbeskrevet.
4. Lovgivningen skal have en begrundelse for sammenhængen mellem virkemidler og effekt (forandringsteori). Det skal være sandsynligt og så vidt muligt underbygget af viden, at lovens virkemidler fører til de ønskede mål.
5. Der skal følges op på, om formålet med loven opfyldes.

SMART-mål
Specifikke, Målbare, Accepterede, Realistiske og Tidsafgrænsede mål for indsatsen.

Som minimum skal pkt. 1: *klart formål* og pkt. 3: *velbeskrevet målgruppe* altid indgå i lovbemærkningerne. De øvrige punkter skal indgå, medmindre væsentlige, fx politiske eller strategiske, hensyn taler imod.

BOKS 2. EKSEMPEL PÅ EFFEKTTJEK I ET LOVFORSLAG

Lovforslag L 154 fra 2008 (forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om friskoler og private grundskoler m.v.) indeholder et forslag til en styrket indsats over for kvinder og børn på krisecentre mv. I lovbemærkningerne er der defineret et klart formål, en præcis målgruppe og en forandringsteori, dvs. pkt. 1, 3 og 4 i effekttjekket. Formålet er at støtte kvinder og børn, der forlader et kvindekrisecenter, til at skabe en ny tilværelse og ikke vende tilbage til en familiesituation præget af vold. Målgruppen er kvinder på krisecentre, som skal flytte til egen bolig, og deres børn over 6 år. Forandringsteorien er baseret på erfaringer og forskning. Indsatsen over for kvinderne er rådgivning om fx bolig, økonomi, skole og arbejde både forud for og efter udflytning fra krisecentret. Antagelsen er, at en tidlig rådgivningsindsats mindsker risikoen for, at kvinden går tilbage til det voldsprægede forhold. Indsatsen over for børnene over 6 år er psykologhjælp. Antagelsen er, at en tidlig bearbejdning af børnenes traumatiske oplevelser vil bedre børnenes trivsel på kort sigt og mindske deres risiko for sociale problemer på lang sigt. Derudover skal effekten af lovforslaget evalueres.

39. Proceduren for effekttjek af lovgivning beskrives i Velfærdsministeriets lovdrejebog fra januar 2007 og i Lovprocesinformationssystemet fra januar 2008. I foråret 2007 indførte Velfærdsministeriet modelnotater som ny standardprocedure i lovarbejdet. Modelnotaterne angiver i skabelonform de vigtigste elementer, der skal medtages i et lovforslag, og gør det muligt at indarbejde effektperspektivet på et tidligt tidspunkt i lovarbejdet. I modelnotaterne skal medarbejderne i fagkontorerne tage stilling til de 5 effektkrav enten ved at udfylde alle 5 punkter eller ved konkret at begrunde, hvorfor et eller flere punkter ikke er relevante eller skal fremhæves i lovbemærkningerne. Ifølge Velfærdsministeriet har Effektsekretariatet og effekt-taskforcens medarbejdere en vigtig rolle i at give sparring til medarbejdere i ministeriet, så viden om effekt indgår i det lovforberedende arbejde i fagkontorerne. Med oprettelse af Lovkoordineringskontoret fra januar 2008 er der generelt strammet op på kvaliteten i ministeriets lovarbejde, hvilket også indbefatter effekttjek af sociallovgivningen.

40. I folketingssamlingen 2006/2007 udvalgte Velfærdsministeriet 6 ud af 17 lovforslag, som var velegnede til effekttjek. Da det var første år med effekttjek, ønskede ministeriet at få erfaringer med effekttjek på nogle af de lovforslag, ministeriet på forhånd vurderede, var mest velegnede. Ministeriet prioriterede således ikke de øvrige lovforslag, da de havde en teknisk karakter, hvor effektperspektivet var mindre relevant. Ministeriet påpeger i øvrigt, at der ikke altid er politisk vilje til at indarbejde alle 5 effektkrav i en lov, og at den politiske proces ikke altid giver tid til effekttjek. Ministeriets plan for folketingssamlingen 2007/2008 er, at alle lovforslag på socialområdet skal effekttjekkes.

41. Velfærdsministeriet gjorde i august 2007 status på det første års effektjæk af lovforslag. Ministeriet vurderede, at status viste et for beskedent resultat med hensyn til at indarbejde de 5 effektkrav. Kun i 5 lovforslag var et eller flere af de 5 effektkrav således blevet indarbejdet. Status viste desuden, at der var tvivl blandt medarbejderne i Velfærdsministeriets fagenheder om, hvorvidt og med hvilket ambitionsniveau effektkravene skulle efterleves. Derfor blev reglerne indskærpet og proceduren præciseret i august 2007.

42. Rigsrevisionen har gennemgået Effektsekretariatets opgørelse over, hvorvidt de 5 effektkrav i folketingssamlingen 2007/2008 på tilfredsstillende vis er blevet indarbejdet i lovforslagene. Gennemgangen fremgår af skema 2.

Skema 2. Effektjæk af sociallovgivningen 2007/2008, 2. samling (Antal)

Lovforslag	2007/2008 ¹⁾
Totalt antal lovforslag	19
Teknisk karakter (ikke relevant med effektkrav)	2
Effektsekretariatet ikke involveret som krævet	3
Konsensus mellem Effektsekretariatet og Lovkoordineringskontoret om, at alle relevante effektkrav er med	11
Mindst 1 af de 5 effektkrav er med	14

¹⁾ 2 lovforslag bestod af henholdsvis 6 og 2 satspuljeforslag, der i skemaet er medtaget hver for sig i stedet for selve lovforslagene. Det lovforberedende arbejde i 2. samling i 2007/2008 blev påvirket af folketingsvalget i november 2007.

Kilde: Velfærdsministeriet.

Det fremgår af skema 2, at der i det andet år med effektjæk var 19 lovforslag, hvoraf de 17 var relevante for effektjæk. Heraf kom mindst 1 af de 5 effektkrav med i 14 lovforslag. I det andet år med effektjæk var målsætningen ikke blot at få flere erfaringer med effektjæk, men at der i ministeriet var enighed om, hvilke effektkrav det gav mening at medtage i hvilke lovforslag. Dette skete i 11 lovforslag foruden i de 3 lovforslag, hvor Effektsekretariatet ikke blev inddraget.

43. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Velfærdsministeriets opstramning af procedurene for indarbejdelse af effektkrav i sociallovgivningen har haft den ønskede virkning. Ministeriets procedurer fungerer generelt tilfredsstillende, så der i dag sker en mere systematisk indarbejdelse af effektkravene i lovgivningen. Sociallovgivningen rettes således i stigende grad mod klart definerede målgrupper og med klart formål om effekt.

44. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet med effekt-taskforcen og de etablerede procedurer med 5 effektkrav har et effektivt redskab, der kan anvendes til at sikre, at klart definerede målgrupper og klare formål om effekt indarbejdes i sociallovgivningen.

Sociallovgivningens virkemidler

45. Effektjæklistens pkt. 4 om lovgivningens virkemidler er dér, hvor allerede kendt viden om sammenhængen mellem indsats og effekt kan indskrives i loven (lovbemærkningerne).

46. Velfærdsministeriet oplyser, at lovrevisioner altid er baseret på erfaringer. Der er endvidere i dag mere politisk lydhørhed for, at lovforslag baseres på effektforskning eller dokumentation for sandsynliggjort effekt. I de fleste tilfælde er det dog ikke viden om effekt, der indskrives i lovgivningen, men øvrig praksis- eller forskningsbaseret viden, der sandsynlig-

gør, at lovens effekter indtræffer. Sociallovgivningens virkemidler baseres således kun undtagelsesvist på effektforskning eller dokumentation, der sandsynliggør en sammenhæng mellem indsats og tilsigtede effekter.

47. Siden effekttjekket af sociallovgivningen blev påbegyndt, har Velfærdsministeriet afprøvet 2 modeller for inddragelse af forskningsbaseret viden og antagelser om sammenhængen mellem indsats og effekt i lovarbejdet:

- Ved udarbejdelse af lovforslag (L 135), anbringelsesområdet, indhentede Velfærdsministeriet viden fra forskning og inspirationsmøder med forskere, socialarbejdere, fagforeninger, institutioner mv. Ministeriet samlede på denne måde viden, der dog ikke byggede på effektforskning. Lovforslaget blev vedtaget i 2006/2007-samlingen.
- Ved udarbejdelse af lovforslag (L 181) om ungdomssanktionen gennemgik en ekspertgruppe relevant forskning på området. Også dette lovforslag blev vedtaget i 2006/2007-samlingen.

48. Velfærdsministeriet har oplyst, at det ikke altid er tidsmæssigt muligt eller bliver prioriteret resurse-mæssigt at få udarbejdet forskningsoversigter, før et lovforslag udarbejdes. Nogle gange udarbejder fx SFI mindre ad hoc-undersøgelser som grundlag for ministeriets lovforbere-delse. Der beregnes dog altid økonomiske og administrative konsekvenser af et lovforslag samt angives en finansieringsmodel.

49. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Velfærdsministeriet har fundet nogle modeller for systematisk inddragelse af viden fra forskning eller praksis, der fremover kan anvendes til i højere grad end hidtil at basere sociallovgivningens virkemidler på sammenhængen mellem indsats og tilsigtede effekter.

Vurdering

50. Velfærdsministeriet forbereder relevant lovgivning, så effekterne af de sociale indsatser senere kan vurderes. Velfærdsministeriet har siden 2006 som en fast procedure gennemgået ny sociallovgivning for at indarbejde klart definerede målgrupper og klare formål i lovene, det såkaldte effekttjek. Ministeriet vurderer samtidig, om eksisterende viden om sammenhængen mellem indsats og effekt kan indskrives i lovbemærkningerne.

B. Opfølgning på effekterne af sociallovgivningen

51. For at vurdere, om Velfærdsministeriet følger op på effekterne af sociallovgivningen, har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- Velfærdsministeriet opstiller kriterier og metoder til at vurdere sammenhængen mellem indsats og effekter af sociallovgivningen
- Velfærdsministeriet løbende indsamler, analyserer og rapporterer systematisk dokumentation for sammenhængen mellem indsats og effekter af sociallovgivningen.

Kriterier og metoder til vurdering af sociallovgivningen

52. Med de 5 effektkrav til sociallovgivningen har Velfærdsministeriet de grundlæggende kriterier for, at sammenhængen mellem indsatser og effekter af sociallovgivningen fremover kan vurderes. Ifølge effekttjeklistens pkt. 5 skal Velfærdsministeriet følge op på, om lovens formål opfyldes. Dette kan gøres enten gennem en specifik lovovervågning, som gennemgås i dette afsnit, eller ved departementets løbende overvågning af det sociale område, som gennemgås i næste afsnit.

53. Ifølge Velfærdsministeriets effektstrategi skal ministeriet bidrage til, at lovforslagene udmøntes i overensstemmelse med intentionerne. Ifølge Velfærdsministeriet er der dog en række problemer forbundet med dette. Med få undtagelser angiver sociallovgivningen i dag ikke metoder til at opnå lovens formål, og vejledninger til lovene er formuleret under hen-

syn til det kommunale selvstyre. Kommunerne har således frihed til at vælge forskellige metoder til at opnå de resultater, loven kræver. SFI's forskning i kommunernes metoder i det sociale arbejde viser desuden, at metoderne ofte ikke er nedskrevne, og at det derfor er svært at sammenligne resultaterne af de sociale indsatser i forskellige kommuner. Derfor er det vanskeligt at vurdere effekterne af de sociale indsatser og sætte dem i forhold til lovens formål.

54. Regeringen har i alle folketingsår siden 2000 udvalgt én lov til lovovervågning på hvert ministerområde. Udvælgelsen på Velfærdsministeriets område sker efter indstilling fra ministeriet i forbindelse med udarbejdelse af lovprogrammet. Servicestyrelsen udfører lovovervågningerne, som hidtil ikke har været tilrettelagt, så de kunne bruges som grundlag for målinger af effekt.

55. Fra 2006 har Velfærdsministeriet anvendt et nyt koncept for lovovervågning, der giver dokumentation for situationen på det berørte område, når loven træder i kraft, samt øget datakvalitet. Det nye koncept er udviklet til lovforslag, der sigter på at skabe positive forandringer for en bestemt målgruppe af borgere. Velfærdsministeriet har oplyst, at det vil være opmærksom på dette, når der udvælges lovforslag til lovovervågning.

56. Det nye koncept har kun været anvendt på loven om udvidelse af personkredsen for støtte- og kontaktpersonordningen (SKP), lov nr. 369 af 1. maj 2006. Lovovervågningen forventes afsluttet i januar 2010. Lovovervågningen skal bl.a. dokumentere, om målgruppen får tilbuddet og opnår den tilsigtede effekt. Derudover evalueres kommunernes gennemførelse af ordningen. Lovovervågningen af SKP-ordningen kan sandsynliggøre, om der er en sammenhæng mellem indsats og effekt, men ikke fastslå en sammenhæng. Dette skyldes, at de borgere, der er omfattet af ordningen, ikke kan følges over flere år, da der ikke er CPR-nr.-indberetninger, at kommunerne muligvis gennemfører ordningen forskelligt, og at der ikke kan etableres en kontrolgruppe.

57. Servicestyrelsen har ret til at få registerdata til brug i lovovervågninger, men er afhængig af kommunernes indberetninger til styrelsen. Styrelsen tilstræber at tilrettelægge indberetningssystemerne, så de er så brugervenlige for kommunerne som muligt. Desuden giver styrelsen feedback til kommunerne på egne data for at motivere til fortsat indberetning.

58. Velfærdsministeriet opstiller 3 forudsætninger for, at effekterne af en lov kan registreres:

- ensartet anvendelse af begreber i det sociale arbejde over tid
- registreringer på CPR-nr. over tid
- it-understøttelse af registreringerne.

Ensartet anvendelse af begreber er ifølge Velfærdsministeriet vigtigt, for at der kan gennemføres forløbsstudier, studier på tværs af kommuner eller på tværs internt i kommuner. Ofte bruges begreberne ikke ensartet.

CPR-nr.-registreringer inden for rammerne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000) er ifølge Velfærdsministeriet nødvendige for, at de data, som styrelsen tilvejebringer gennem lovovervågningerne, kan anvendes af forskere til egentlig effektforskning, hvor også andre relevante registeroplysninger anvendes. I modsætning til sundheds- og beskæftigelsesområderne er det i dag undtagelsen, at der er registreringer på CPR-nr. på servicelovens område. Kun når der er visitation til en ydelse, kan Servicestyrelsen kræve CPR-nr.-indberetninger. Der er ifølge Velfærdsministeriet 3 hindringer for CPR-nr.-indberetninger: 1) manglende konsensus omkring betydningen af dokumentation som en måde at forbedre kvaliteten i arbejdet på, 2) at det på socialområdet ikke er praksis, at staten har centrale data samt problemer med, hvem der har rettighederne til data og 3) at der på kommunalt niveau ikke er konsensus om behovet for central dataopsamling og CPR-nr.-registreringer for at kunne sikre dokumentation til brug for effektstudier og kvalitetsudvikling.

Støttekontaktpersonordningen

Loven pålægger kommunerne at tilbyde en støtte- og kontaktperson til personer med sindslidelser, alkohol- og stofmisbrugere eller hjemløse. Den ønskede effekt af tilbuddet er at bryde målgruppens isolation, skabe en positiv kontakt til det offentlige system og ad den vej øge den enkeltes selvværd, evne til at tage ansvar for eget liv og tro på en positiv forandring.

It-understøttelse af registreringerne er ifølge Velfærdsministeriet i dag fuldt ud teknisk muligt på grund af kravet om åbne standarder i offentlige it-systemer. Dog forudsætter det, at kommunernes datasystemer er designet til at understøtte gældende lovgivning og kommunale kontoplaner, så der kan rapporteres om bl.a. anvendelse af resurser og indsatser direkte derfra og til Servicestyrelsens systemer.

59. Ifølge Velfærdsministeriet er der i forskningsregi interesse for CPR-nr.-indberetninger for at få bedre registerdata til forskning på det sociale område. Derudover ville registreringer på CPR-nr. for hver paragraf i serviceloven gøre det muligt at følge udviklingen i kommunerne og sammenligne deres indsats.

60. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Velfærdsministeriet med det nye koncept for lovovervågning har nogle grundlæggende metodiske elementer til vurdering af sammenhængen mellem indsatser og effekter af sociallovgivningen. Det nye koncept er dog ikke tilstrækkeligt, da ikke al sociallovgivning udtages til lovovervågning, da konceptet ikke indeholder CPR-nr.-indberetninger, og da der ikke er stringens i begrebsanvendelsen på tværs af kommunerne.

Indsamling, analyse og rapportering af effekter af sociallovgivningen

61. Velfærdsministeriet bruger forskellige statistikker og registerdata til den løbende overvågning af det sociale område. De væsentligste kilder er Danmarks Statistiks resurseopgørelse og de kommunale regnskaber. Herudover indgår bl.a. DREAM-registret, misbrugsstatistikken samt Ankestyrelsens og Servicestyrelsens statistikker. Dataene er på aktivitets- og økonominiveau uden kobling mellem regnskabstal og CPR-nr. og består af faste udtræk, ikke af rådata, som ministeriet selv kan analysere. Ministeriet bruger de forskellige data til fx at vurdere, om udgifterne og antal personer på et lovområde udvikler sig, som det var hensigten, men kan ikke bruge disse data til at vurdere effekter. Overvågningen af området fører eventuelt til regulering af lovgrundlaget ved lovændringer og ny lovgivning, foruden at overvågningen indgår i finanslovarbejdet.

62. KL, Finansministeriet og Velfærdsministeriet har igangsat dokumentationsprojekter på områderne ældre, udsatte børn og unge, dagtilbud og handicappede, og der er planer om at igangsætte et tilsvarende projekt på området for udsatte voksne. I dokumentationsprojekterne skal de centrale aktører blive enige om en række landsdækkende indikatorer for udviklingen på det pågældende område, som kommunerne efterfølgende skal rapportere på til nationalt niveau. Formålet er at sikre et godt datagrundlag for den løbende drøftelse af udviklingen på et område.

63. Dokumentationsprojektet på ældreområdet trækker fra 1. februar 2008 data fra kommunernes omsorgssystemer. Indberetningerne påfører dermed ikke de kommunale medarbejdere en unødvendig administrativ byrde. I projektet måles der primært på kommunernes ydelser. Vurderingen af effekten af indsatserne sker fortrinsvis på baggrund af brugerundersøgelser, men uden registrering af CPR-nr. Projektet har således fokus på borgernes oplevelse af indsatserne, men ikke på, om der reelt sker en ændring af borgernes situation. Velfærdsministeriets oprindelige oplæg til projektet var at måle på effekt, men det viste sig at være vanskeligt at finde entydige og administrativt hensigtsmæssige indikatorer for effekt.

64. Servicestyrelsen har ansvaret for administrationen af en række registre, der opsamler data på socialområdet. Blandt disse er ventetid for behandlingsgaranti for stofmisbrugere (VBGS) og DanRIS-ambulant, det Centrale Informations- og Analysesystem (CIAS) og Tilbudsportalen.

65. Rigsrevisionen har gennemgået materialer om Servicestyrelsens databaser med henblik på at udlede centrale eksempler på dataindsamling i styrelsen. Rigsrevisionen har sammenfattet eksemplerne i skema 3.

Registerdata er bl.a. registreringer af de sociale indsatser og af de borgere, som modtager dem.

Skema 3. Eksempler på dataopsamling i Servicestyrelsen

Register	Beskrivelse
Stofmisbrugsdatabasen (VBGS og DanRIS-ambulant)	Stofmisbrugsdatabasen er udviklet i samarbejde mellem Servicestyrelsen og Center for Rusmiddelforskning på Aarhus Universitet. Databasen er oprettet for at få pålidelige data på stofmisbrugsområdet og har til formål at give viden om, hvorvidt behandlingsgarantien for stofmisbrugere overholdes, jf. servicelovens § 101, skabe overblik over behandling af stofmisbrugere og udviklingen i gruppen af stofmisbrugere samt bidrage til effektforskning på området. Kommunerne har fra januar 2008 pligt til at indberette oplysninger om stofmisbrugsbehandling på CPR-nr. til Servicestyrelsens database. Center for Rusmiddelforskning modtager data fra Servicestyrelsen og foretager effektforskningen på de indberettede data, hvorimod Servicestyrelsen ikke selv bruger CPR-nr.-data. Stofmisbrugsområdet er i dag det eneste område, hvor der er CPR-nr. i indberetninger fra kommunerne.
Det Centrale Informations- og Analyzesystem (CIAS)	CIAS udgør fra 1. januar 2007 til 31. december 2009 datagrundlaget for de regionale udviklingsråds overblik over udviklingen i forbrug af institutionspladser på de forskellige lovparagraffer på det sociale område. Der er indberetning på alle paragraffer i serviceloven, hvor der er visitation, men ikke på CPR-nr. Derfor kan databasen kun anvendes til sammenligninger mellem kommuner på forbrug af pladser.
Tilbudsportalen	Tilbudsportalen er en internetportal, der indeholder oplysninger om en række kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område. Kommunerne og andre leverandører af sociale tilbud rapporterer om indholdet af de sociale tilbud til Tilbudsportalen, hvilket giver et detaljeret billede af de enkelte tilbud. Disse grunddata kan sammen med andre data anvendes til benchmarking af kommuner på fx pris på ydelser.

Kilde: Sammendrag af Servicestyrelsens materialer om databaser.

Skema 3 viser, at der på et enkelt lovområde, stofmisbrugsområdet, er en systematisk dataopsamling, som giver mulighed for at foretage effektstudier af de sociale indsatser. Skemaet viser videre, at der også på andre områder sker en systematisk opsamling af data, der potentielt kan anvendes til effektstudier. Dette potentiale kan dog ikke udnyttes til fulde uden tilstrækkelige indberetninger, fx på CPR-nr., til de pågældende registre.

66. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dokumentationsprojekterne på hver deres område har et potentiale som basis for indsamling og analyse af systematisk dokumentation for sammenhængen mellem indsats og effekter af sociallovgivningen. Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at CIAS sammen med Tilbudsportalen ligeledes har potentiale til at blive et effektivt redskab til indsamling, analyse og rapportering af indsatser og effekter på servicelovens paragraffer, såfremt der foretages CPR-nr.-registreringer på de indberettede data. For stofmisbrugsdatabasen er CPR-nr.-indberetning allerede lovpligtig.

Vurdering

67. Velfærdsministeriet kan ikke i dag følge op på effekterne af sociallovgivningen. Ministeriets nye procedure for effekttek samt et nyt koncept for lovovervågning giver ministeriet et bedre grundlag for at vurdere sammenhængen mellem indsats og effekt i de relevante dele af lovgivningen end tidligere.

68. Velfærdsministeriet indsamler, analyserer og rapporterer således ikke løbende systematisk dokumentation for sammenhængen mellem indsats og effekt. En systematisk opsamling af data til brug i effektforskning forudsætter registrering af de sociale indsatser, fx på CPR-nr. Dette kan ske gennem lovgivning, som det er gjort med en database, der er oprettet for at skaffe viden om behandlingsgarantien for stofmisbrugere. Det kan også foregå i et samarbejde med kommunerne som fx i dokumentationsprojekter, der skal vise udviklingen inden for områderne ældre samt udsatte børn og unge.

V. Effekt i projekter finansieret af satspuljemidler

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Velfærdsministeriet sikrer, at der fra 2007 er større fokus på effekter i projekter finansieret af penge fra satspuljen.

69. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet har sikret et større fokus på effekter i ministeriets forvaltning af satspuljerne til socialt udsatte grupper.

Rigsrevisionen har desuden fulgt op på en række udestående punkter fra beretning nr. 7/05 om pulje til socialt udsatte grupper. Puljen til socialt udsatte grupper er i 2007 blevet fulgt op af projekter under handlingsprogrammet Det Fælles Ansvar II, hvor Velfærdsministeriet har særligt fokus på mål om effekter og opfølgningen på effekterne. Det er ministeriets hensigt, at positive erfaringer fra Det Fælles Ansvar II skal udbredes til administrationen af de øvrige projekter, der får penge fra satspuljen. Rigsrevisionen har derfor udvalgt Det Fælles Ansvar II som særlig case i undersøgelsen.

For at vurdere, om Velfærdsministeriet har sikret et større fokus på effekter i forvaltningen af satspuljerne, har Rigsrevisionen undersøgt, om Velfærdsministeriet:

- sikrer, at penge fra satspuljen gives til projekter, hvor der er klare formål om effekt, klare målgrupper samt tydelige begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt
- følger op på, om projekterne opnår de forventede effekter.

A. Klare formål om effekt og klare målgrupper i projekter

70. For at vurdere, om Velfærdsministeriet sikrer, at penge fra satspuljen gives til projekter, hvor der er klare formål om effekt, klare målgrupper samt tydelige begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt, har Rigsrevisionen undersøgt, om Velfærdsministeriet:

- har tilrettelagt forretningsgange, der sikrer, at pengene gives til projekter, der har klare formål om effekt, klare målgrupper samt tydelige begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt
- i et udvalg af sager vedrørende projekter fra 2007 har dokumenteret, at ministeriet har vurderet begrundelserne for sammenhængen mellem indsats og effekt.

Velfærdsministeriets forretningsgange ved tildeling af penge fra satspuljen

Fordelingen af penge fra satspuljen er en politisk aftale

71. Der indgås hvert år en aftale om udmøntning af penge fra satspuljen mellem forligspartierne bag puljen. Der blev i november 2006 indgået aftale for perioden 2007-2010. Der udmøntes i perioden i alt ca. 4,2 mia. kr., svarende til ca. 1,05 mia. kr. årligt. Velfærdsministeriets andel af pengene udgør 670-697 mio. kr. pr. år i perioden 2007-2010. Resten af pengene hører under bl.a. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Beskæftigelsesministeriets områder.

De projekter, der skal gennemføres, kan enten fremgå direkte af aftalen om fordelingen af satsreguleringspuljen eller blive udvalgt senere. Dette gælder fx gruppen af projekter under Det Fælles Ansvar II. Velfærdsministeriet har efter indgåelse af den politiske aftale vurderet forslag til en række forskellige projekter under handlingsprogrammet.

72. Det er altid en politisk afgørelse, hvilke projekter der skal gennemføres. Der er ikke lovkrav om, at projekterne skal have effekt. Projekterne kan fx være forsøg, hvor der ikke kan gives garanti for effekter, men hvor der kan indhentes ny viden om bl.a. effekt.

Velfærdsministeriets administration – fokus på effekter i 2007

73. Velfærdsministeriet har ansvaret for den overordnede administration af projekterne, herunder vurdering af forslagene til projekter og løbende opfølgning på fremdrift og økonomi i projekterne.

74. Velfærdsministeriet har siden Rigsrevisionens beretning om pulje til socialt udsatte grupper arbejdet med at gøre mål om effekter i projekterne lettere at kontrollere. Ministeriets arbejde har betydet, at ministeriet fra og med 2007 stiller krav om, at der i forslagene til projekter skal være tydelige begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt i projekterne. Der skal desuden være en god beskrivelse af, hvordan der efterfølgende kan måles på de opnåede effekter.

75. Det er ministeriets mål, at der fra 2007 gennemføres måling af effekt på alle nye projekter, der får penge fra satspuljen, hvis det er relevant.

Det Fælles Ansvar II – pilotprojekt med skærpede krav om dokumentation af effekter

76. Der er en del nye krav til fokus på effekter i administrationen af projekterne under Det Fælles Ansvar II. Bl.a. blev det allerede i udarbejdelsen af strategien for Det Fælles Ansvar II fra politisk side understreget, at der skulle være fokus på at skabe konkrete resultater i de socialt udsatte borgeres liv. Det blev derudover meldt ud, at der løbende ville blive fulgt op på, om målene blev nået og skabte konkrete forbedringer for borgerne. Det var et politisk ønske, at der i opfølgningen skulle anvendes en ny form for dokumentation. Dokumentationen skulle gøre det muligt at følge resultaterne af programmet. Dokumentationen skulle også kunne bruges af projektejerne til at styre projekterne og give dem viden om de opnåede effekter. Der skulle derfor foregå opfølgning af effekter på brugerniveau.

77. Det fremgår af Velfærdsministeriets vejledning om ansøgningspuljer til udmøntning af Det Fælles Ansvar II, at der i projekterne under Det Fælles Ansvar II stilles særlige krav om dokumentation af projekternes resultater for de socialt udsatte borgere. I ansøgningerne skal det bl.a. beskrives, hvordan de enkelte indsatser forventes at skabe forandringer i deltagerens situation. Der skal også være formuleret klare målgrupper, klare mål for antal brugere, antal pladser mv.

Der skal desuden udarbejdes særligt grundige beskrivelser af begrundelserne for sammenhængen mellem indsats og effekt. Beskrivelserne, der kaldes forandringsteorier, offentliggøres på handlingsprogrammets hjemmeside for de enkelte projekter. Hensigten med at udarbejde beskrivelserne er bl.a. at øge bevidstheden hos projektejerne om, hvordan projekterne kan have effekt for brugerne af projekterne.

Projekteksempel

Girltalk.dk

Projekt, der skaber et internetforum og et netværk for unge piger med problemer, som har brug for hjælp og rådgivning fra andre i samme situation.

Projektejere

De personer, organisationer mv., der rent praktisk udfører projektet.

78. Der er oprettet en rådgivningsfunktion i Servicestyrelsen som led i Det Fælles Ansvar II med det formål at hjælpe forslagsstillerne til projekter med at beskrive projekterne, så de lever op til de nye krav om fokus på effekt. Rådgivningen skal derudover være med til at sikre, at projekterne bidrager til målopfyldelsen i Det Fælles Ansvar II. Endelig skal rådgivningen medvirke til, at ejerne af projekterne holder fokus og opmærksomhed på målopfyldelsen.

79. Der er knyttet et konsulentfirma til Det Fælles Ansvar II. Konsulentfirmaet har givet støtte til formuleringen af projekternes forandringsteori. Konsulentfirmaet har desuden været med til at præcisere resultatmålene og medvirket i tilrettelæggelsen af den løbende indsamling af resultater af projekterne. Konsulentfirmaet har bl.a. i samarbejde med Servicestyrelsen gennemført en række workshopper med ejerne af projekterne.

Konsulentfirmaet har ansvar for den løbende indsamling af data fra projekterne. Konsulentfirmaet har desuden ansvar for en generel model for måling af dokumenteret effekt i projekterne. Konsulentfirmaet udarbejder derudover en årlig samlet statusrapport til Velfærdsministeriet vedrørende udviklingen i handlingsprogrammet. Konsulentfirmaet yder også hjælp til projektejernes dokumentationsarbejde, der skal være med til at sikre, at projektejerne kan bruge måleresultaterne til egen læring og projektstyring. Konsulentfirmaet skal endelig gennemføre en afsluttende evaluering af handlingsprogrammet.

Øvrige projekter finansieret af satspuljemidler

80. Projekter, der får penge fra satspuljen, kan være baseret på idéer fra politikere, fra Velfærdsministeriet eller fra eksterne forslagsstillere. Velfærdsministeriet foretager en vurdering af de forventede effekter af projekterne. Rent praktisk effektsikres projekterne af sagsbehandlere i departementets fagkontorer med bistand fra ministeriets Effektsekretariat.

81. Forslagene vurderes bl.a. ved at sammenligne forslagene med projekter og aktiviteter, der allerede er i gang. Hvis sagsbehandlere ud fra kendt viden kan konstatere, at projekterne fx bygger på metoder, som ikke har de ønskede effekter, indgår det i vurderingen af forslagene. Målene i forslagene SMART-sikres. Derudover vurderes det, om forslagene er godt beskrevet i de skemaer, der anvendes til forslagene, og om forslagene følger relevante vejledninger. Efter kvalitetssikring i ministeriet fremlægges forslagene til politisk godkendelse.

82. Når der er indgået politisk forlig om fordelingen af satspuljemidlerne, får projektejerne tilsendt et standardbrev (tilskudsbrev) med eventuelle specifikationer af særlige krav til det enkelte projekt samt generelle oplysninger om tildeling og betingelserne for rapportering om indsatser, effekter, revision mv.

Velfærdsministeriets system til administration af projekter finansieret af satspuljemidler

83. Velfærdsministeriet anvender 2 forskellige systemer til sin administration af puljer. Til administration af projekter godkendt før 2007 anvendes det Pulje Administrative System (PAS). Til projekter, der er vedtaget for 2007 og frem, anvendes det Tilskudsadministrative System (TAS). Projekter under Det Fælles Ansvar II administreres også i TAS. De 2 systemer har de samme grundlæggende funktioner, men TAS er mere brugervenligt. Systemerne administreres af Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen.

I TAS registreres og dokumenteres sagsforløbet i de enkelte projekter, herunder fx beskrivelse af projekterne, sagsbehandlernes vurdering af projekterne samt oplysninger om afgørelse af, om projekter skal gennemføres. Disse oplysninger indtastes efter en blanket, der er udfyldt af sagsbehandlere i fagkontorerne i Velfærdsministeriet, efter projekterne er godkendt.

84. Efter et projekt er godkendt, styrer systemet udskrift af tilskudsbrev til projektejerne og udbetalinger af tilskud til disse. Dette sker bl.a. på grundlag af indtastninger fra sagsbehandlerne i Tilskudskontoret om, at relevant/krævet dokumentation fra projekterne er modtaget, herunder fx attesterede udbetalingsanmodninger, andre særligt krævede oplysninger, årlige statusrapporter samt reviderede regnskaber.

Gennemgang af et udvalg af 11 sager vedrørende projekter

85. Rigsrevisionen har gennemgået 11 sager vedrørende projekter, der har fået satspuljemidler, for at vurdere Velfærdsministeriets sagsbehandling af forslag til projekter. Sagerne er ikke tilfældigt udvalgt, men omfatter 5 almindelige projekter og 6 projekter under Det Fælles Ansvar II.

Rigsrevisionen har ved gennemgangen af sagerne konstateret, at sagsbehandlerne på baggrund af beskrivelserne af projekterne, herunder forventede effekter og målgruppe, har foretaget en faglig vurdering af, om de forventede mål med projekterne kan nås.

Vurdering

86. Velfærdsministeriet har tilrettelagt sine forretningsgange, så det kan sikres, at forslag til projekter tildeles penge fra satspuljen på baggrund af klare formål om effekt, klare målgrupper samt tydelige begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt.

87. Velfærdsministeriet vurderer projekternes begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt i projekterne, før projekterne tildeles penge.

B. Opfølgning på effekterne

88. For at vurdere, om Velfærdsministeriet følger op på, om projekterne opnår de forventede effekter, har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- Velfærdsministeriet sikrer, at der indsamles oplysninger om indsatser og effekter til brug for senere analyser af effekterne af indsatserne
- det er dokumenteret i et udvalg af sager vedrørende projekter fra 2007, at Velfærdsministeriet ved tildelingen af penge fra satspuljen har stillet krav til projektejerne om rapportering på målopfyldelse af økonomi og effekter i projekterne.

Da ingen af projekterne vedrørende satspuljeforliget 2007-2010 er afsluttet, har Rigsrevisionen undersøgt Velfærdsministeriets forretningsgange til opfølgning på effekterne af projekterne.

Krav til projektejerne om dokumentation af indsats og effekter

Projekter under Det Fælles Ansvar II

89. Servicestyrelsen deltager i den løbende opfølgning på projekterne. Der er særlig opfølgning på projekterne under Det Fælles Ansvar II. Projekterne under Det Fælles Ansvar II er blandt de første, hvor det ved tilrettelæggelsen af opfølgningen er sikret, at der er mulighed for at foretage resultatbaseret styring. Konsulentfirmaet, der er tilknyttet handlingsprogrammet, foretager en kvartalsvis indsamling af oplysninger om fremdriften i projekterne. Der indrapporteres svar på nogle generelle spørgsmål, som er fælles for alle puljer. Der indrapporteres desuden svar på spørgsmål, som er specifikke for det enkelte projekt. Konsulentfirmaet gennemfører derudover løbende interviews med projektejerne. Konsulentfirmaet kontakter projektejerne, hvis det fx går for langsomt med indrapporteringen af data, eller det ser ud til, at projekterne ikke følger planerne for implementeringen af de til tænkte aktiviteter.

Projektejerne skal udarbejde halvårslige statusrapporter fra 2008. Derudover afleveres årligt en erklæring om fremdrift i projektet til Tilskudskontoret, hvilket er en forudsætning for, at udbetalinger af penge fortsætter. Endelig skal det reviderede regnskab fremsendes til Tilskudskontoret.

Servicestyrelsens samarbejde med konsulentfirmaet om opfølgning på projekterne foregår ved kvartalsvise møder, hvor Velfærdsministeriets departement også deltager.

90. Efter projekternes afslutning skal konsulentfirmaet gennemføre evalueringer af projekterne. Evalueringerne vil i høj grad bygge på data fra den løbende indsamling af data. Evalueringerne skal give viden om, hvilke projekter der er lovende med hensyn til at skabe positive forandringer for socialt udsatte borgere. Evalueringerne skal også give viden om eventuelle forhindringer for at opnå et positivt resultat. Der skal altså ske en sammenkædning af de opnåede resultater med de enkelte projekters indsats, begrundelser for sammenhængen mellem indsats og effekt samt målgruppe.

Andre projekter finansieret af penge fra satspuljen

91. Tilskudskontoret modtager årligt en statusrapport og et revideret regnskab for hvert af projekterne fra projektejerne. Det er en forudsætning for videre udbetaling af penge til et projekt, at statusrapporten og regnskabet modtages og godkendes. Sagsbehandlingen registreres i TAS.

Brev til projektejerne om krav til dokumentation mv.

92. Projektejerne, der har fået bevilget penge fra satspuljen, modtager et tilskudsbrev udskrevet fra TAS om betingelserne for bevillingen. Brevet indeholder bl.a. orientering om og krav til anvendelse af tilskuddet, udbetaling, indberetning, opfølgning, dokumentation og evaluering samt regnskab og revision.

Krav til oplysninger om resurseforbrug

93. Det fremgår af brevet, at projektejerne årligt skal indsende et revideret, særskilt regnskab for tilskuddet til Tilskudskontoret. Regnskabet skal opfylde en række specifikke krav og være revideret af en statsautoriseret eller registreret revisor, BDO Kommunernes Revision, Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune eller af andre kommunale revisionsorganer. Revisionen skal omfatte både finansiel revision og forvaltningsrevision.

Krav til oplysninger om opnåede effekter

94. Det fremgår desuden af brevet, hvilke krav der er til løbende rapportering vedrørende opnåede effekter. Der er særlige krav til ejere af projekter under handlingsprogrammet Det Fælles Ansvar II. Ved projekter under Det Fælles Ansvar II skal projektejerne sende dokumentation for aktiviteter og resultater til Servicestyrelsen på opfordring. Derudover skal de inden udløbet af hver tilskudsperiode sende en kortfattet erklæring om projektets forløb til Velfærdsministeriet. De almindelige projekter afrapporteres i en særlig rapportskabelon.

Det vil også fremgå af brevet, hvis det er en betingelse for at modtage penge fra satspuljen, at de støttede projekter deltager i en evaluering. Evalueringen vil typisk blive foretaget efter puljens udløb med henblik på at opnå viden om resultaterne i projektet. Evalueringen kan inddrage både kvantitative data og kvalitative data, herunder deltagernes oplevelse af tilfredshed/forandring o.l.

Gennemgang af et udvalg af 11 sager vedrørende projekter

95. Rigsrevisionen har gennemgået de samme 11 sager som i afsnit A for at vurdere Velfærdsministeriets sagsbehandling vedrørende krav til dokumentation fra godkendte projekter.

Rigsrevisionens gennemgang af de 11 sager viser, at Velfærdsministeriets forretningsgange er fulgt, idet der er sendt standardbrev om rapporterings- og dokumentationskrav til 9 af projektejerne. I 2 af projekterne er der endnu ikke udsendt standardbreve, idet puljerne ikke var endeligt udmøntede i 2007.

Opfølgning på beretning nr. 7/05 om pulje til socialt udsatte grupper

96. Velfærdsministeriet har fulgt op på de udestående punkter i beretning nr. 7/05 om pulje til socialt udsatte grupper. Velfærdsministeriet har udarbejdet et notat og vedlagt dokumentation om ministeriets opfølgning på beretningen. Rigsrevisionen har på baggrund af resultaterne fra denne undersøgelse samt en gennemgang af notatet og den vedlagte dokumentation vurderet ministeriets opfølgning.

97. De 6 områder, hvor Velfærdsministeriet skulle tage initiativer, var følgende:

Øget fokus på effekter:

- Ministeriets tiltag for at prioritere effektmålinger højere
- Ministeriets bestræbelser på at operationalisere målsætninger for lignende puljer.

Administration af puljer og opfølgning på økonomi og effekter:

- Udviklingen af det puljeadministrative it-system, så det fungerer som tjekliste i forhold til koblingen mellem puljens målsætninger og vurderingskriterier
- Ministeriets overvejelser vedrørende tilrettelæggelsen af den økonomiske og faglige opfølgning.

Andre spørgsmål:

- Ministeriets overvejelser vedrørende modeller til registrering af de udsatte grupper
- Ministeriets arbejde med at måle tilvækst.

Øget fokus på effekter

98. Velfærdsministeriets tiltag for at prioritere effektmålinger højere og for at operationalisere målsætninger for puljer vedrørende udsatte grupper er belyst i de forrige afsnit af denne beretning.

Administration af puljer og opfølgning på økonomi og effekter

99. Velfærdsministeriets tiltag for at erstatte det Pulje Administrative System (PAS) med det Tilskudsadministrative System (TAS) og systemernes anvendelse til administration og opfølgning på puljer er ligeledes belyst i tidligere afsnit af denne beretning.

Andre spørgsmål

100. Velfærdsministeriet har iværksat henholdsvis en tælling af hjemløse og en kortlægning af boliger og botilbud til hjemløse. Begge undersøgelser sker for at afdække omfanget af hjemløshed i Danmark og for at give et bedre grundlag for udviklingen af den fremtidige indsats for hjemløse. SFI har ansvaret for optællingen af hjemløse, der blev gennemført i perioden 5.-11. februar 2007. Der skal efter planen gennemføres tællinger i uge 6 i 2009 og 2011 som led i den hjemløsestrategi, der finansieres af satspuljeaftalen for 2008.

Tællingen er foregået ved, at alle myndigheder, organisationer og tilbud, der er i berøring med hjemløse, er blevet bedt om at udfylde et skema med 16 spørgsmål for hver person, som de har kontakt med eller har kendskab til, der er hjemløs i perioden.

SFI udgav en rapport om hjemløshed i 2007 – en national kortlægning. Det fremgår bl.a. af rapporten, at der blev registreret 5.253 hjemløse i optællingsperioden i 2007, at næsten 3 ud af 5 hjemløse befandt sig i hovedstadsområdet, samt at ca. ¼ af de hjemløse var under 30 år, hvilket tydede på, at der stadig var tilgang af personer til hjemløsegruppen.

101. Velfærdsministeriet har oplyst, at SFI har udviklet en model til måling af tilvækst, og SFI's rapporter fra undersøgelser af tilvækst har ifølge ministeriet generelt vist, at kravet om tilvækst synes opfyldt.

Ministeriet har dog oplyst, at kravet om tilvækst som udgangspunkt ikke er indarbejdet i nye puljer. Begrundelsen er, at en eksakt opgørelse af tilvæksten er vanskelig som følge af, at kommunerne har hjemmel til at lave organisatoriske ændringer – sammenlægge til-

Tilvækst

At kommunerne ikke anvender puljemidler til at erstatte kommunernes egne allerede eksisterende ordninger.

bud og skabe effektiviseringer. I de tilfælde, hvor der ønskes sikkerhed for bestemte projekters videreførelse, vælges nu en målrettet statslig tilskudsmodel.

Rigsrevisionen finder samlet set ministeriets tiltag tilfredsstillende.

Vurdering

102. Velfærdsministeriet følger op på effekterne af projekterne ved årligt at indsamle oplysninger om indsatser og opnåede effekter.

VI. Vejledning, opsamling og formidling af viden om effekt

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Velfærdsministeriet medvirker samlet set til, at kommunernes sociale indsatser fremover kan baseres på viden om effekt. Ministeriets viden om effekt og øvrige viden kan med fordel anvendes til at prioritere de sociale indsatsområder, hvor det er relevant med en systematisk opsamling af data.

103. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet medvirker til, at kommunerne fremover kan basere de sociale indsatser på viden om effekt.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der flere forudsætninger for, at kommunerne fremover kan basere de sociale indsatser på viden om effekt. De væsentligste forudsætninger er, at kommunerne kan definere og tilrettelægge indsatserne, så effekterne kan dokumenteres. Derudover at der sikres en opsamling og produktion af viden om effekten af indsatserne, og at denne viden formidles til kommunerne.

Velfærdsministeriet kan medvirke til at opfylde de nævnte forudsætninger ved at vejlede kommunerne i at tilrettelægge og udføre de sociale indsatser, så effekterne kan dokumenteres, samt ved at sikre opsamling og formidling af viden om effekt. En række af ministeriets institutioner har netop som funktion at vejlede kommunerne samt opsamle og formidle viden om effekter. Ud over Velfærdsministeriets departement er det Servicestyrelsen, SFI, SFI Campbell og en række videncentre.

For at vurdere, om Velfærdsministeriet medvirker til, at kommunerne fremover kan basere de sociale indsatser på viden om effekt, har Rigsrevisionen derfor undersøgt, om ministeriet:

- vejleder kommunerne i at definere og afgrænse indholdet af de sociale indsatser og at formulere en sammenhæng mellem indsats og effekt
- opsamler eksisterende relevant viden samt understøtter forskning for at opbygge ny viden om effekter af sociale indsatser
- formidler viden om effekterne af de sociale indsatser til kommunerne.

Videncentrene refererer til 14 videncentre, hvoraf de 11 er selvejende, som har til opgave at opsamle og formidle viden inden for et specialområde – typisk på handicapområdet. Et eksempel er Videnscenter for Døvblindfødte.

A. Vejledning af kommuner

104. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet vejleder kommunerne i at definere og afgrænse indholdet af de sociale indsatser og at formulere en sammenhæng mellem indsats og effekt.

Som det fremgår af Velfærdsministeriets effektstrategi i skema 1, vil ministeriet i konkrete opgaver og projekter vejlede kommunerne i at definere og afgrænse indholdet af de sociale indsatser samt formulere en sammenhæng mellem indsats og effekt. På denne måde kan ministeriet hjælpe kommunerne med at arbejde med resultatbaseret styring i tilrettelæggelsen af de sociale indsatser, jf. boks 1.

105. Rigsrevisionen har analyseret Velfærdsministeriets vejledning af kommunerne i forbindelse med en række konkrete tiltag. Analysen fremgår af skema 4.

Skema 4. Vejledning af kommunerne

Tiltag, som skal skabe viden om effekt	Vejledning i resultatbaseret styring
Stofmisbrugsdatabasen	Indberetningen på stofmisbrugsområdet giver medarbejderne på behandlingsstederne indblik i processen omkring resultatbaseret styring, da de skal definere deres indsatser og indberette detaljeret på indsats og målgruppe. Servicestyrelsen har afholdt orienteringsmøder i alle regioner for kommuner og behandlingssteder for at sikre korrekte indberetninger og rådgiver løbende de medarbejdere på behandlingsstederne, der indberetter data. Behandlingsstederne kan trække data fra deres indberetninger og på den måde følge med i resultaterne af deres indsatser over for målgruppen.
Det Fælles Ansvar II	I satspuljeprojekterne under Det Fælles Ansvar II er der krav om afsæt i resultatbaseret styring i ansøgningerne og den løbende dokumentation. Der er afsat midler til, at Servicestyrelsen kan give projekterne en mere omfattende processtøtte, end hvad der er gængs inden for puljeprojekter, for at gøre projekterne fortrolige med tankegangen.
Øvrige tiltag	Vejledning i at definere og afgrænse sociale indsatser
Tilbudsportalen	I Tilbudsportalen skal leverandørerne af de sociale tilbud beskrive de metoder, der anvendes til at behandle tilbuddenes målgrupper. Kravene til indberetningerne er, at behandlingsmetodernes form, redskaber, systematik, mål, delmål og eventuelt effekt skal defineres. Dog er der ikke krav om at begrunde sammenhængen mellem indsats og effekt. Servicestyrelsen har holdt informationsmøder hos de fleste kommuner og etableret en rådgivningsfunktion, der skal styrke systematiseringen i leverandørernes indberetninger til Tilbudsportalen.
God Social Praksis	Portalen God Social Praksis er et forum for videndeling mellem kommunerne om god social praksis i kommunerne og blev etableret i 2007. Kommunerne indberetter selv eksempler på "god praksis". Servicestyrelsen har til inspiration opstillet pejlemærker for god social praksis, som bl.a. relaterer sig til resultatbaseret styring, fx at indsatser er klart definerede og bliver dokumenteret. Kommunerne kan frivilligt anvende disse pejlemærker til at beskrive deres indsatser. Portalen har derudover nogle retningslinjer for kommunernes indberetning, som skal følges. Kommunerne skal beskrive målgruppe, mål og fremgangsmåde for den konkrete sociale indsats samt eventuelt anvendte metoder, redskaber, begreber og teori.

Kilde: Rigsrevisionens analyse af dokumenter, interviews mv. vedrørende vejledning af kommuner.

Skema 4 viser, at Velfærdsministeriet på en række konkrete tiltag vejleder kommuner i at definere de sociale indsatser og formulere en sammenhæng mellem indsats og effekt. Ministeriet vejleder primært kommunerne i resultatbaseret styring i forbindelse med tiltag, der er tilrettelagt med henblik på at skabe viden om effekt. Dette gælder stofmisbrugsdatabasen og Det Fælles Ansvar II. På de øvrige tiltag, Tilbudsportalen og God Social Praksis, vejleder ministeriet kommunerne i at definere de sociale indsatsers mål, metoder og resultater samt at formulere sammenhængen mellem indsats og effekt. Inden for det sociale arbejde er der bl.a. ikke tradition for en ensartet brug af begreber, metoder og dokumentationsformer. Formålet med at introducere resultatbaseret styring er at skabe grobund for, at kommuner og socialarbejdere på sigt systematisk kan dokumentere effekten af de sociale indsatser.

106. Det er primært Servicestyrelsen, der rådgiver i resultatbaseret styring. Styrelsen rådgiver projektdeltagerne i, hvordan de sociale indsatser skal tilrettelægges og dokumenteres, for at man kan sandsynliggøre en effekt af indsatsen. Samtidig formidler styrelsen de umiddelbare resultater af projektdeltagerens dokumentation. Formålet er at give projektdeltagerne mulighed for at bruge resultaterne i deres daglige arbejde, fx til at justere deres indsatser, og på den måde vise dem relevansen af at dokumentere de sociale indsatser.

Vurdering

107. Velfærdsministeriet vejleder i forbindelse med konkrete tiltag kommuner i at definere og afgrænse indholdet af de sociale indsatser og at formulere en sammenhæng mellem indsats og effekt.

B. Opsamling af viden samt forskning

108. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet opsamler eksisterende relevant viden samt understøtter forskning for at opbygge ny viden om effekter af sociale indsatser.

109. Ifølge Velfærdsministeriets effektstrategi, jf. skema 1, vil ministeriet formulere en videnstrategi, som bl.a. skal sikre en mere systematisk videnopsamling. Ministeriet vil derudover sikre, at der forskes mere i effekt, primært i SFI og SFI Campbell, men også uden for koncernen.

Ministeriet har fremført, at tilrettelæggelsen af sociale indsatser ikke kun skal baseres på viden om effekter af indsatserne. De skal også baseres på øvrig viden, der vedrører de sociale indsatser. Herunder er bl.a. viden om målgruppers kendetegn, sociale risikofaktorer og årsager til forskellige sociale problemer. Dermed øges sandsynligheden for, at den sociale indsats får den tilsigtede effekt. Fx har SFI udarbejdet en forskningsoversigt om unges sociale problemer, som bl.a. viser, at unge med sociale problemer ofte har et lavt selv-værd og en hverdag uden struktur. Denne viden er nødvendig for at kunne tilrettelægge indsatser, der er målrettet de unges problemer.

110. Rigsrevisionen har analyseret Velfærdsministeriets videnopsamling og forskning i viden om effekt samt øvrig viden. Analysen fremgår af skema 5.

Skema 5. Velfærdsministeriets videnopsamling og forskning

Institution	Viden om effekter af sociale indsatser	Øvrig viden, fx om sociale målgrupper, årsager til sociale problemer mv.
SFI Campbell	Forskningsbaseret viden om effekt: <ul style="list-style-type: none"> Forsker i effekter af sociale indsatser efter konkrete behov. Forskningen består af analyser af effektstudier fra nationale og internationale forskningsinstitutioner. 	
SFI	Forskningsbaseret viden om effekt på sigt: <ul style="list-style-type: none"> Forsker i effekter af sociale indsatser samt udarbejder oversigter over relevant forskning efter konkrete behov. 	Forskningsbaseret øvrig viden: <ul style="list-style-type: none"> Forsker i de sociale indsatsområder efter konkrete behov. Udfører bl.a. analyser af sociale risikofaktorer og socialt arbejde. Udarbejder også oversigter over relevant forskning.
Service-styrelsen	Såvel forsknings- som praksisbaseret viden om effekt: <ul style="list-style-type: none"> Opsamler viden fra forskningen og den sociale praksis på de sociale indsatsområder efter konkrete behov i styrelsens projekter og sager. Opsamler viden baseret på enkelte databaser, såsom stofmisbrugsdatabasen, CIAS, og Tilbudsportalen samt lovovervågning, foruden potentielt gennem dokumentationsprojekterne. 	Såvel forsknings- som praksisbaseret øvrig viden: <ul style="list-style-type: none"> Opsamler viden fra forskningen og den sociale praksis på de sociale indsatsområder efter konkrete behov i styrelsens projekter og sager. Har formaliseret videnopsamlingen på viden-centrenes fagområder.
Departementet	Såvel forsknings- som praksisbaseret viden om effekt: <ul style="list-style-type: none"> Opsamler viden fra forskningen og den sociale praksis på de sociale hovedområder efter konkrete behov. Opsamler viden gennem underliggende institutioner. 	Såvel forsknings- som praksisbaseret øvrig viden: <ul style="list-style-type: none"> Opsamler viden fra forskningen og den sociale praksis på de sociale hovedområder efter konkrete behov. Opsamler viden gennem underliggende institutioner.

Kilde: Rigsrevisionens analyse af dokumenter, interviews mv. vedrørende videnopsamling og forskning.

Skema 5 viser, at Velfærdsministeriet:

- understøtter forskning og opbygning af ny viden om effekter
- opsamler eksisterende viden om effekter samt øvrig relevant viden fra forskningen og fra praksis.

Forskning og opbygning af ny viden om effekter

111. Velfærdsministeriet producerer forskningsbaseret viden gennem SFI Campbell og SFI. Eksisterende viden om effekt samt øvrig viden baseret på forskningsresultater, opsamles ligeledes overvejende af SFI og SFI Campbell.

SFI Campbell har udarbejdet en række systematiske forskningsoversigter på det sociale område, som omhandler effekter af sociale indsatser. SFI Campbell udgør et centralt tiltag i Velfærdsministeriets bestræbelser på at basere socialpolitik og -praksis på viden om effekt. På socialområdet har SFI Campbell bl.a. udarbejdet en oversigt over effekten af stofmisbrugsbehandling i forhold til indsatte kriminelle. Oversigten viser, at behandling af indsatte misbrugere kunne reducere tilbagefaldet til kriminalitet med 20 %, og at visse behandlingsmetoder er mere effektive end andre i forhold til at få de indsatte ud af både stofmisbrug og kriminalitet.

SFI Campbell er en del af SFI og finansieres via en bevilling på finansloven til og med 2008. SFI Campbell er en regional partner i det internationale Campbellsamarbejde. Centret støtter forskere, der udarbejder såkaldte systematiske forskningsoversigter, som kan fastslå effekterne af bestemte sociale indsatser.

SFI har udarbejdet enkelte rapporter og videnskabelige artikler, der vedrører effekter på de sociale indsatsområder, herunder såkaldte forløbsstudier, og metoder til at måle effekter. Generelt er SFI's forskning ikke baseret på effektstudier, men dets viden er dog relevant for tilrettelæggelsen af de sociale indsatser i kommunerne. Studierne er varierede, hvad angår emner og metoder, og spænder fra holdningsundersøgelser af fx ældres og medarbejderes syn på kvalitet i ældreplejen til etnologiske feltstudier af børns hverdagsliv og identitetsskabelse på danske asylcentre.

112. I SFI's forskningsprogram for 2004-2007 indgår effektviden som et af 6 forskningsprogramområder. Der er dog endnu primært tale om effektstudier af arbejdsmarkedsindsatser og ikke sociale indsatser. Den primære årsag hertil er den begrænsede adgang til data, der kan anvendes til effektstudier af sociale indsatser. SFI vil ifølge det nye forskningsprogram for 2008-2011 gennemføre effektstudier inden for nogle af de politikområder, SFI forsker i.

Departementet har planer om at gennemføre 1-3 konkrete forskningsprojekter årligt, der skal opbygge viden om effekter af sociale indsatser. Forskningsprojekterne kan enten gennemføres af SFI eller af andre videnproducenter. Som led heri har SFI undervist departementet i at bestille effektforskning. Departementet har bl.a. på den baggrund bedt SFI om at opbygge forskningsbaseret viden på ældreområdet og anbringelsesområdet.

113. Velfærdsministeriet indgår desuden i en række eksterne programmer og samarbejdsrelationer, der har som mål at tilføre ny viden om effekter samt øvrig viden om sociale indsatser. Ministeriet deltager i regeringens Strategiske Program for Velfærdsforskning, Velfærdsforskningsprogrammet. Programmet skal fremme forskning, som har fokus på effekter af konkrete (bl.a. sociale) indsatser, af finansierings- og styringsformer og af den administrative tilrettelæggelse af velfærdsydelse. Gennem programmet finansieres en række forskningsprojekter på Velfærdsministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Undervisningsministeriets områder. Velfærdsforskningsprogrammet har et budget på 100 mio. kr., der blev bevilget til projekter i perioden 2004-2007. En række af projekterne er stadig i gang.

114. Endelig deltager Servicestyrelsen i en række konkrete samarbejdsprojekter, der har som mål at opbygge ny effektviden, herunder et:

- effektstudie af en særlig behandlingsmetode vedrørende demens i samarbejde med Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og Teknologivurdering (CAST), Syd-dansk Universitet samt Dansk Center for Reminiscens.
- samarbejde med Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet, om Servicestyrelsens stofmisbrugsindberetning, som kan føre til løbende effektstudier af behandlingen af stofmisbrugere.

Opsamling af eksisterende viden fra forskningen og fra praksis

115. Velfærdsministeriets institutioner opsamler eksisterende viden om effekterne af sociale indsatser samt øvrig viden, som har betydning for tilrettelæggelsen af de sociale indsatser.

Departementets fagkontorer opsamler viden om effekter og øvrig viden om årsager og problemer på de sociale hovedområder mv., der vedrører de sociale indsatser. Den opsamlede viden består dels af forskningsbaserede publikationer, herunder den tilgængelige effektviden fra SFI Campbell og SFI, dels af sagsbehandlernes praktiske erfaringer og kritiske vurdering af tilgængelig viden, som ministeriet vurderer, er anvendelig, fx i forbindelse med det løbende lovgivningsarbejde.

Servicestyrelsen opsamler viden gennem Center for Social Service, den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO) samt fra stabsenheden Analyse og Data. De faglige enheder i styrelsen opsamler viden fra praksis i kommunerne, som er baseret på sagsbehandlernes faglige erfaringer i forbindelse med de sociale indsatser. Desuden opsamler styrelsen tilgængelig forskningsbaseret effektviden og øvrig viden fra SFI og SFI Campbell samt videncentrene.

Forskningsprojekt under Velfærdsforskningsprogrammet
Danmarks Pædagogiske Universitet gennemfører i 2006-2009 et studie om indsats og effekt i pædagogisk arbejde med udsatte børn og unge. Der er løbende udgivet arbejdspapirer, bl.a. om daginstitutioners betydning for udsatte børn.

116. Servicestyrelsen opsamler, jf. skema 3, data bl.a. fra databaser som stofmisbrugsdatabasen, CIAS og Tilbudsportalen og på sigt fra dokumentationsprojekterne og lovovervågningen. Disse data kan potentielt anvendes til at lave effektstudier, hvis de kobles med CPR-nr.-registreringer. Stofmisbrugsdatabasen indeholder allerede registreringer på CPR-nr.-niveau.

117. Det fremgår af ministeriets effektstrategi, at "opsamling af viden sker ud fra forskellige traditioner og muligheder på de forskellige fagområder". Den opsamlede viden er desuden forankret hos medarbejderne i de enkelte faglige kontorer. Institutionernes videnopsamling er ikke prioriteret, men er overvejende baseret på de løbende behov i det socialpolitiske arbejde. Dette er bestemmende for, fra hvilke parter og på hvilke sociale indsatsområder ministeriet opsamler viden.

Vurdering

118. Velfærdsministeriet opsamler eksisterende viden om effekt samt øvrig relevant viden fra forskningen og fra praksis. Ministeriet understøtter endvidere forskning og opbygning af viden om effekter gennem Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) og SFI Campbell samt gennem eksterne samarbejdsrelationer.

C. Formidling af viden om effekt

119. Rigsrevisionen har undersøgt, om Velfærdsministeriet formidler viden om effekterne af de sociale indsatser til kommunerne.

120. Velfærdsministeriet formidler den eksisterende viden om effekt som en integreret del af ministeriets generelle videnformidling til kommunerne. Det er primært SFI Campbell og til dels Servicestyrelsen, der på nuværende tidspunkt formidler viden om effekt. På sigt er det planen, at også SFI og muligvis videntrenerne skal formidle viden om effekt. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Velfærdsministeriet har de formidlingskanaler, der skal til for at kunne formidle viden om effekt, i takt med at denne viden bliver tilgængelig.

121. Fx præsenterer Servicestyrelsen på sin hjemmeside samt i en publikation 18 behandlingsprogrammer, som har til formål at styrke forældres kompetencer til at tage ansvar for børn med særlige omsorgsbehov. Nogle af programmerne er baseret på dokumenteret effekt. Programmerne er beskrevet ud fra en fast struktur for at skabe overblik og muliggøre sammenligning mellem de anvendte sociale metoder. Hver programbeskrivelse handler om målgruppe, målsætninger, indholdsbeskrivelse, opmærksomhedspunkter, udbredelse, dokumentation og oplysninger om yderligere informationer. Styrelsens formål er at inspirere kommunale myndigheder og leverandører på børne- og ungeområdet til at udvikle indsatserne på området.

122. På SFI Campbells hjemmeside samt i dets nyhedsbreve, som bl.a. sendes til kommunerne, finder man bl.a. en kort artikel om brug af behandling over for antisociale unge. Artiklen forklarer kortfattet i et lettilgængeligt sprog, at det er bevist, at behandling reducerer unges tilbagefald til kriminalitet.

Vurdering

123. Velfærdsministeriet formidler eksisterende viden om effekt til kommuner og har etableret formidlingskanaler til at formidle denne viden.

Rigsrevisionen, den 9. juni 2008

Henrik Otbo

/Claus Vejøl Thomsen

Bilag 1. Ordliste

CIAS	Det Centrale Informations- og Analysesystem i Servicestyrelsen.
CPR-nr.	Det centrale personregisternummer.
CVR-nr.	Det centrale virksomhedsregisternummer.
DanRIS	Dansk Registrerings- og InformationsSystem på Center for Rusmiddelforskning på Århus Universitet.
DREAM-registret	Danish Rational Economic Agents Model finansieret primært af Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, der har til formål at udvikle og vedligeholde analyseredskaber til strukturpolitik.
Effekt	Effekt er den tilstand, der opnås gennem en indsats, umiddelbart efter indsatsen er gennemført (resultater), på lidt længere sigt (virkning på mellemlangt sigt) og på langt sigt (virkning).
Effektforskning	Forskning, der måler effekten af en bestemt indsats. I effektforskning søger man at isolere effekten, fx ved at lave kontrolgrupper, så der er belæg for at fastslå, at der er en direkte sammenhæng mellem indsats og effekt.
Forandringsteori	Antagelser om, at input (ressurser) via aktiviteter (indsatser) og output (resultater) fører til de ønskede effekter (outcomes).
KL	Kommunernes Landsforening.
SFI Campbell	Del af SFI og finansieres via en bevilling på finansloven til og med 2008.
PAS	Det Pulje Administrative System.
Projektejere	De personer, organisationer mv., der rent praktisk udfører de projekter, der er finansieret af statspuljemidler.
Registerdata	Er bl.a. registreringer af de sociale indsatser og de borgere, som modtager dem.
Resultatbaseret styring	Sikrer, at indsatsen tilrettelægges ud fra den effekt, man ønsker at opnå for borgeren, og at effekten af indsatsen efterfølgende kan dokumenteres.
SFI	SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
SKP	Støtte- og kontaktpersonordningen, lov nr. 369 af 1. maj 2006.
SMART-mål	Specifikke, Målbare, Accepterede, Realistiske, Tidsafgrænsede mål for en indsats.
Social indsats	En konkret indsats rettet mod en bestemt målgruppe.
Social serviceydelse	Ydelser under serviceloven. Kan bestå af en eller flere sociale indsatser.
TAS	Det Tilskudsadministrative System.
Tilvækst	At kommunerne ikke anvender puljemidler til at finansiere egne allerede eksisterende ordninger.
VBGS	Ventetid for behandlingsgaranti for stofmisbrugere.