

6/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

viden fra puljer på socialområdet

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

November 2017

6 /
2017

Beretning om viden fra puljer på socialområdet

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 2017

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.

Børne- og socialministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2018.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-539-8
ISBN pdf 978-87-7434-540-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM VIDEN FRA PULJER PÅ SOCIAL-OMRÅDET

Siden 2006 har man politisk efterspurgt mere viden om, hvordan forskellige sociale indsatser virker i forhold til at forebygge og afhjælpe udsatte borgeres sociale problemer. Mere viden kan styrke grundlaget for den politiske prioritering af indsatser med positiv effekt på det sociale område, hvor der årligt bruges ca. 45 mia. kr. I 2007 oplyste Børne- og Socialministeriet til Rigsrevisionen, at det var en målsætning, at der skulle måles effekt af alle satspuljemidler, hvor det var relevant. Undersøgelsen ligger i forlængelse af beretning nr. 13/2016 om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Denne undersøgelse omhandler Børne- og Socialministeriets puljemidler, der har været anvendt til støttepuljer og effektpuljer i perioden 2012-2017. Puljerne stammer primært fra satspuljen. I 2017 udmøntede ministeriet 104 mio. kr. som effektpuljer, der støtter udvikling og afprøvning af sociale indsatser og skal føre til viden om effekt.

Statsrevisorerne finder, at Børne- og Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at effektpuljerne lever op til hensigten om at skabe viden om effekten af sociale indsatser.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Børne- og Socialministeriet ikke har etableret et overblik og på systematisk vis opsamlet viden om, hvilke sociale indsatser der virker.

Statsrevisorerne bemærker:

- At ministeriet har udmøntet relativt få puljer, som skal give viden om effekt.
- At ingen af de evalueringer af effektpuljer, som Rigsrevisionen har gennemgået, lever op til gængse præmisser for effektmåling. Der er dog gode eksempler på effektmåling blandt ministeriets andre puljer.
- At ministeriets forhandlingsoplæg med puljeforslag til satspuljeaftalen kan blive mere gennemsigtig, så den bedre understøtter prioritering af puljer, der giver viden om effekt.
- At ministeriet ikke har levet op til sin strategi om at gemme individdata fra puljerne hos Danmarks Statistik, hvilket vanskeliggør måling af langtidseffekter.
- At ministeriets vidensopsamling af evalueringresultater på tværs af puljer har været utilstrækkelig. Fx er ministeriets Vidensportal ikke som forudsat opdateret med aktuell viden om, hvad der virker på socialområdet.

STATSREVISORERNE,

den 15. november 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	9
2. Viden fra puljer	14
2.1. Viden om puljernes målopfyldelse	14
2.2. Viden om puljernes effekt	21
2.3. Opsamling af viden fra puljerne	31
Bilag 1. Metodisk tilgang	38
Bilag 2. Ordliste	44

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

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Børne- og Socialministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013
Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014
Manu Sareen: februar 2014 - juni 2015
Karen Ellemann: juni 2015 - november 2016
Mai Mercado: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Børne- og Socialministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Børne- og Socialministeriets indsats for at opbygge viden om, hvilke projektpuljer der har levet op til deres formål om at hjælpe og støtte udsatte borgere. Denne viden er vigtig, fordi den er en forudsætning for, at borgere med behov for offentlig støtte får den støtte, som bedst hjælper dem. Langt størstedelen af ministeriets projektpuljer er finansieret af satspuljen.

2. Der bliver årligt brugt ca. 45 mia. kr. til indsatser på socialområdet. Der har i mere end et årti været et ønske fra skiftende regeringer om at få mere viden om, hvilke indsatser der virker. Især satspuljen har gennem en lang årrække været opfattet som helt central i forhold til at udvikle og afprøve metoder, der kan forbedre den sociale indsats over for udsatte borgere. På baggrund af projektpuljerne kan Børne- og Socialministeriet og kommunerne få viden om, hvilke metoder der har størst virkning for herefter at udbrede disse. Det er derfor essentielt for gruppen af udsatte borgere, at ministeriet opbygger viden om resultaterne af de afprøvede indsatser.

Undersøgelsen ligger i forlængelse af beretningen om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser fra marts 2017. Rigsrevisionen kritiserede i beretningen, at der hidtil ikke var målt effekt af sociale indsatser på baggrund af de nationale statistikker. Børne- og Socialministeriet tilkendegav i den forbindelse, at arbejdet med at dokumentere effekt af sociale indsatser sker i forbindelse med netop projektpuljer. Ministeriet bevilger midler fra projektpuljerne til fx kommunerne, som har ansvaret for at gennemføre de sociale indsatser. Ministeriet har ansvaret for at følge op på, om puljemidlerne bliver brugt i overensstemmelse med formålet.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Socialministeriet i tilstrækkelig grad opbygger viden, herunder viden om effekt, der viser, om ministeriets projektpuljer lever op til deres formål om at støtte udsatte borgere.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2017.

PROJEKTPULJER

Projektpuljer er puljer, som har til formål at støtte konkrete borgerrettede projekter. En pulje består typisk af flere underliggende projekter. Vi anvender betegnelsen projektpuljer for at tydeliggøre, at vi ikke undersøger puljer, som Børne- og Socialministeriet udmønter som driftsstøtte eller som køb af konsulentydelse.

EFFEKT

Effekt er viden om virkningen af en indsats, hvor evaluator har sikret sig, at de observerede resultater stammer fra den indsats, som borgeren har modtaget.

NATIONALE STATISTIKKER

Nationale statistikker er statistikker på det sociale område, som kommunerne via lovgivningen er forpligtede til at indberette data til. Det kan fx være anbringelsesstatistikken, som indeholder information om anbringelser af børn og unge uden for hjemmet.

EFFEKT PULJER

Effektpuljer er projektpuljer til udvikling af sociale metoder, der er velbeskrevne, omkostnings-effektive og har dokumenteret effekt.

VIDENSPORTALEN

Vidensportalen er en internet-side, som formidler aktuelt bedste viden om, hvilke sociale indsatser der virker. Portalen skal støtte bl.a. kommunerne i at vælge effektive og fagligt velfunderede løsninger. Socialstyrelsen etablerede portalen i 2010.

KONKLUSION

Det har i mere end et årti været en målsætning for Børne- og Socialministeriet, at socialpolitikken i højere grad skal baseres på viden om effekt. Det skal sikre, at vi bliver endnu bedre til at iværksætte den rette indsats for at støtte udsatte borgere. I 2017 var ministeriet ansvarlig for at udmønte 876 mio. kr. fra satspuljeaftalen. Af disse udmøntede ministeriet 104 mio. kr. som effektpuljer, der skal støtte udvikling og afprøvning af sociale indsatser med henblik på at måle effekten af indsatserne.

Rigsrevisionen vurderer, at Børne- og Socialministeriet opbygger forskellige former for viden på baggrund af sine puljer, men at ministeriet i for ringe grad har opnået viden om effekt.

Det skyldes i særdeleshed, at ministeriet i undersøgelsesperioden kun har udmøntet få puljer, som skal give viden om effekt. Ministeriet har i perioden 2012-2017 i gennemsnit udmøntet 11 % af midlerne fra satspuljen som effektpuljer. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke har sikret en større udvikling i andelen af effektpuljer.

Den manglende viden om effekt skyldes også, at ingen af evalueringerne af de effektpuljer, Rigsrevisionen har gennemgået, har levet op til ministeriets egen intention om at gennemføre effektmålinger. Det skyldes dels, at der ikke er gennemført kvalitative effektevalueringer, dels at de gennemførte kvantitative evalueringer ikke lever op til gængse præmisser for effektmåling. De kvantitative evalueringer giver derfor ikke viden om effekt. Rigsrevisionen finder det utilstrækkeligt, at ministeriet ikke i højere grad har sikret, at effektpuljerne lever op til intentionen om at skabe viden om effekt.

Ministeriet kan både præge omfanget af effektpuljer og arbejde for at sikre, at puljerne fører til viden om effekt, da ministeriet selv udarbejder oplægget med puljeforslag til forhandlingerne om satspuljeaftalen.

Undersøgelsen viser, at der blandt ministeriets andre puljer, hvor der ikke er krav om at måle effekt, findes enkelte eksempler på evalueringer, som faktisk lever op til præmisserne for effektmåling. Selv om effektmåling på socialområdet kan være vanskeligt, findes der altså gode eksempler, som skaber vigtig viden. Rigsrevisionen har i undersøgelsen både set eksempler på evalueringer, som dokumenterer, at den afprøvede indsats har haft en positiv effekt, og eksempler på, at indsatsen kan forringe situationen for de udsatte borgere, der modtog indsatsen. Uden denne type viden risikerer ministeriet at støtte og udbrede indsatser, som i realiteten ikke hjælper de udsatte borgere – eller måske ligefrem gør større skade end gavn – ligesom ministeriet risikerer ikke at udbrede indsatser, der har en positiv effekt.

Endelig viser undersøgelsen, at ministeriet ikke på systematisk vis har opsamlet viden om erfaringer og resultater fra puljerne. Dels har ministeriet ikke internt etableret et overblik, som kan lægges til grund for nye puljer og ny lovgivning, dels er Vidensportalen ikke – som lovet på portalen – opdateret med den nyeste viden om, hvad der virker på socialområdet. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Rigsrevisionen anbefaler Børne- og Socialministeriet:

- At arbejde for, at ministeriets oplæg med puljeforslag til satspuljeaftalen for socialområdet understøtter en prioritering af puljer, der giver viden om effekt. Ministeriet kan fx skabe mere gennemsigtighed ved i sine puljeforslag at tydeliggøre, hvilke puljer der er effektpuljer. Ministeriet kan også gøre det til en fast praksis, at en minimumsprocent af ministeriets puljeforslag er effektpuljer.
- At understøtte, at ministeriets effektpuljer giver viden om effekt ved fx i højere grad at sikre, at forudsætningerne for at måle effekt er til stede for de effektpuljer, som ministeriet indarbejder i sit oplæg med puljeforslag.
- At skabe et lettilgængeligt samlet overblik over de gennemførte evalueringer af ministeriets puljer. Rigsrevisionen anbefaler desuden ministeriet at etablere en fast praksis for at opdatere Vidensportalen med relevante evalueringresultater af puljer, umiddelbart efter at evalueringerne bliver offentliggjort, så fx kommunerne kan drage nytte af denne viden i deres arbejde med udsatte borgere.

1.2. BAGGRUND

3. De sociale indsatser skal hjælpe de svageste borgere i det danske samfund. Det kan fx være hjemløse borgere, som kæmper med misbrug, sindslidende, som har egen bolig, men næsten intet netværk til at tilbyde hjælp eller venskab, og børn, som bliver fjernet fra voldelige forældre.

Disse borgere er i høj grad afhængige af den rigtige hjælp og støtte. Det skal forebygges og afhjælpes sociale problemer, så de på sigt bliver aktive, selvhjulpne medborgere, eller – i situationer, hvor det ikke er muligt – mindske konsekvenserne af problemerne og øge deres livskvalitet. Det er derfor afgørende, at Børne- og Socialministeriet udbreder de indsatser, som bedst støtter disse udsatte borgere. Dette forudsætter viden om, hvilke indsatser der virker.

Det fremgår af Børne- og Socialministerens forord til den nye *Strategi for udvikling af sociale indsatser* fra 2017, at indsatserne i de senere år i stigende grad er baseret på metoder med dokumenteret effekt, men at der fortsat er behov for mere viden om, hvad der virker, og hvordan det virker. Denne viden kan opbygges gennem projekter finansieret af satspuljen.

Dette reflekterer et ønske fra skiftende regeringer og satspuljeaftaler gennem mere end 10 år om en mere vidensbaseret socialpolitik, hvilket boks 1 viser eksempler på.

BOKS 1

UDDRAG AF AFTALE OM UDMØNTNING AF SATSPULJEN FOR SOCIAL-OMRÅDET

"Der er behov for i stigende omfang at kunne dokumentere, om en given indsats i forhold til en bestemt målgruppe har den ønskede effekt". (2006, 2007 og 2008)

"Den samlede aftale har til formål at styrke indsatsen på socialområdet. En væsentlig forudsætning for dette er, at resultaterne fra enkelte initiativer opsamles og systematiseres med henblik på, at gode og effektfulde indsatser kan implementeres i praksis". (2017)

4. I 2007 oplyste Børne- og Socialministeriet til Rigsrevisionen, at det var en målsætning, at der skulle måles effekt af alle satspuljeprojekter, hvor det var relevant. I 2012 gennemførte ministeriet en puljeanalyse og konkluderede, at det for langt hovedparten af ministeriets projekter fortsat ikke var muligt at sige noget sikkert om resultater og effekter på borgerniveau. Det skyldtes ikke kun forhold knyttet til evalueringen, men i høj grad også forhold knyttet til projektdesign og -styring. Boks 2 opsummerer resultaterne, der ligger bag.

BOKS 2

RESULTATER FRA BØRNE- OG SOCIALMINISTERIETS PULJEANALYSE FRA 2012

Børne- og Socialministeriet har gennemgået 29 evalueringer af satspuljeinitiativer, som er blevet afsluttet i perioden fra foråret 2009 til maj 2012, for at opgøre, i hvilket omfang de har påvist effekt for borgerne. 12 af evalueringerne havde et andet fokus end effekt for borgerne. Af de resterende 17 effektevalueringer havde 5 en positiv eller lovende effekt, mens der for 12 evalueringer ikke kunne konkluderes på effekten, selv om det var hensigten. Barrierer for konklusioner om effekt var ifølge ministeriet bl.a. uegnet evalueringsdesign, for lille datagrundlag til før- og eftermåling, at forsøgskommunerne lokalt tilpassede en metode, så der ikke var grundlag for samlet evaluering, og at metoden ikke fuldt ud var implementeret.

5. På baggrund af puljeanalysen vedtog Børne- og Socialministeriet i 2013 evidenspolitikken *Viden til gavn*. Politikken skulle sikre, at ministeriets arbejde med projektpuljer i højere grad fører til viden om effekt af sociale indsatser. I 2017 har ministeriet vedtaget *Strategi for udvikling af sociale indsatser*. Strategien bygger oven på evidenspolitikken i forhold til at sikre, at støtten til socialt udsatte og borgere med handicap baserer sig på viden om, hvad der virker.

6. I denne undersøgelse vurderer vi, om Børne- og Socialministeriet har gjort en tilstrækkelig indsats for at opbygge viden fra projektpuljerne. Denne viden er forudsætningen for at gøre mere af det, som virker, og undlade at fortsætte de indsatser, som ikke virker – eller som måske ligefrem gør mere skade end gavn.

Satspuljeaftalen og projektpuljer

7. Satspuljen blev etableret i 1990 og har til formål at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. Hvert år udmønter forskellige ministerier midler fra satspuljen til at støtte organisationer eller projekter for en afgrænset årrække. I 2017 var Børne- og Socialministeriet ansvarlig for at udmønte 876,4 mio. kr. fra satspuljen. Midlerne finansierer projekter af en varighed på op til 4 år, og ministeriet har i de seneste 5 år været ansvarlig for at udmønte mellem 459,5 mio. kr. og 1.258,6 mio. kr.

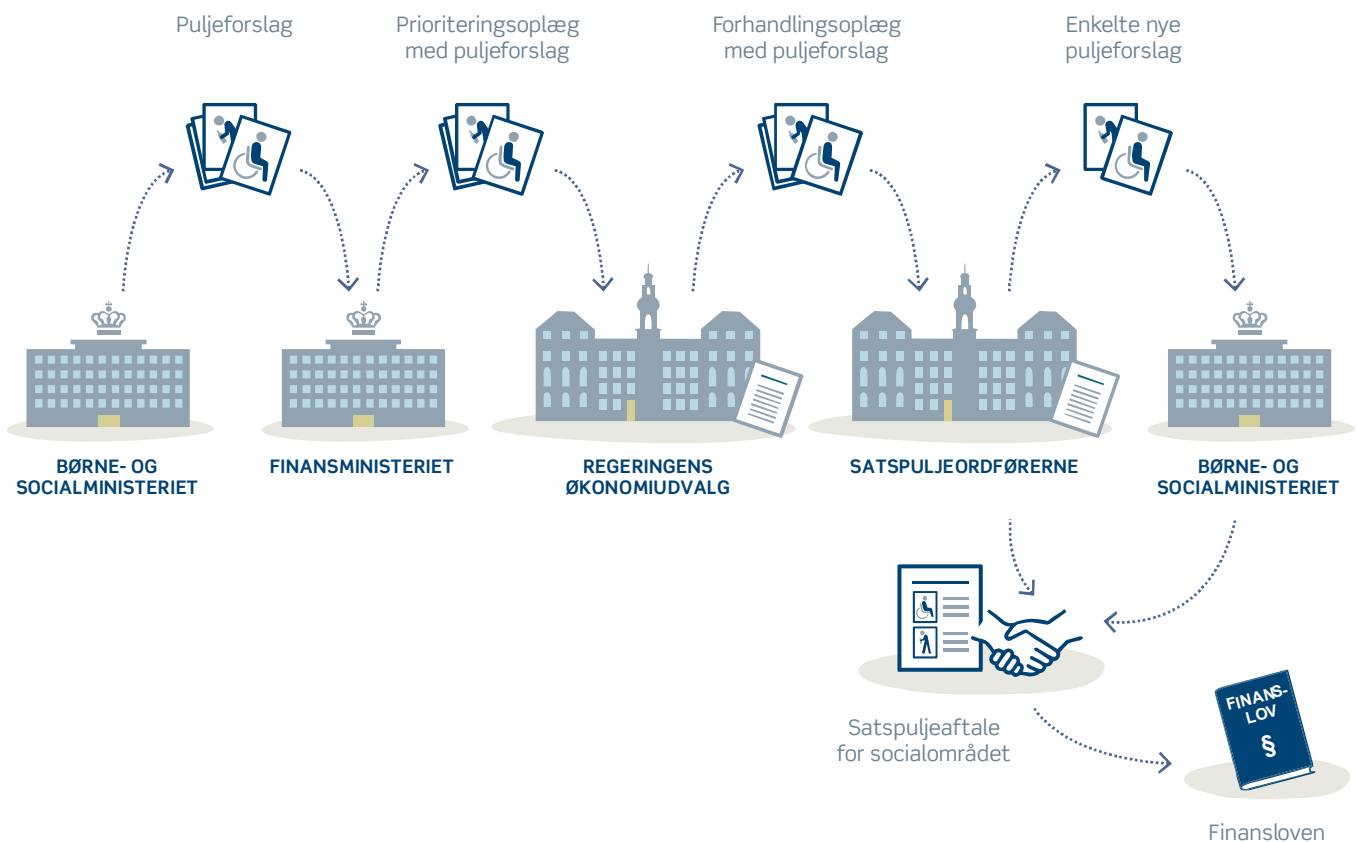
8. I den årlige satspuljeaftale bliver det besluttet, hvilke initiativer, herunder puljer, der tildeles midler. Figur 1 viser, hvordan processen frem til vedtagelsen af den endelige satspuljeaftale for Børne- og Socialministeriet. En tilsvarende proces findes på andre ministerområder.

SATSPULJENS STØRRELSE

Overførselsindkomsterne bliver hvert år reguleret, så de følger lønudviklingen på arbejdsmarkedet. Hvis lønstigningen når et vist niveau, afsættes en procentdel af stigningen i overførselsindkomsterne til satspuljen. Satspuljens størrelse varierer dermed fra år til år, og det samme gør fordelingen af satspuljemidler på de ministerområder, der udmønter dem. De år, hvor lønudviklingen ikke er stor nok til at udløse nye midler til satspuljen, består den kun af uforbrugte midler fra tidligere års satspuljer.

FIGUR 1

PROCES FOR SATSPULJEAFtale FOR BØRNE- OG SOCIALMINISTERIET



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Satspuljen – håndbog for brugere", Finansministeriet.

Satspuljeprocessen er tilrettelagt, så Børne- og Socialministeriet midt på året stiller forslag til konkrete initiativer såsom projektpuljer. Ministeriets forslag til budget for de enkelte satspuljeprojekter fremgår også af forslagene, herunder fordeling af midler på selve indsatsen og eventuel evaluering. Finansministeriet prioriterer ministeriernes forslag på baggrund af en række oplysninger, bl.a. eksisterende vidensgrundlag, forventet effekt, vidensindsamling og projektförankring.

Regeringens Økonomiudvalg behandler Finansministeriets samlede prioriteringsoplæg for satspuljen. Oplægget fremlægges herefter til politisk forhandling. Under satspuljeforhandlingerne har partierne i forligskredsen mulighed for at stille forslag til nye initiativer eller foreslå tilpasning af initiativerne i oplægget. Børne- og Socialministeriet tilpasser løbende forhandlingsoplægget for socialområdet efter partiernes ønsker.

9. Børne- og Socialministeriet udmønter grundlæggende sine satspuljemidler som 3 forskellige typer initiativer:

- *støttepuljer*: projektpuljer til støtte af sociale indsatser, hvor der ikke er krav om effektmåling
- *effektpuljer*: projektpuljer til udvikling af sociale metoder, der er velbeskrevne, omkostningseffektive og har dokumenteret effekt
- *drifts- og aktivitetsstøtte og ikke-borgerrettede initiativer (fx forskning eller finansiering af specifikke lovændringer)*: midler til almen drift, udgifter forbundet med lovændringer eller køb af specifikke ydelser.

Denne undersøgelse omhandler støttepuljer og effektpuljer. Undersøgelsen omfatter ikke midler til drifts- og aktivitetsstøtte og ikke-borgerrettede initiativer (fx forskning). Det skyldes bl.a., at ministeriet ikke opstiller krav om, at disse midler skal bidrage med viden om resultater eller effekt for borgere.

Ministeriet stiller krav om, at der for både støttepuljer og effektpuljer skal følges op på, om puljen lever op til sit formål. For støttepuljer er der ikke et krav om, at de skal føre til viden om effekt. Effektpuljerne har derimod til formål at udvikle metoder med en dokumenteret effekt, som sidenhen kan udbredes til andre kommuner og leverandører. Ministeriet kalder selv disse puljer for national metodeudvikling, jf. boks 3.

BOKS 3

EFFEKTUJER SKAL SIKRE NATIONAL METODEUDVIKLING

Børne- og Socialministeriet har en målsætning om at understøtte kommuner og leverandører på det sociale område med metoder, der er velbeskrevne, omkostningseffektive og har dokumenteret effekt for borgerne. Dette gør ministeriet gennem sine puljer for national metodeudvikling. Disse puljer støtter udviklingen og afprøvningen af sociale metoder.

Evalueringer af disse puljer skal ifølge ministeriets evidenspolitik som hovedregel omfatte et svar på, hvordan metoden implementeres, hvad den koster, og hvilken effekt den har. Svarene på de 3 spørgsmål giver hver især brugbar viden. Vi har undersøgt den del af evalueringen, som måler effekten af metoden. I beretningen benævner vi derfor puljerne "effektuljer".

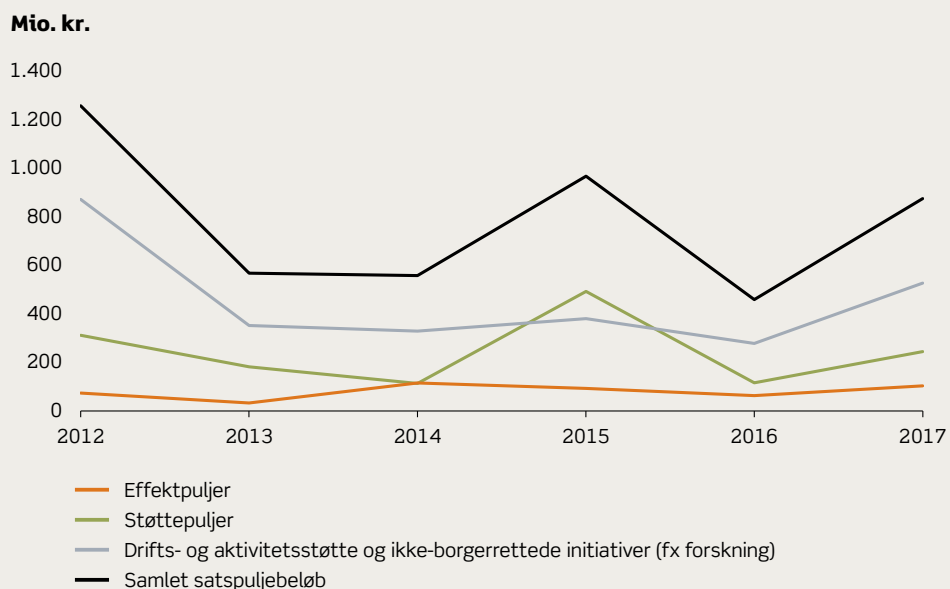
Hvis det er muligt, bør der ifølge ministeriets egne krav gennemføres en kvantitativ effektmåling af puljerne. Hvis forudsætningerne for dette ikke er til stede, bør der gennemføres en kvalitativ effektvurdering.

Det er ifølge ministeriets evidenspolitik fra 2013 hensigten, at disse puljer bl.a. skal skabe viden om effekt af den afprøvede indsats. Det fremgår dog også af ministeriets retningslinjer, at puljer kan have til formål at modne en metode, som endnu ikke er færdigudviklet. Dette kan betyde, at metoden ikke er moden til effektmåling. Er dette tilfældet, skal det ifølge ministeriets øvrige retningslinjer fremgå af satsuljebeskrivelsen. Vi kan i satsuljeaftalerne ikke finde en præcisering af, hvilken type de aftalte puljer er, eller oplysninger om modenhed. Undersøgelsen baserer sig derfor på ministeriets oplysninger om, hvilke puljer der er effektuljer. Det har ikke været muligt at skelne mellem de forskellige typer effektuljer på det foreliggende grundlag.

Ifølge ministeriets nye strategi fra 2017 vil ministeriet fremadrettet internt arbejde med en fasemodel. Den skal understøtte, at ministeriet arbejder mere stringent med, om metoden, der udvikles eller afprøves som del af en effektulje, fx er i en modnings- eller afprøvningsfase. Det fremgår ikke af strategien, at fasemodellen skal afspejles i ministeriets oplæg med satsuljeforslag.

10. Børne- og Socialministeriet har som led i undersøgelsen opgjort omfanget af satsuljemidler afsat til forskellige typer initiativer i perioden 2012-2017. Da ministeriet ikke har et systematisk overblik over, hvilke puljer der er effektuljer, krævede det et større manuelt arbejde for ministeriet at klassificere sine udmøntede puljer for den undersøgte periode. Figur 2 viser resultatet af opgørelsen.

FIGUR 2

OMFANGET AF DE 3 TYPER INITIATIVER I PERIODEN 2012-2017

Note: Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i de satspuljeprojekter, som i dag hører under Børne- og Socialministeriet. Det samlede beløb kan derfor afvige fra det samlede beløb i den oprindelige satspuljeforfølgelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Det fremgår af figur 2, at den største andel af satspuljemidlerne i alle årene med undtagelse af 2015 har været anvendt til drifts- og aktivitetsstøtte og ikke-borgerrettede initiativer (fx forskning) (279-876 mio. kr./år). Den næststørste andel af midlerne har i perioden været anvendt til støttepuljer (113-494 mio. kr./år). Den mindste andel af midlerne har været anvendt til effektpuljer (33-116 mio. kr./år). Det fremgår også af figuren, at der i perioden ikke har været en mærkbar udvikling i omfanget af midler til effektpuljer.

11. Andelen af satspuljemidler, der årligt er blevet afsat til evaluering, har over de seneste 6 år udgjort mellem 0,5 % og 3 %. I 2017 blev der for de 3 typer initiativer samlet set afsat 2,4 % til evaluering.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

12. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet i tilstrækkelig grad har opbygget viden, herunder viden om effekt, der viser, om ministeriets projektpuljer lever op til deres formål om at støtte udsatte borgere. Det har vi undersøgt ud fra følgende revisionskriterier:

- 1) om ministeriet for alle sine puljer sikrer, at der bliver skabt viden om *målopfyldelse*
- 2) om ministeriet for effektpuljer sikrer, at der bliver skabt viden om *effekt*
- 3) om ministeriet på systematisk vis *opsamler* viden fra puljerne.

Vi udleder revisionskriterier af Finansministeriets *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*. Ifølge vejledningen er god tilskudsforvaltning bl.a. kendetegnet ved, at tilskudsmidlerne (puljerne) bliver anvendt efter hensigten, og at man opnår den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler. Det forudsætter bl.a., at Børne- og Socialministeriet fra starten opstiller klare mål for puljens anvendelse og fastsætter den konkrete opfølgning på puljen. Omfanget af evaluering bør ifølge vejledningen afhænge af puljens samlede størrelse. Ministeriet bør fx bruge flere midler på at evaluere store puljer med ambitiøse formål end små puljer, der støtter tidligere afprøvede indsatser.

Vores undersøgelse af de 3 revisionskriterier baserer vi desuden på Børne- og Socialministeriets egne politikker og procedurer for tilskudsforvaltning, herunder ministeriets valg af resultatbaseret styring som styringsmodel i 2006 og evidenspolitikken fra 2013. Undersøgelsen af det andet revisionskriterium baserer sig desuden på 4 gængse præmisser for, hvornår en kvantitativ analyse bidrager med viden om effekt af en social indsats.

Revisionskriterierne uddybes i kapitel 2, hvor vi fremlægger undersøgelsens resultater.

Metode

13. Undersøgelsen er baseret på en stikprøve af 46 af Børne- og Socialministeriets puljer. Stikprøven består af alle puljer aftalt i 2012. Det skyldes, at vi ønsker at undersøge puljer, som er evalueret. En puljes løbetid er typisk 4 år, hvorefter den eventuelt evalueres. 2012 er således det seneste år, hvorfra alle puljer har haft tilstrækkelig tid til at blive evalueret før undersøgelsens start.

Da vi også ønsker at undersøge, om ministeriet har forbedret sin praksis for at designe puljer, har vi desuden undersøgt alle puljer aftalt i 2016. Endelig har vi undersøgt alle puljer, der er evalueret efter juni 2015, for derved at styrke undersøgelsens grundlag og resultater.

GÆNGSE PRÆMISSER FOR EFFEKTMÅLING

De 4 gængse præmisser for, hvornår en kvantitativ analyse bidrager med effektviden, er - i forbindelse med beretningen om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser fra marts 2017 - udviklet af Rigsrevisionen i samarbejde med Vibeke Lehmann Nielsen og Kim Mannemar Sønderkov, som begge er professorer på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.

PULJEDESIGN

Proces, hvor Børne- og Socialministeriet udarbejder puljevejledning og udbyder opgaven med at evaluere puljen.

PULJEVEJLEDNING

Børne- og Socialministeriet opstiller en puljevejledning for hver enkelt pulje, som ministeriet udmønter. Puljevejledningen skal give potentielle ansøgere vigtige informationer ved at beskrive grundlæggende forhold om puljen, fx formål, målgruppe, ansøgningsproces, forventede resultater og krav i forbindelse med evaluering.

VIDENSOPSAMLING

Børne- og Socialministeriet foretager en systematisk vurdering af, om én eller flere puljer har levet op til deres formål. Dette kan ske ved at samle og skabe overblik over erfaringer og resultater, som fx er fundet i evalueringen af puljen.

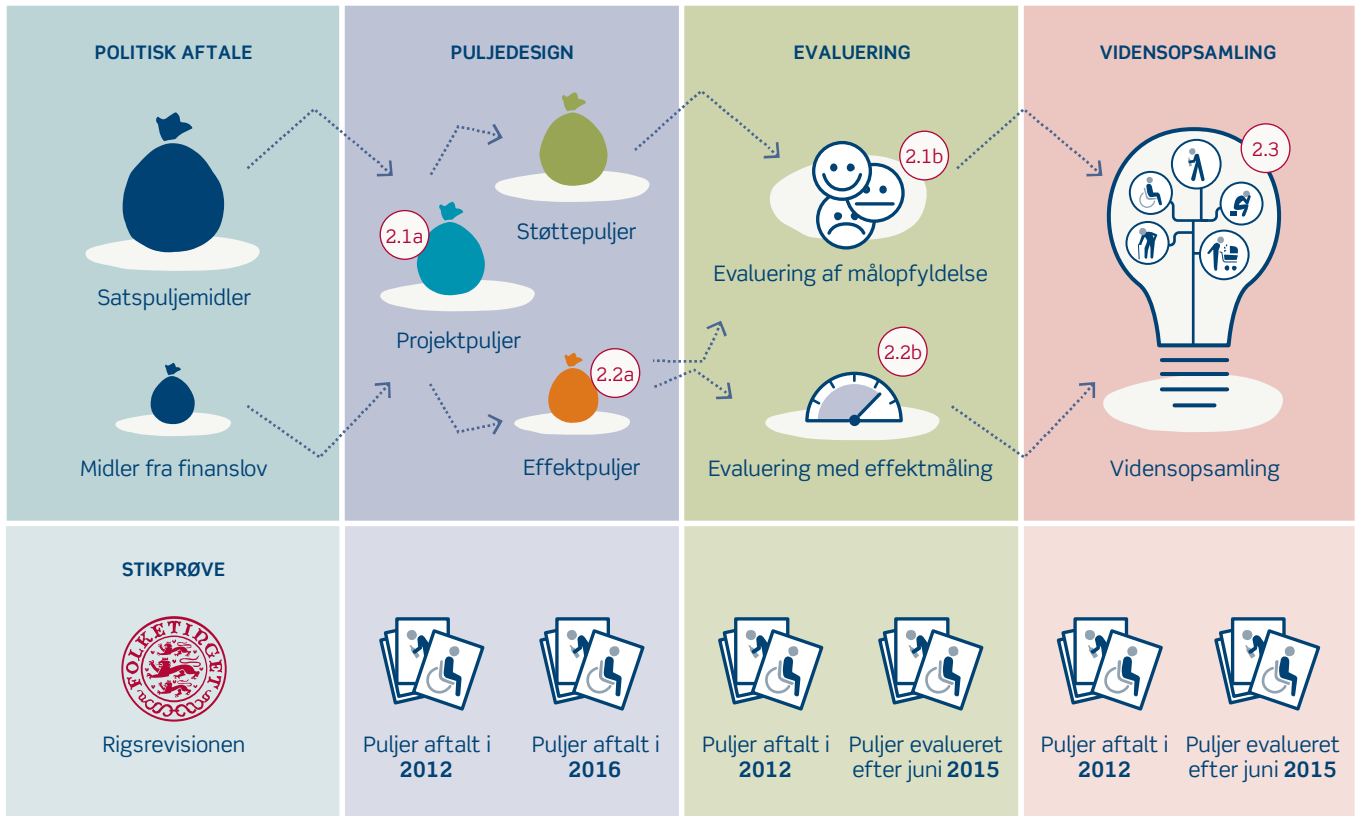
14. En projektpulje gennemgår forskellige faser. Først indgår puljen i en *politisk aftale*, hvor der bliver afsat midler og fastsat et formål for puljen. Børne- og Socialministeriet er herefter – i fasen *puljedesign* – ansvarlig for at udarbejde en puljevejledning for puljen. I denne fase indgår ministeriet også aftale med evaluator, hvis puljen skal evalueres.

I næste fase gennemfører evaluator en *evaluering* af de puljer, der skal evalueres. Evaluator skal måle på, om puljen har levet op til sit formål. For effektpuljer indebærer det, at evaluator måler på, hvilken effekt den afprøvede indsats har haft for borgerne.

I den sidste fase skal ministeriet gennemføre en systematisk *vidensopsamling*. Den skal sikre, at politikerne og ministeriet selv har et overblik over erfaringer og resultater fra de afsluttede projektpuljer, som kan ligge til grund for udmøntning af nye puljer og formulering af ny lovgivning.

15. Figur 3 viser, i hvilke afsnit vi undersøger de forskellige faser. Figuren viser også, hvilke puljer i stikprøven vi har gennemgået for hver fase.

FIGUR 3

FASER I BØRNE- OG SOCIALMINISTERIETS FORVALTNING AF PULJER SAMT RIGSREVISIONENS STIKPRØVE

○ Afsnit i kapitel 2, hvor emnet bliver behandlet

Puljemidler

Projektpuljer uden krav om effektmåling

Projektpuljer med krav om effektmåling

Stikprøven består af alle puljer aftalt i 2012, alle puljer aftalt i 2016 og alle puljer evalueret efter juni 2015

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at vi tager udgangspunkt i de politiske aftaler. Vi undersøger primært puljer fra satspuljeaftalerne, men også et mindre antal puljer fra finanslovsaftalerne. Undersøgelsen omfatter alle Børne- og Socialministeriets projektpuljer for de udvalgte år. I det følgende beskriver vi strukturen for undersøgelsen af puljerne i kapitel 2.

Afsnit 2.1 handler om det første revisionskriterium om målopfyldelse. Her undersøger vi både støttepuljer og effektpuljer.

I *afsnit 2.1a* undersøger vi, om ministeriet designer alle sine puljer, så det er muligt at følge op på, om puljerne lever op til deres formål. Det gør vi ved at gennemgå alle projektpuljer aftalt i 2012. Ved at sammenligne disse med puljerne fra 2016 undersøger vi også, om ministeriet har udviklet sin praksis for at designe puljer.

I *afsnit 2.1b* undersøger vi, om alle puljerne fra 2012 er blevet evalueret. For at øge antallet af evalueringer og derved styrke grundlaget for undersøgelsens resultater har vi også undersøgt alle øvrige evalueringer, som er gennemført siden juni 2015.

Afsnit 2.2 handler om det andet revisionskriterium om effekt. Her undersøger vi kun effektpuljer.

I *afsnit 2.2a* undersøger vi, om ministeriet har designet sine effektpuljer, så de kan blive effektmålt. Vi undersøger og sammenligner ministeriets design af effektpuljer for puljer aftalt i henholdsvis 2012 og 2016.

I *afsnit 2.2b* undersøger vi, om effektmålingerne af effektpuljerne lever op til ministeriets egne krav og gængse præmisser for, hvornår en måling giver viden om effekt. Her undersøger vi alle gennemførte evalueringer af effektpuljer, som er aftalt i 2012 eller evalueret efter juni 2015.

Afsnit 2.3 handler om det tredje revisionskriterium om vidensopsamling. Her undersøger vi både støttepuljer og effektpuljer.

Afgrænsning

16. Undersøgelsen ligger i forlængelse af beretningen om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser fra marts 2017. Rigsrevisionen kritiserede i beretningen, at der hidtil ikke var målt effekt af sociale indsatser på baggrund af de nationale statistikker. Vi undersøger ikke i denne beretning Børne- og Socialministeriets indsats for i højere grad at måle effekt på baggrund af de nationale statistikker. Dette arbejde følger vi i forbindelse med opfølgningen på beretningen fra marts 2017.

17. Den samlede satspuljeramme er i 2017 på ca. 14 mia. kr. Langt de fleste midler er bundet i permanente bevillinger fra satspuljen, herunder lovbundne bevillinger og bloktilskud. Dermed udgør satspuljens disponible beløb, som forligspartierne forhandler om årligt – og som er det, der almindeligvis betegnes som satspuljen – kun en mindre andel. Børne- og Socialministeriet er fra 2017 ansvarlig for at udmønte 876,4 mio. kr. fra satspuljen over en 4-årig periode. Det er udelukkende denne del af satspuljerammen, vi undersøger.

18. Undersøgelsen fokuserer på effektpuljer og støttepuljer. Undersøgelsen er afgrænset fra puljer til drifts- og aktivitetsstøtte og ikke-borgerrettede initiativer. Det skyldes bl.a., at Børne- og Socialministeriet ikke opstiller eksplicitte krav til, at der skal opstilles mål for disse midlers borgernære resultater. Rigsrevisionen har i en revision i september 2016 påpeget, at ministeriet bør styrke sin resultatopfølgning for driftsstøtte.

19. I kapitel 2 vil vi konsekvent omtale projektpuljer som puljer. Boks 4 viser sammenhængen mellem puljer og projekter.

BOKS 4

SAMMENHÆNGEN MELLEM PULJER OG PROJEKTER

En projektpulje kan finansiere en række konkrete projekter. Der kan fx være tale om en projektpulje, der skal finansiere afprøvningen af en ny metode til at hjælpe alkoholmisbrugere ud af deres misbrug. Fra denne pulje får 10 forskellige kommuner tilskud til hver især at iværksætte et projekt, hvor de afprøver den nye metode over for borgere med alkoholmisbrug i deres kommune.

Undersøgelsen er foretaget på puljeniveau. Det betyder fx, at vi ikke undersøger de enkelte projektevalueringer, som tilskudsmodtagerne (typisk kommuner) eventuelt har udarbejdet, medmindre Børne- og Socialministeriet aktivt bruger resultaterne fra disse i fx en vidensopsamling, eller de indgår i en samlet evaluering af puljen på tværs af projekter. Det skyldes, at Finansministeriets *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning* omhandler evaluering og afrapportering af ordningen som helhed.

20. Vi undersøger de faser af forvaltningen af puljen, som *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning* omtaler som designfasen og opfølgingsfasen. Vi undersøger ikke den mellem-liggende administrationsfase, som bl.a. indebærer udvælgelse og løbende kontrol af tilskudsmodtager. Det skyldes, at statusrapporterne i administrationsfasen kun giver viden om, hvorvidt projekternes milepæle nås til tiden, men ikke om projektet i sidste ende leverer de forventede resultater og effekter på borgerniveau. Vi undersøger heller ikke, om Børne- og Socialministeriets proces for udbud af evalueringer i designfasen eller ministeriets valg af tilskudsmodtagere følger reglerne. Vi tager heller ikke stilling til, hvornår en pulje har en størrelse, som forudsætter en evaluering.

21. Undersøgelsen dækker perioden 2012-2017, hvilket giver os grundlag for at vurdere, om der i denne periode er sket udvikling i Børne- og Socialministeriets praksis med at opbygge viden om de sociale indsatser i ministeriets projektpuljer. Vi kan ikke undersøge ministeriets arbejde med at opsamle viden fra puljer, som er udmøntet de seneste par år, da projekterne er flerårige og derfor endnu ikke er evalueret.

22. Effektpuljer kan have til at formål at udvikle en social metode, så den på et senere tidspunkt er moden til effektmåling. Disse puljer skal derfor både evalueres for, hvordan implementeringen er forløbet, hvilke udgifter projektet har medført, og hvilken effekt det har haft for de deltagende borgere. Vi finder, at alle disse evalueringsformål bidrager med vigtig viden. Undersøgelsen handler kun om den del af evalueringen, som måler effekten af metoden. Det skyldes undersøgelsens formål om at vurdere, om Børne- og Socialministeriet har efterlevet intentionen fra skiftende regeringer gennem mere end 10 år om at skabe viden om effekt af sociale indsatser.

23. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

24. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

STATUSRAPPORTER

Statusrapporter bliver udarbejdet af tilskudsmodtager i løbet af projektperioden. De bliver efterfølgende sendt til Børne- og Socialministeriet, som derved kan følge projektets fremdrift.

2. Viden fra puljer

25. For at vurdere, om Børne- og Socialministeriet gennem sine puljer i tilstrækkelig grad opbygger viden om målopfyldelsen og effekten af de sociale indsatser for udsatte borgere, har vi undersøgt:

- om ministeriet designer og evaluerer alle sine puljer, så der bliver målt på, om puljerne lever op til deres formål (*afsnit 2.1*)
- om ministeriet designer og evaluerer sine effektpuljer, så der bliver målt på puljernes effekt for borgerne (*afsnit 2.2*)
- om ministeriet opsamler den viden, som er blevet skabt på tværs af puljerne (*afsnit 2.3*).

2.1. VIDEN OM PULJERNES MÅLOPFYLDELSE

26. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet sikrer, at der bliver skabt viden om puljernes målopfyldelse. Vi har først undersøgt, om ministeriet i sit *design* af puljerne har sikret, at de kan blive evalueret. Derefter har vi undersøgt, om ministeriet har sikret, at puljerne bliver *evalueret*.

2.1a. Design af puljerne

27. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet sikrer følgende for sine puljer:

- *Mål for borgerne*: Ministeriet skal sikre, at der bliver opstillet mål for de borgere, der modtager den indsats, puljen støtter. Det gør det muligt at følge op på, om puljen har levet op til sit formål.
- *Overensstemmelse mellem mål*: Der skal være overensstemmelse mellem de mål, som fremgår af den politiske aftale, og de mål, som ministeriet opstiller i puljevejledningen.
- *Evalueringdesign*: For de puljer, der skal evalueres, skal ministeriet ifølge egne retningslinjer sikre, at der bliver udarbejdet et overordnet evalueringdesign, før puljen bliver sat i gang. Det kan fx ske i forbindelse med evaluators tilbud på at gennemføre evalueringen.

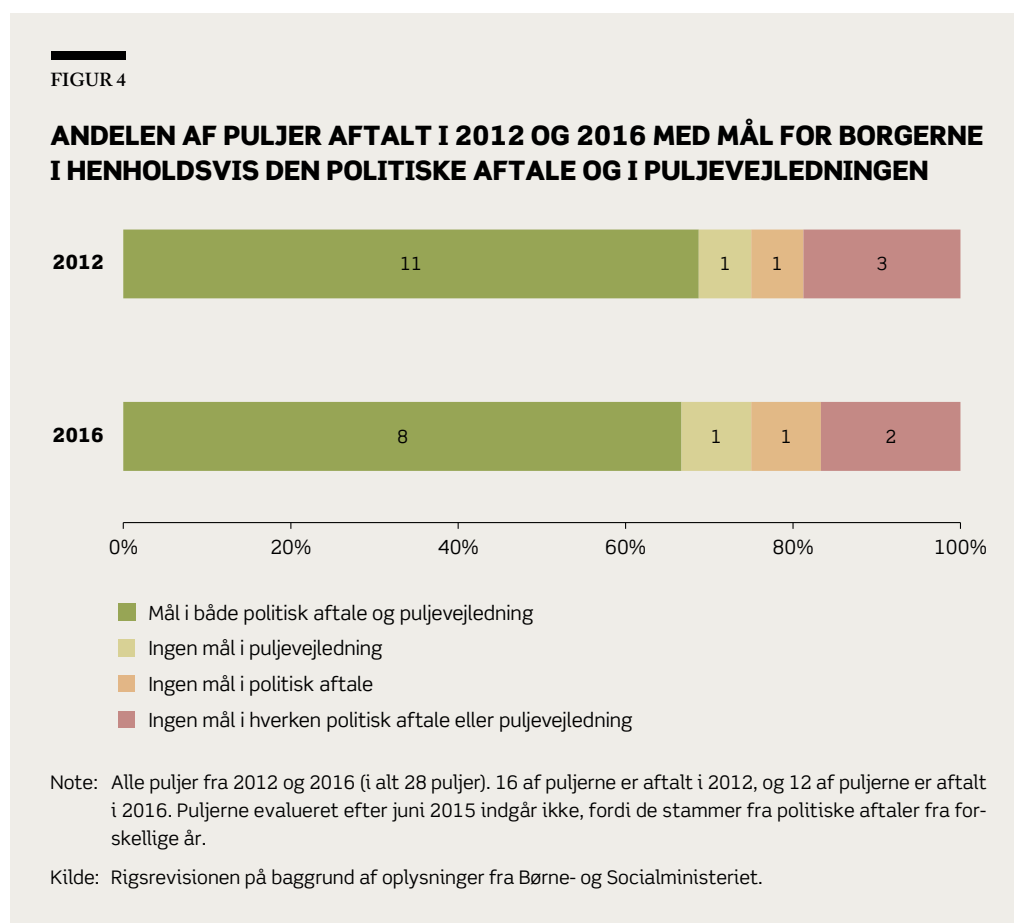
28. Børne- og Socialministeriet valgte i 2006 at gøre resultatbaseret styring til sin fælles styringsmodel på tværs af ministeriet og underliggende styrelser. Dette indebærer, at ministeriet i sit oplæg til politiske aftaler opstiller mål for resultater for borgerne. Ministeriet vurderede, at en stor fordel ved at anvende resultatbaseret styring er, at styringsmodellen lægger op til at opstille mål for borgernes progression frem for de aktiviteter, der bliver gennemført i de støttede projekter. Dermed bliver fokus rettet på, om de støttede projekter fører til positive resultater for de deltagende borgere. Bliver der opstillet meget overordnede målsætninger i den politiske aftale, skal ministeriet gøre målene målbare i

forbindelse med puljevejledningen. Det fremgår af Finansministeriets *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*. Der skal således være overensstemmelse mellem målene i den politiske aftale og puljevejledningen.

Rigsrevisionen anbefalede i 2012 på baggrund af en gennemgang af ministeriets puljer, at ministeriet i højere grad opstiller et evalueringsdesign tidligt i processen med at udmønte puljer. Det bidrager fx til, at man fra projektets start indsamler de nødvendige data. Det tydeliggør desuden for potentielle ansøgere, hvilke krav til dokumentation der følger puljemidlerne.

Opstilling af mål

29. Figur 4 viser andelen af puljer fra 2012 og 2016, hvor der er opstillet mål for borgerne i henholdsvis den politiske aftale og i Børne- og Socialministeriets puljevejledning.



Det fremgår af figur 4, at der for ca. $\frac{2}{3}$ af puljerne er opstillet mål for borgernes progression i både den politiske aftale og i puljevejledningen, mens der for den sidste tredjedel af puljerne mangler mål i den politiske aftale og/eller i puljevejledningen. Det gælder både for puljerne aftalt i 2012 og i 2016. Ministeriet har oplyst, at disse puljer primært er kendetegnet ved at være såkaldte aktivitetspuljer. De bruges til at sikre hjælp i afgrænsede situationer (julehjælp til økonomisk trængte familier og nødovernatning til gadesovende i vintermånederne) eller støtte faste årlige sommerferieaktiviteter for handicaporganisationers brugere. Vi kan konstatere, at de manglende mål for borgerne ikke er i tråd med intentionen i resultatbaseret styring.

OVERENSSTEMMENDE INTENTION

Vi har brugt denne vurdering, når målene i den politiske aftale og i puljevejledningen ikke svarer til hinanden, men stadig vurderes at have en lignende intention.

Overensstemmelse mellem mål

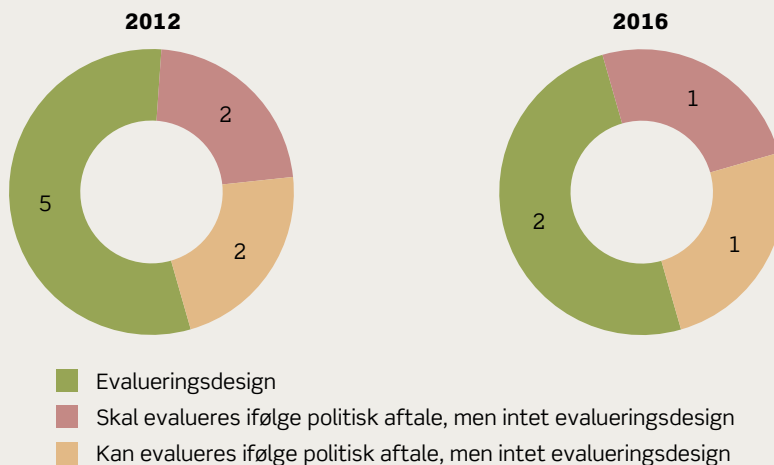
30. Vi har undersøgt, om der er overensstemmelse mellem de mål, som er opstillet i henholdsvis den politiske aftale og i puljevejledningen for de enkelte puljer. Undersøgelsen viser, at der er en høj grad af overensstemmelse. I 2012 var der kun 6 % af puljerne, hvor der var manglende overensstemmelse mellem målene i den politiske aftale og målene i Børne- og Socialministeriets puljevejledning, og i 2016 var der enten overensstemmende intention eller fuld overensstemmelse for alle de puljer, hvor der var mål begge steder.

Udarbejdelse af evalueringsdesign

31. Det er ikke alle puljer, hvor Børne- og Socialministeriet har mulighed for at gennemføre en evaluering. Muligheden for at evaluere forudsætter, at det fremgår af den politiske aftale, at ministeriet enten *skal* eller *kan* gennemføre en evaluering. Det gør sig gældende for 9 af de 16 puljer aftalt i 2012 og for 4 af de 12 puljer aftalt i 2016. For de øvrige puljer vil der ikke blive gennemført evaluering.

32. Figur 5 viser andelen af puljer med mulighed for evaluering, hvor Børne- og Socialministeriet eller evaluator i designfasen har opstillet et overordnet evalueringsdesign for puljerne aftalt i henholdsvis 2012 og 2016. Et evalueringsdesign kan i denne forbindelse spænde fra overordnede betragtninger om, hvilke metoder og datakilder en kommende evaluering vil bruge, til en detaljeret og konkret plan for evalueringen.

FIGUR 5

EVALUERINGSDESIGN FOR PULJER AFTALT I 2012 OG 2016

Note: Puljer aftalt i 2012 og 2016, hvor den politiske aftale gav mulighed for evaluering (i alt 13 ud af 28 puljer). 9 af puljerne er aftalt i 2012, og 4 af puljerne er aftalt i 2016. Puljerne evalueret efter juni 2015 indgår ikke, fordi de stammer fra politiske aftaler fra forskellige år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Det fremgår af figur 5, at der blev opstillet evalueringsdesign for 5 ud af 9 puljer i 2012. For 2 puljer, hvor der skulle gennemføres evaluering, og for 2 puljer, hvor der kunne gennemføres evaluering, blev der ikke opstillet et evalueringsdesign. For puljerne aftalt i 2016 blev der ikke opstillet evalueringsdesign for 2 ud af 4 puljer. Af disse var der én pulje, som kunne blive evalueret, og én pulje, som skulle have været evalueret ifølge den politiske aftale.

2.1b. Evaluering af puljerne

33. Det fremgår af den politiske aftale, hvilke puljer der skal evalueres. Vi har undersøgt følgende:

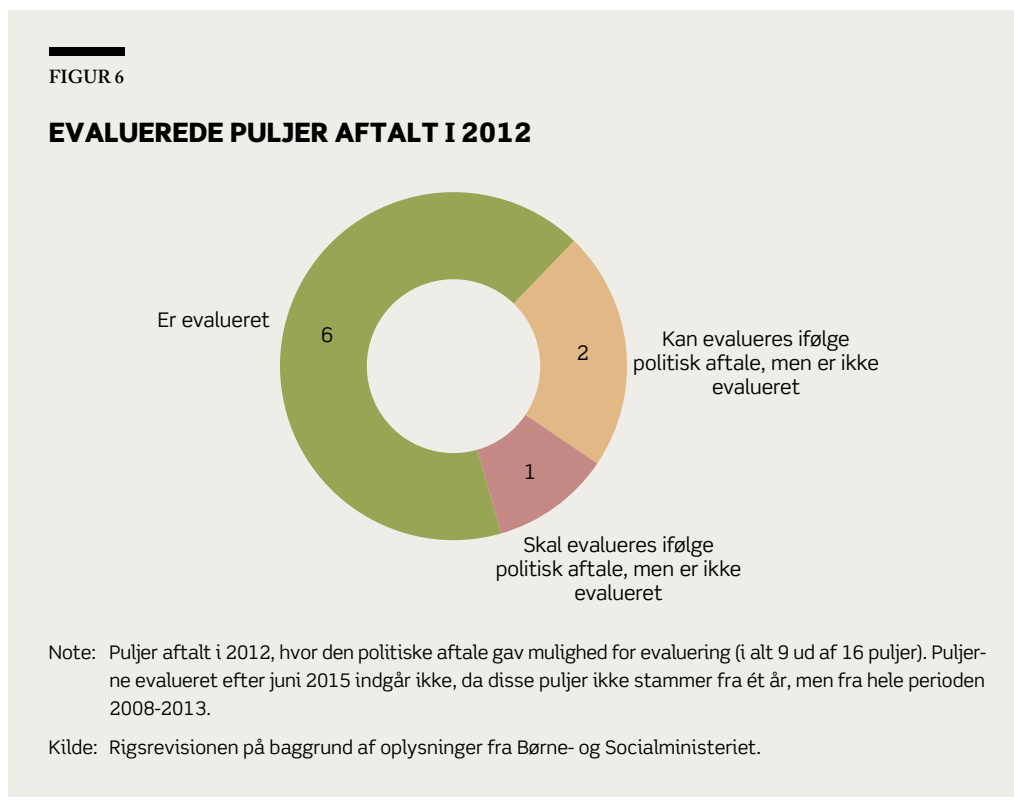
- *Gennemførte evalueringer*: Om Børne- og Socialministeriet har evalueret de puljer, hvor det fremgår af den politiske aftale, at puljen skal eller kan evalueres.
- *Måling på opstillede mål*: For de puljer, der evalueres, skal Børne- og Socialministeriet sikre, at der bliver målt på de opstillede mål. Det er en forudsætning for at vide, om puljen har levet op til sit formål.

I de tilfælde, hvor det fremgår af den politiske aftale, at en pulje skal evalueres, er det ministeriets ansvar, at puljen bliver evalueret. I de tilfælde, hvor den politiske aftale fastslår, at en pulje kan evalueres, har vi ligeledes undersøgt, om dette er sket.

Ministeriet har som nævnt arbejdet efter resultatbaseret styring siden 2006. Det er centralt i denne styringslogik, at ministeriet opstiller målbare mål med henblik på, at evaluator kan bruge disse mål til at undersøge, om puljen har levet op til sit formål.

Gennemførte evalueringer

34. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet evaluerer de puljer, hvor der ifølge den politiske aftale skal eller kan evalueres, jf. figur 6.



Det fremgår af figur 6, at 6 ud af 9 puljer aftalt i 2012 med krav om evaluering blev evalueret, én pulje med krav om evaluering blev ikke evalueret, mens ministeriet fravalgte at evaluere de 2 puljer, hvor ministeriet kunne vælge at evaluere dem. Ministeriet har oplyst, at fravalget skyldes en vurdering af, at udbyttet ved en evaluering ikke ville stå mål med de anvendte resurser. Boks 5 viser et eksempel på dette.

BOKS 5

EN PULJE, DER KUNNE EVALUERES, MEN IKKE BLEV DET

Puljen "Frivilligt socialt arbejde" fremgår af finansloven for 2012 (§ 15.13.15.10). Puljen skal yde støtte til det frivillige sociale arbejde, som organisationer og foreninger udfører for at forebygge og afhjælpe problemer for socialt udsatte. Der var afsat 34 mio. kr. til puljen.

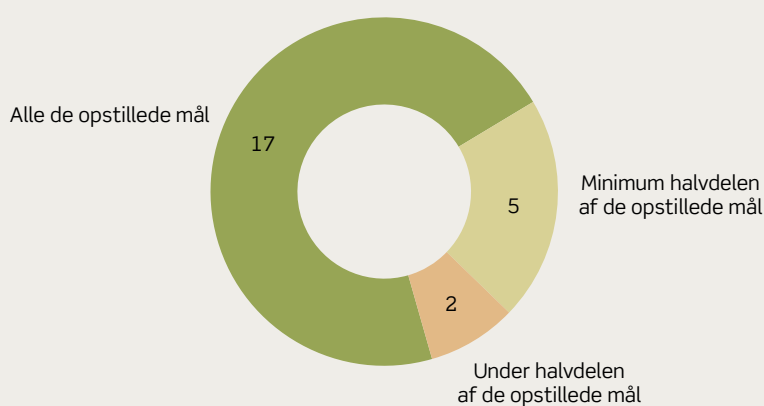
Det fremgår af finansloven, at der kan anvendes 2,1 mio. kr. årligt til forsknings- og evalueringsaktiviteter på det frivillige sociale område.

Puljen er ikke blevet evalueret. Der ligger derfor ikke en evaluering til grund for Børne- og Socialministeriets vurdering af, om puljen har levet op til sit formål. Puljen bliver stadig finansieret årligt af finansloven, men der bliver ikke længere afsat midler, som kan anvendes til evaluering.

Måling på opstillede mål

35. Vi har undersøgt, om de gennemførte evalueringer måler på de mål, som Børne- og Socialministeriet har opstillet i puljevejledningen. Undersøgelsen har allerede vist, at der er stor overensstemmelse mellem målene i den politiske aftale og i puljevejledningen. Målene i puljevejledningen afspejler dermed i høj grad den politiske intention. Vi har derfor undersøgt, om evaluator har målt på disse mål, jf. figur 7.

FIGUR 7

MÅL I PULJEVEJLEDNINGEN, SOM EVALUATOR HAR MÅLT PÅ

Note: Alle evaluerede puljer (i alt 24 puljer). Der er 16 puljer aftalt i 2012 og 18 puljer evalueret efter juni 2015. Af disse 34 puljer er 24 evalueret. Puljerne fra 2016 er endnu ikke evalueret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Det fremgår af figur 7, at 17 af de 24 gennemførte evalueringer måler på alle målene fra puljevejledningen. I 5 af evalueringerne bliver der målt på minimum halvdelen af målene. Samlet set måler 22 af evalueringerne således på minimum halvdelen af målene eller på alle målene. Der er ingen evalueringer, som slet ikke måler på målene fra puljevejledningen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Børne- og Socialministeriet ikke i helt tilstrækkelig grad har sikret viden om, hvorvidt ministeriets puljer lever op deres formål.

For de nye puljer, som er aftalt i 2016, fremgår det kun af den politiske aftale for 4 ud af 12 puljer, at der skal eller kan evalueres – mod 9 ud af 16 puljer i 2012. Det er ministeriet, der udarbejder oplæg med puljeforslag til aftalen. Ministeriet kan derfor præge andelen af puljer, der skal evalueres.

Rigsrevisionen finder, at den lave andel af planlagte evalueringer kan udgøre en risiko for, at potentialet for at skabe viden fra puljerne aftalt i 2016 ikke vil blive indfriet.

For puljerne aftalt i 2012 opstillede ministeriet evalueringsdesign for 5 ud af de 7 puljer, der skal evalueres. For puljerne aftalt i 2016 er der opstillet evalueringsdesign for 2 ud af de 3 puljer, der skal evalueres. Dermed er der ikke sket en positiv udvikling.

Ministeriet har evalueret 6 af de 7 puljer, som er aftalt i 2012, og som skal evalueres. Ministeriet har overvejet omkostninger og udbytte ved at evaluere de 2 puljer, som ifølge den politiske aftale kan evalueres, og har fravalgt at evaluere disse.

Ministeriet har i 2016 opstillet mål i både den politiske aftale og i puljevejledningen for ca. $\frac{2}{3}$ af puljerne. Ministeriet har oplyst, at de puljer, hvor der ikke bliver opstillet mål for borgerne, primært er kendetegnet ved at være såkaldte aktivitetspuljer. De bruges til at sikre akut hjælp i afgrænsede situationer eller til at støtte faste årlige aktiviteter. Rigsrevisionen kan konstatere, at de manglende mål for borgerne ikke er i tråd med intentionen i resultatbaseret styring.

For alle puljer aftalt i 2016, hvor der er opstillet mål i den politiske aftale, sikrer ministeriet, at målene i puljevejledningen er i overensstemmelse med disse. Det finder Rigsrevisionen positivt.

For de puljer, der er blevet evalueret, er der målt på over halvdelen af alle målene fra puljevejledningen i 22 ud af 24 evalueringer. Der er ingen evalueringer, som slet ikke måler på målene fra puljevejledningen.

2.2. VIDEN OM PULJERNES EFFEKT

36. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet sikrer, at der for effektpuljer bliver skabt viden om effekt.

Effektpuljer skal – ud over at leve op til de nævnte kriterier for at skabe viden om målopfyldelse – ifølge ministeriets egne retningslinjer leve op til en række særlige krav for bl.a. at sikre, at de rette forudsætninger er på plads for at gennemføre en effektmåling. Effektmålingen er en del af den samlede evaluering af den enkelte pulje.

Vi har således undersøgt, om ministeriets *design* af effektpuljer lever op til ministeriets egne krav fra evidenspolitikken fra 2013. Det erklærede mål med denne politik er bl.a. at skabe et større samlet udbytte af evalueringer af effekter på borgerniveau.

Vi har også undersøgt, om ministeriets *evalueringer* af effektpuljer lever op til gængse præmisser for effektmåling og ministeriets eget krav til denne type puljer. Vi perspektiverer resultatet ved at sammenligne med støttepuljerne fra stikprøven, hvor der ikke er et krav om effektmåling.

2.2a. Design af effektpuljerne

37. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet lever op til følgende 2 krav fra evidenspolitikken fra 2013 til design af effektpuljer:

- *Registrering af individdata*: Data om indsats og resultater for de enkelte deltagere i effektpuljens projekter er en forudsætning for at gennemføre effektmåling. Ministeriet kan i forbindelse med valg af evaluator forpligte evaluator på, at evalueringen skal gøre brug af individdata.
- *Arkivering af data*: Arkivering af data hos Danmarks Statistik giver mulighed for på et senere tidspunkt at gennemføre undersøgelser af langsigtede effekter af indsatserne ved at samkøre dataene med registerdata om fx beskæftigelse. Arkivering forudsætter, at ministeriet i kontrakten med evaluator har sikret sig ejerskab over data.

38. Undersøgelsen viser, at 2 ud af 16 puljer aftalt i 2012 var effektpuljer. Puljerne havde et samlet beløb på 70 mio. kr. I 2016 gjaldt det for 2 ud af 12 puljer med et samlet beløb på knap 64 mio. kr. Der blev dog også samlet afsat et langt højere beløb til puljer i 2012 end i 2016.

INDIVIDDATA

Data skal være personhenførbare. Dette indebærer, at man registrerer cpr-nummeret for de borgere, der modtager indsatsen. Der findes dog indsatser, hvor borgerne ønsker at være anonyme. Her kan man i stedet registrere borgerne med løbenumre.

LANGSIGTEDE EFFEKTER

Der skelnes ofte mellem kortsigtede og langsigtede effekter. Evalueringer vil typisk måle på kortsigtede effekter, mens de langsigtede effekter ofte først indtræder efter projektafslutningen. Disse kan således først måles på et senere tidspunkt, hvilket forudsætter, at Børne- og Socialministeriet har adgang til projektets oprindelige individdata.

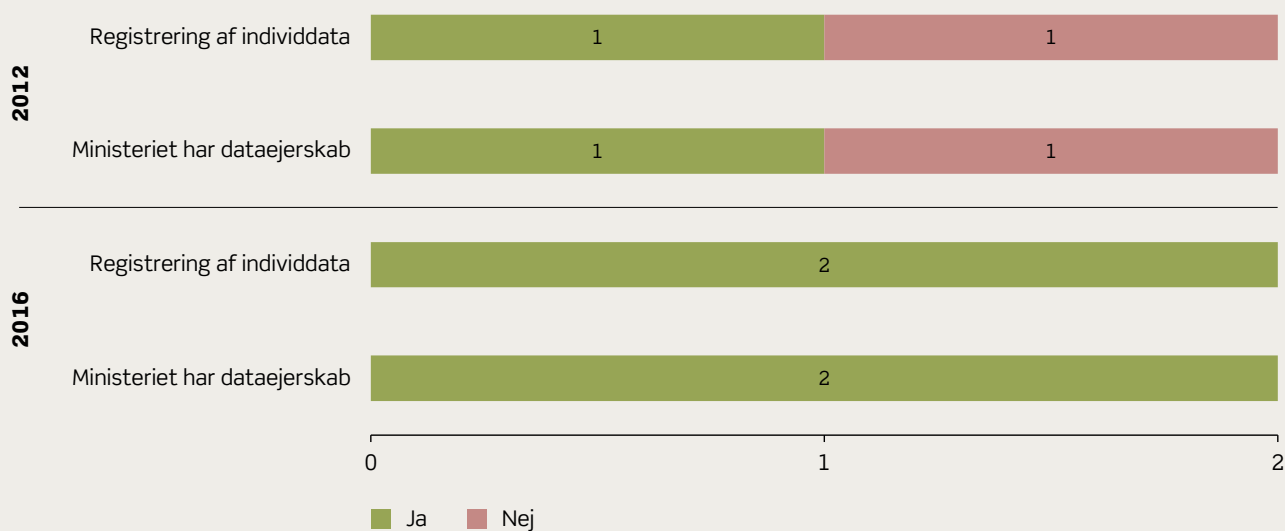
SAMKØRING AF DATA

Samkøring af data sker, når man samler informationer om en borger fra flere forskellige datakilder. Det kan fx være registre om beskæftigelse, uddannelse, kriminalitet, sociale ydelser og sundhedsydelser. Dette forudsætter kendskab til borgerens cpr-nummer.

39. Figur 8 viser antallet af effektpuljer aftalt i 2012 og 2016, hvor designet lever op til Børne- og Socialministeriets krav.

FIGUR 8

EFFEKTULJER AFTALT I 2012 OG 2016, HVOR DESIGNET LEVER OP TIL BØRNE- OG SOCIAL-MINISTERIETS KRAV



Note: Alle effektpuljer aftalt i 2012 og 2016 (i alt 4 puljer). 2 af puljerne er aftalt i 2012, og 2 af puljerne er aftalt i 2016. Effektpuljerne evalueret efter juni 2015 indgår ikke, fordi de stammer fra politiske aftaler fra forskellige år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Det fremgår af figur 8, at ministeriet for puljerne aftalt i 2016 til fulde levede op til egne krav fra 2013 for design af effektpuljer. For begge puljer aftalt i 2016 har ministeriet sikret sig, at der skal registreres individdata om indsats og resultat, og at de har ejerskab over denne data. Det var kun tilfældet for én ud af 2 puljer aftalt i 2012.

2.2b. Evaluering af effektpuljerne

40. Vi har undersøgt, hvor mange af effektpuljerne der er gennemført en effektmåling af. Vi har både undersøgt de 2 effektpuljer aftalt i 2012 og de 5 effektpuljer evalueret efter juni 2015. Det er ifølge Børne- og Socialministeriets evidenspolitik både muligt at måle effekt med kvantitative og kvalitative metoder, jf. boks 6.

BOKS 6

BØRNE- OG SOCIALMINISTERIETS VIDENSHIERARKI

Børne- og Socialministeriet har udarbejdet en såkaldt vidensdeklaration. Ministeriet bruger bl.a. dette værktøj til at vurdere (eller deklarerer), hvilket niveau af viden forskellige typer evalueringer kan give. Hierarkiet for viden spænder fra A til D, hvor A ifølge vidensdeklarationen er udtryk for stor viden.

- *Niveau A* er kvantitative effektmålinger. For at kvalificere sig til niveau A skal evalueringen sammenligne resultaterne for borgeren og den forandring, der (teoretisk set) ville være sket, hvis borgeren ikke havde fået indsatsen. Evalueringen skal også måle størrelsen af effekten.
- *Niveau B* er kvalitative effektevalueringer. I en række situationer er det ikke muligt at gennemføre kvantitative effektmålinger. I disse tilfælde kan procesorienterede effektstudier anvendes til belysning af effekten gennem kvalitative metoder.
- *Niveau C* er forskellige typer af metoder, som uden at give viden om effekt kan give en indikation af, om metoden fører til de forventede resultater. Det gælder fx for før- og eftermålinger uden kontrolgruppe, ekspertvurderinger og eftermålinger.
- *Niveau D* er udtryk for ingen eller begrænset viden.

Det fremgår af ministeriets evidenspolitik, at effektpuljer bør evalueres med kvantitative effektmålinger. Hvis forudsætningerne for dette ikke er til stede, bør der gennemføres en kvalitativ effektmåling. Metoder på niveau C kan ifølge evidenspolitikken ikke bruges til at måle effekt af disse puljer, da udsagnskraften er for lav.

41. Ingen af de evalueringer, som vi har gennemgået, er blevet *kvalitativt* effektevalueret. De 7 effektpuljer er alle blevet *kvantitativt* evalueret. Vi har derfor undersøgt, om disse evalueringer lever op til 4 gængse præmisser for kvantitativ effektmåling:

- *Registrering af individdata*: Indsamling af data om indsats og resultater for de enkelte deltagere i effektpuljens projekter er en forudsætning for at gennemføre effektmåling.
- *Brug af kontrolgruppe*: Evalueringen skal indeholde en sammenligning, der muliggør en identifikation af kausaleffekten (årsags-virkningssammenhængen).
- *Måling af effektens størrelse og usikkerhed*: Evalueringen skal indeholde overvejelser om effektens størrelse, og hvilken usikkerhed der knytter sig til størrelsen af effekten.
- *Overvejelser om generalisering*: Evalueringen skal forholde sig til, hvilken gruppe af borgere resultaterne af effektmålingen kan generaliseres til (hvem de kan siges at gælde for).

42. Den første præmis er identisk med kravet i Børne- og Socialministeriets evidenspolitik om registrering af individdata. I forrige afsnit undersøgte vi, om registrering af individdata har været en del af evalueringsdesignet. I dette afsnit har vi undersøgt, om evalueringen gør brug af individdata.

Vi har desuden undersøgt, om ministeriet har sikret, at data fra puljerne er blevet arkiveret hos Danmarks Statistik. Arkivering af data gør det som nævnt muligt for ministeriet i fremtiden at måle på puljens langsigtede effekt, hvilket forudsætter, at ministeriet i designfasen har sikret sig ejerskab til dataene. Ministeriet vedtog kravet om arkivering af data i 2013. Alle puljerne i den undersøgte stikprøve er afsluttet og evalueret – men ikke iværksat – efter dette tidspunkt.

43. Det er ikke et krav, at evalueringer skal leve op til de 4 præmisser for at levere brugbar viden om en indsats. Fx skal Børne- og Socialministeriets evalueringer af effektpuljer ifølge ministeriets egne retningslinjer også bidrage med viden, som sikrer, at de anvendte indsatser er velbeskrevne og omkostningseffektive. De 4 præmisser er dog forudsætningen for, at ministeriet kan uddrage viden om *effekt* for borgeren af sine kvantitative evalueringer, dvs. i hvilket omfang den forventede forandring af borgerens situation skyldes den indsats, borgeren har deltaget i. Dette er uddybet i boks 7.

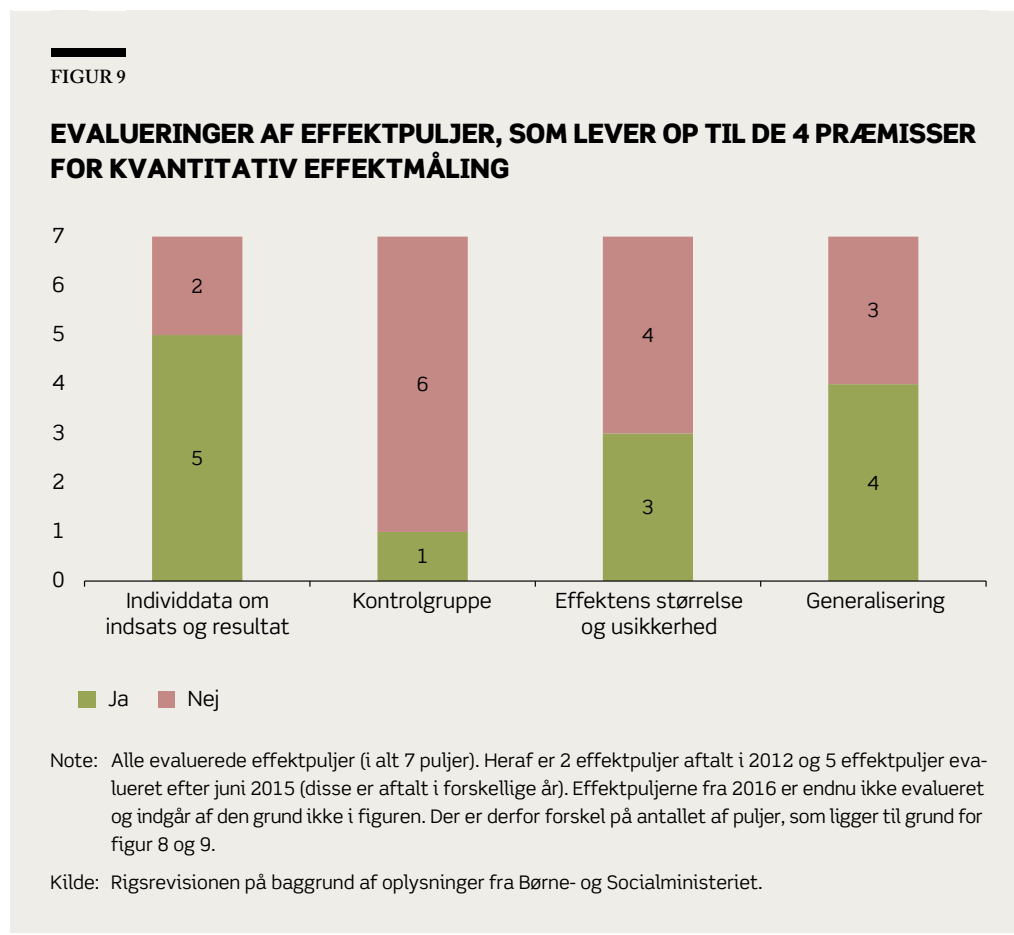
BOKS 7

DEFINITION AF EFFEKT AF SOCIALE INDSATSER

Effekt vil sige, at der er en vis sikkerhed for, at forandringen af borgerens situation kan henføres til den sociale indsats, borgeren har modtaget, og at forandringen dermed ikke ville være indtrådt som følge af andre omstændigheder i borgerens liv, uagtet den givne indsats. For at kunne tale om effekt skal der således være tale om kausalitet (årsags-virkningssammenhæng) mellem indsatsen og forandringen af borgerens situation. Dette kan man fx sandsynliggøre kvantitativt med brug af en kontrolgruppe og statistiske udregninger eller kvalitativt gennem procesorienterede effektstudier.

Effektpuljer

44. Figur 9 viser, hvor mange af de gennemførte evalueringer af effektpuljer der lever op til hver af de 4 gængse præmisser for kvantitativ effektmåling.

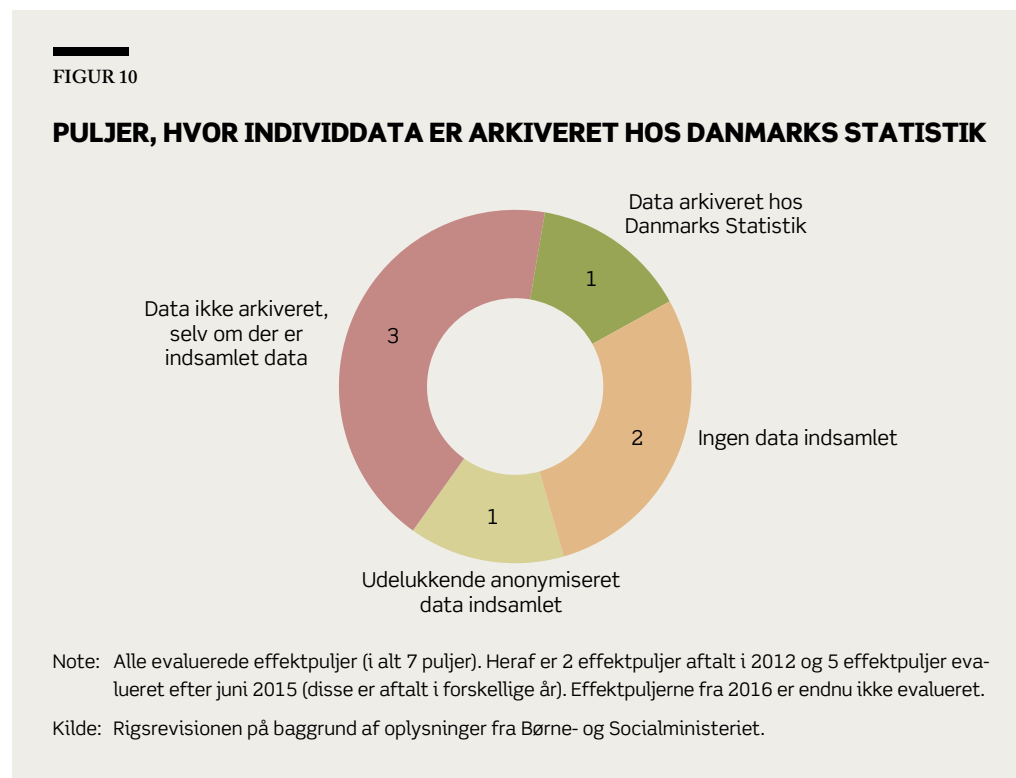


Det fremgår af figur 9, at én ud af 7 evalueringer har benyttet en kontrolgruppe, 5 evalueringer baserede sig på individdata om indsats og resultat, 3 evalueringer målte på effektens størrelse og usikkerhed, og 4 evalueringer indeholdt overvejelser om generalisering.

Der er ingen af de 7 evalueringer, som lever op til alle 4 præmisser.

Arkivering af data fra effektpuljerne

45. Figur 10 viser, hvor mange af de evaluerede puljer der lever op til Børne- og Socialministeriets krav om at arkivere data fra puljerne hos Danmarks Statistik.

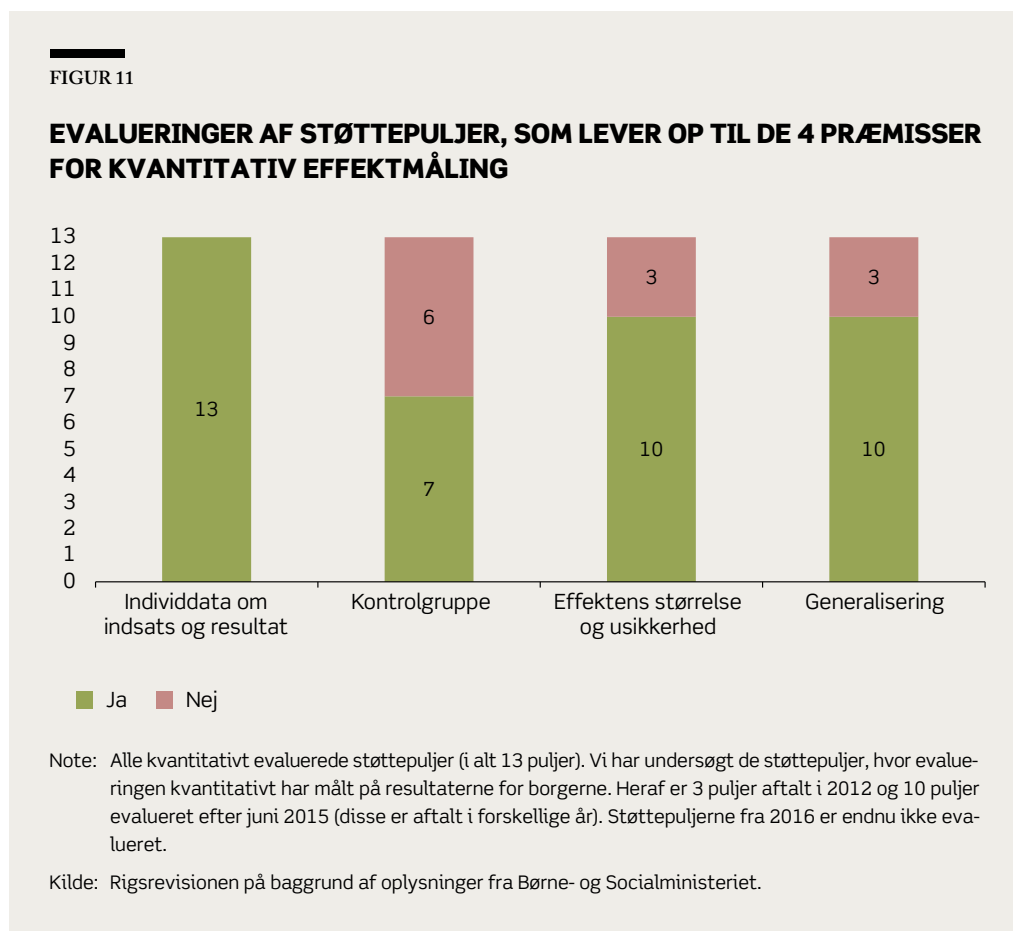


Det fremgår af figur 10, at ministeriet har arkiveret data fra én ud af 7 puljer. For 3 puljer er den indsamlede data ikke arkiveret hos Danmarks Statistik. For én pulje er der udelukkende indsamlet anonymiseret data, så data ikke indeholder cpr-nummer, som er forudsætningen for at samkøre data med anden data hos Danmarks Statistik om fx beskæftigelse. For de resterende 2 puljer er der slet ikke indsamlet individdata.

Ministeriet har oplyst, at data for de puljer, hvor data ikke er arkiveret hos Danmarks Statistik, stadig befinder sig hos evaluator og i enkelte tilfælde allerede er slettet. Dermed har ministeriet aktuelt meget ringe mulighed for på et senere tidspunkt at måle den langsigtede effekt af de afsluttede puljer. Ministeriet har dog oplyst, at de har startet en proces med at sikre, at data bliver overført til Danmarks Statistik. Rigsrevisionen finder, at ministeriet med fordel i kontrakten med evaluator kan opstille krav om, at data bliver overført, så snart dataindsamling og kvalitetssikring er afsluttet.

Støttepuljer

46. Undervejs i analysen er vi stødt på eksempler på støttepuljer, der er blevet kvantitativt effektmålt, selv om der for disse puljer ikke er et krav om at måle effekt. Vi har derfor også systematisk gennemgået evalueringerne af støttepuljerne for at se, om de lever op til de gængse præmisser for kvantitativ effektmåling og til Børne- og Socialministeriets supplerende krav om at arkivere data. Figur 11 viser andelen af evalueringer, som lever op til de gængse præmisser for kvantitative effektmålinger.



Det fremgår af figur 11, at støttepuljerne i langt højere grad end effektpuljerne lever op til de 4 gængse præmisser for kvantitativ effektmåling.

Alle 13 evalueringer baserer sig således på individdata om indsats og resultat. Der er 10 ud af 13 evalueringer, som henholdsvis målte på effektens størrelse og usikkerhed og indeholdt en overvejelse om, hvilken gruppe af borgere resultaterne kan generaliseres til. Endelig gjorde 7 ud af 13 evalueringer brug af en kontrolgruppe for at sikre, at den målte effekt stammer fra den indsats, som borgerne har modtaget.

Evalueringen af 5 puljer lever op til alle 4 præmisser.

Arkivering af data fra støttepuljer

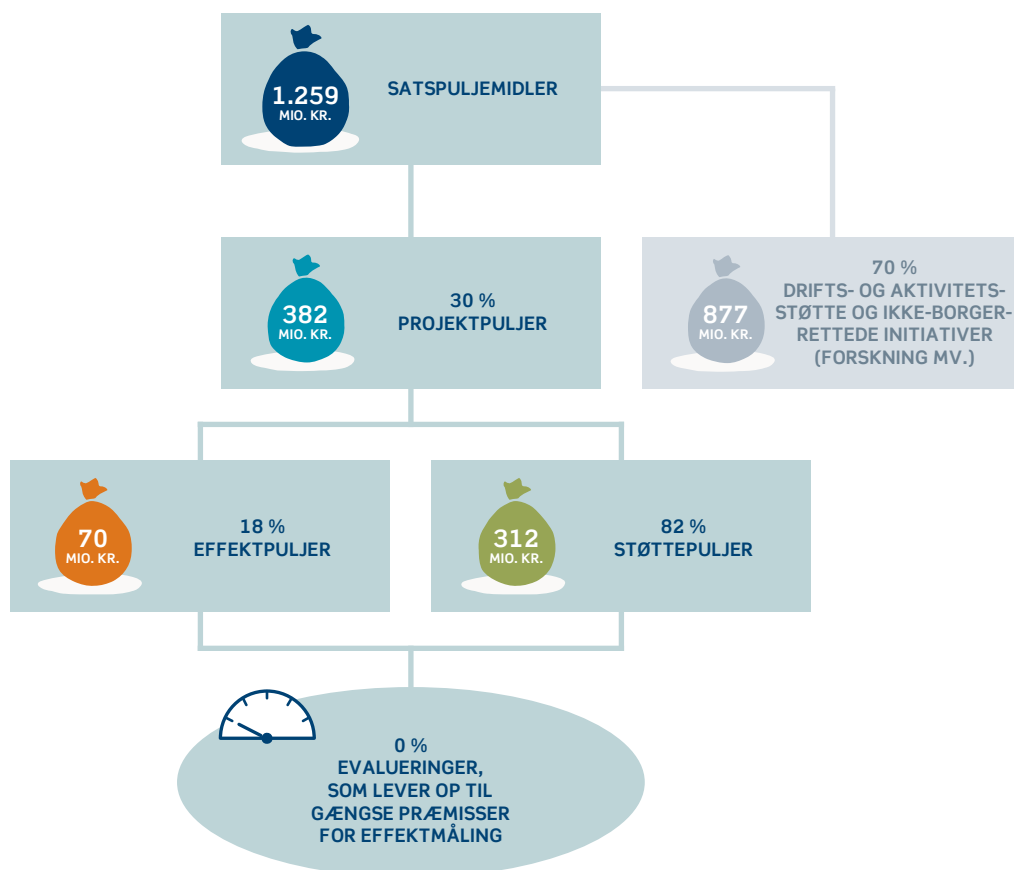
47. Børne- og Socialministeriet arkiverer til gengæld for ingen af de 13 støttepuljer data hos Danmarks Statistik. Dette er dog også kun et krav, som ministeriet fra 2013 stiller til sine effektpuljer. Ministeriet kan dermed heller ikke for de støttepuljer, som er blevet effektmålt, måle den langsigtede effekt af indsatsen.

Effektmålinger

48. Det er muligt at følge alle puljerne aftalt i 2012 fra den politiske aftale til den endelige evaluering. Resultaterne er vist i figur 12, som kun handler om puljer aftalt i 2012, da de senest evaluerede puljer (efter juni 2015) er udmøntet i forskellige år, og midlerne derfor ikke kan henføres til en specifik satspuljeaftale. Figuren viser, hvor mange af puljerne aftalt i 2012 der er blevet effektmålt. Figuren indeholder således både puljer, som ikke skal evalueres, puljer uden krav om effektmåling og puljer med krav om effektmåling.

FIGUR 12

ANDELEN AF PULJER AFTALT I 2012, SOM LEVER OP TIL GÆNGSE PRÆMIS- SER FOR EFFEKTMÅLING



Note: Vi har ikke undersøgt satspuljemidler til drifts- og aktivitetsstøtte og ikke-borgerrettede initiativer (fx forskning).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Det fremgår af figur 12, at ingen af Børne- og Socialministeriets puljer, som blev aftalt i 2012, lever op til gængse præmisser for effektmåling, på trods af at der blev afsat 382 mio. kr. til puljer.

49. Blandt de puljer, som stammer fra forskellige satspuljeaftaler, men alle er evalueret efter juni 2015, fandt vi dog 5 puljer, hvor evalueringen omfattede en effektmåling, der levede op til præmisserne. Disse 5 puljer var alle støttepuljer. Børne- og Socialministeriet har således ikke kategoriseret dem som puljer, der skulle give viden om effekt.

De veludførte effektmålinger giver dog politikerne og ministeriet selv vigtig information om, hvilke indsatser der skaber en effekt for de berørte borgere. Denne information gør det muligt at prioritere de indsatser, der har en effekt for borgeren, og i fremtiden undgå at støtte de indsatser, som ikke giver en brugbar støtte for de udsatte borgere – eller som ligefrem gør mere skade end gavn. Boks 8 viser et eksempel på en støttepulje, som har haft en positiv effekt, og en støttepulje, som har haft en negativ effekt.

BOKS 8

EFFEKTMÅLING AF PULJER MED HENHOLDSVIS POSITIV OG NEGATIV EFFEKT

Opsporing og screening af unge på erhvervsuddannelser

Puljens formål var at opspore, screene og yde støtte og rådgivning til elever, der var frafaldstruede på grund af psykiske vanskeligheder. Støtten skulle give eleverne øget trivsel og selvtillid, så flere af dem ville gennemføre en ungdomsuddannelse.



De frafaldstruede elever på erhvervsuddannelserne blev tilbudt individuelle psykologsamtaler. Derudover deltog de i gruppesamtaler og undervisning om psykisk sygdom. Evalueringen er baseret på 290 af i alt 1.505 elever, som har modtaget indsatsen.

Evalueringen viser, at de frafaldstruede elever oplevede højere trivsel og havde et lavere frafald sammenlignet med lignende elever på andre skoler.

Kollegier og ambulante tilbud til unge, enlige og sårbare mødre

Puljens formål var at hjælpe unge, enlige og sårbare mødre til at gennemføre en kompetencegivende uddannelse og opnå fast beskæftigelse og at styrke mødrenes trivsel, forældreevne og sociale netværk.



Indsatsen bestod primært af gruppeforløb og fællesaktiviteter, fx foredrag om babyførstehjælp, undervisning i dansk, sociale aktiviteter og udflugter. Indsatsen bestod også af individuelle aktiviteter, fx praktisk hjælp, vejledningssamtaler, coachforløb og terapeutiske forløb. I alt har 165 mødre modtaget indsatsen.

Evalueringen viser, at mødrene ved projektets afslutning klarer sig dårligere beskæftigelsesmæssigt end de udsatte og enlige mødre, der var en del af kontrolgruppen. Derudover kan der ikke konstateres målbare forskelle. En forklaring kan ifølge evalueringen være, at udvælgelsen og sammensætningen af svage, unge kvinder har medført en selvstempling blandt kvinderne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Børne- og Socialministeriet ikke har sikret, at puljerne i tilstrækkelig grad skaber viden om effekt.

Det er en mindre andel af ministeriets puljer, der udmøntes som effektpuljer, dvs. hvor evalueringen – foruden viden om metoden og omkostningerne – skal give viden om effekten af den afprøvede indsats. I 2012 skulle 2 ud af 16 puljer give viden om effekt. Effektpuljerne havde dette år et samlet beløb på 70 mio. kr. I 2016 gjaldt det for 2 ud af 12 puljer. Effektpuljerne udgjorde dette år knap 64 mio. kr.

Effekt kan ifølge ministeriets evidenspolitik både måles ved brug af kvalitative og kvantitative metoder. Da Rigsrevisionen ikke er stødt på *kvalitative* effektevalueringer af ministeriets puljer, har Rigsrevisionen undersøgt de *kvantitative effektmålinger* af effektpuljerne. De lever i meget ringe grad op til gængse præmisser for kvantitativ effektmåling. Dette er tydeligt demonstreret ved, at blot én ud af de 7 gennemgåede evalueringer af effektpuljer gør brug af en kontrolgruppe for at sikre, at den målte effekt stammer fra den afprøvede indsats. Der findes gode grunde til, at det ikke altid er muligt at opstille kontrolgrupper. Rigsrevisionen finder det dog utilstrækkeligt, at andelen af evalueringer uden en kontrolgruppe er så høj. Konsekvensen er, at ministeriet ikke kan vide, om de observerede resultater af de evaluerede indsatser rent faktisk skyldes indsatsen eller i stedet skyldes andre forhold.

Ministeriet har hidtil ikke efterlevet sin strategi om at gemme individdata fra puljerne hos Danmarks Statistik. Dette er kun sket for en enkelt effektpulje. For de øvrige puljer, hvor der er indsamlet individdata, befinder data sig enten hos evaluator eller er slettet. Ministeriet har derfor ikke mulighed for på et senere tidspunkt at måle langtidseffekter for borgerne af de afprøvede indsatser. Det er et problem, fordi en række af puljerne har mål, som først kan måles nogle år efter, at puljen er evalueret. Rigsrevisionen finder, at ministeriet med fordel i kontrakten med evaluator kan opstille krav om, at data bliver overført, så snart dataindsamling og kvalitetssikring er afsluttet.

Undersøgelsen viser desuden, at en større andel af ministeriets støttepuljer lever op til de gængse præmisser for effektmåling, end det er tilfældet for effektpuljer. Disse effektmålinger skaber dog vigtig viden. Rigsrevisionen har i undersøgelsen både set eksempler på evalueringer, der dokumenterer, at den afprøvede indsats har haft en positiv effekt, og eksempler på, at den afprøvede indsats har været mere til skade end gavn for de udsatte borgere, som modtog indsatsen.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet med fordel kan tage klarere stilling til, om de enkelte puljer skal give viden om effekt og indarbejde dette som et fast element i beskrivelsen af hver pulje i oplægget med puljeforslag. Dette kan gøre det mere gennemsigtigt, hvilke puljer der skal give viden om effekt, og dermed hjælpe med at indfri et ønske fra skiftende regeringer gennem 10 år om mere effektviden fra puljerne. Ministeriet kan til det formål gøre det til en fast praksis, at en fast minimumsandel af ministeriets puljeforslag er effektpuljer.

2.3. OPSAMLING AF VIDEN FRA PULJERNE

50. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet på systematisk vis opsamler viden fra puljerne.

Vi har for det første undersøgt, om ministeriet udarbejder vidensopsamlinger, der følger op på, om de evaluerede puljer har levet op til deres formål. Det kan styrke forudsætningerne for at prioritere fremtidige satspuljemidler.

For det andet har vi undersøgt, om ministeriet systematiserer den opsamlede viden i en intern database eller på Vidensportalen, som er en offentligt tilgængelig internetportal til brug for bl.a. kommuner og praktikere på socialområdet. Det skal dels sikre, at ministeriet har et overblik til brug for udformning af fremtidige puljer eller politikudvikling på socialområdet, dels at den nyeste viden er tilgængelig for alle, herunder kommuner, som søger information om den nyeste viden på området til brug for tilrettelæggelse af indsatsen over for udsatte borgere.

2.3a. Vidensopsamlinger

51. Vi har undersøgt, om Børne- og Socialministeriet udarbejder vidensopsamlinger, der følger op på, om de evaluerede puljer har levet op til deres formål, og om effektpuljerne har skabt viden om effekt. En vidensopsamling forudsætter, at ministeriet aktivt forholder sig til de erfaringer og den viden, der er skabt på baggrund af puljen. Hvis ministeriet blot videresender evalueringen af en pulje til satspuljeordførerne, udgør det derfor ikke en vidensopsamling.

Årlige vidensopsamlinger

52. Undersøgelsen viser, at Socialstyrelsen i 2012 udarbejdede en systematisk opsamling af alle gennemførte evalueringer fra perioden april 2011 - marts 2012. Opsamlingen indeholdt oplysninger om, hvilken effekt de enkelte puljer har givet på borgerniveau.

53. På baggrund af vidensopsamlingen af 13 puljer konkluderede Socialstyrelsen, at 2 puljer havde vist en lovende effekt, at 6 effektmålinger ikke havde en tilstrækkelig kvalitet til at kunne konkludere noget om projektets effekt, og at der i de resterende 5 evalueringer ikke blev målt effekt. Vidensopsamlingen viste således et betydeligt potentiale i forhold til at forbedre kvaliteten af effektmålinger. Socialstyrelsen gennemførte ligeledes i 2012 en puljeanalyse, hvor styrelsen gennemgik evalueringer af 29 puljer afsluttet i perioden 2009-2012. Som nævnt i boks 2 viste denne puljeanalyse ligeledes, at størstedelen af evalueringerne ikke kunne bruges til at konkludere på puljens effekt, selv om det var hensigten med evalueringen.

54. Socialstyrelsen udarbejdede også en vidensopsamling af gennemførte evalueringer fra perioden marts 2012 - marts 2013. Opsamlingen viste, at der var gennemført 4 evalueringer. Som noget nyt brugte Børne- og Socialministeriet et karaktersystem til at vurdere, hvor meget viden evalueringerne gav. Karaktersystemet spændte fra en høj grad af gyldig viden, til at evalueringen slet ikke bidrog med gyldig viden. Alle 4 evalueringers bidrag til viden om effekt blev bedømt til det næstlaveste niveau, som indebar en mindre grad af gyldig viden.

55. Efter 2013 ophørte Børne- og Socialministeriet med at gennemføre denne type af årlige vidensopsamlinger. Der er således ikke udarbejdet systematiske vidensopsamlinger på tværs af evalueringer gennemført i perioden marts 2013 - juni 2015.

56. I 2016 gennemførte Socialstyrelsen en systematisk opsamling af alle gennemførte evalueringer fra perioden juni 2015 - juni 2016. Socialstyrelsen vurderede dog i denne opsamling ikke – som i 2012 – systematisk, om projekterne havde haft en effekt for borgerne. Vidensopsamlingen indeholder dog en punktvis oplistning af centrale evalueringssultater.

Dokumentationskrav til puljeansøgere

57. Undersøgelsen viser, at Børne- og Socialministeriet for en stor del af sine puljer stiller krav om, at tilskudsmodtagerne (ofte kommuner) selv foretager dokumentation og står for eventuel evaluering. Ministeriet har dog ikke kunnet dokumentere, at ministeriet for nogen af disse puljer gennemfører vidensopsamlinger på tværs af de udarbejdede projektevalueringer. Dette skaber en risiko for, at ministeriet ikke får inddraget denne viden i sit fremadrettede arbejde. Boks 9 viser et eksempel på en pulje, hvor ministeriet i puljevejledningen stiller krav til dokumentation i projektet, men ikke har gennemført en vidensopsamling.

BOKS 9

DOKUMENTATIONSKRAV UDEN VIDENSOPSAMLING

Puljen "Deltagelse og medbestemmelse for mennesker med handicap – Forsøg med kurser og aktiviteter med fokus på motion og sundhed for blinde og stærkt svagsynede børn og unge" indgik i satspuljeaftalen for 2012. Puljen udgjorde knap 1 mio. kr.

Formålet var at udvikle og gennemføre et forsøg med kurser og aktiviteter med fokus på motion og sundhed for blinde og stærkt svagsynede børn og unge for at give viden om og interesse for motion og sundhed samt selvtillid og mod på at indgå i relationer og deltage aktivt i skole- og fritidsliv.

Det fremgik af puljevejledningen, at der skulle gennemføres en mindre erfaringsopsamling med henblik på at følge op på puljens mål, projekternes gennemførelse og at opsamle positive og negative erfaringer. Socialstyrelsen ville i den sammenhæng udarbejde simple evalueringsskemaer, som deltagerne skulle udfylde. For at modtage midler skulle ansøgerne bidrage til vidensopsamlingen.

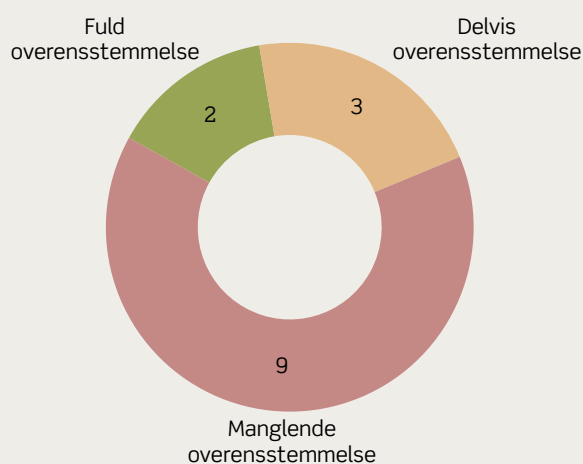
Der er aldrig blevet udarbejdet en vidensopsamling for puljen.

Vidensopsamlinger i forhold til puljens oprindelige formål

58. Vi har undersøgt, om vidensopsamlingerne giver den viden, som skulle skabes ifølge den politiske aftale. Det har vi gjort ved at undersøge, om de evalueringresultater, som er beskrevet i vidensopsamlingen, er en måling af det formål eller de konkrete mål, som der var opstillet i den politiske aftale, jf. figur 13.

FIGUR 13

OVERENSSTEMMELSE MELLEMPULJENS FORMÅL OG EVALUERINGS-RESULTATER I VIDENSOPSAMLINGEN



Note: Alle evaluerede puljer, som er del af en vidensopsamling (i alt 14 puljer).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Det fremgår af figur 13, at der for 9 ud af 14 puljer ikke var sammenhæng mellem evalueringresultaterne præsenteret i vidensopsamlingen og det oprindelige formål med puljen. For 3 af puljerne var evalueringresultaterne beskrevet, så de dækkede dele af formålet, mens der for de resterende 2 var en logisk og fyldestgørende sammenhæng mellem formål og resultater.

Boks 10 viser et eksempel på en pulje, hvor der er manglende sammenhæng mellem det formål, som var vedtaget i satspuljeaftalen, og de resultater, som Socialstyrelsen oplister i vidensopsamlingen.

BOKS 10

MANGLENDE OVERENSSTEMMELSE MELLEM PULJENS FORMÅL OG RESULTATER I VIDENSOPSAMLING

Puljen "Sociale viceværter i ungdomsboliger" indgik i satspuljeaftalen for 2008. De støttede projekter blev gennemført i perioden 2010-2014. Puljen blev evalueret sammen med 4 øvrige puljer i en samlet evaluering. Evalueringen blev publiceret i 2016. Puljen havde til formål at gøre udsatte unge i stand til at forvalte en hverdag i egen bolig, mens de passer et arbejde eller en uddannelse.

Evalueringen af puljen er baseret på fokusgruppeinterviews med projektdeltagerne og individuelle interviews med de sociale viceværter. Det fremgår af evalueringen, at den ikke måler på effekten for de udsatte unge.

I vidensopsamlingen har Socialstyrelsen samlet de 5 puljer i et skema. Under centrale evalueringresultater anfører styrelsen: "På baggrund af registerdata kan det ikke konkluderes, at projekterne har haft en positiv effekt i forhold til at få de unge i uddannelse og beskæftigelse".

Dette giver fejlagtigt læseren (fx satspuljeordførerne) opfattelsen af, at evaluator har gennemført en effektmåling af puljen på baggrund af registerdata. Det er ikke tilfældet.

2.3b. Systematisering af viden

59. Vi har undersøgt Børne- og Socialministeriets praksis for systematisk at skabe overblik over viden fra puljerne ved at:

- opbygge en intern database, hvor ministeriets medarbejdere kan få et systematisk overblik over erfaringer og resultater fra tidligere puljer
- opdatere den eksternt rettede Vidensportal med evalueringresultater fra afsluttede effektpuljer, så den lever op til sit formål om at samle aktuelt bedste viden om, hvad der virker på det sociale område.

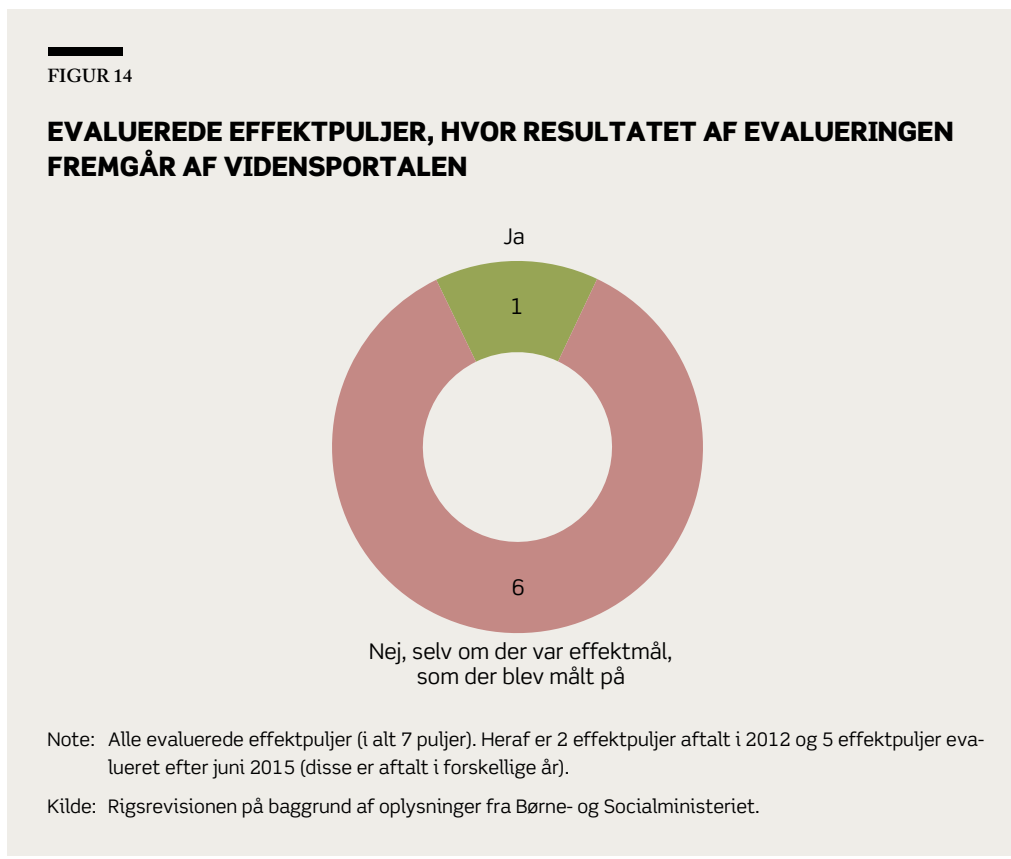
Intern database

60. Børne- og Socialministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har udviklet en intern database til systematisk at få et overblik over viden fra puljerne. Ministeriet har oplyst, at evalueringerne offentliggøres på Socialstyrelsens hjemmeside og i visse tilfælde på ministeriets egen hjemmeside under de relevante projekter og under "Nyheder". Evalueringerne bliver også journaliseret i ministeriets journaliseringssystem. Rigsrevisionen finder, at dette kan gøre det svært for særligt nye medarbejdere at danne sig et overblik.

Vidensportalen

61. Socialstyrelsen etablerede i 2010 Vidensportalen. Formålet med Vidensportalen er at samle aktuelt bedste viden på det sociale område om, hvilke indsatser der virker, og formidle det, så den opsamlede viden kan anvendes i praksis i kommunerne. Da Socialstyrelsen definerer formålet med effektpuljer som udvikling af "sociale metoder, der er velbeskrevne, omkostningseffektive og har dokumenteret effekt", må evalueringen af disse pr. definition være aktuelt bedste viden. Resultatet af de evalueringer, som hører ind under de temaer, som Vidensportalen dækker, bør efter Rigsrevisionens opfattelse derfor indarbejdes på portalen, så snart de bliver offentliggjort.

62. Figur 14 viser andelen af evalueringer, hvor resultaterne bliver omtalt på Vidensportalen.



Det fremgår af figur 14, at 6 ud af 7 evalueringer af effektpuljer ikke bliver omtalt på Vidensportalen. Undersøgelsen viser desuden, at der ikke bliver nævnt resultater fra en eneste af evalueringerne af støttepuljerne, på trods af at flere af disse – i endnu højere grad end evalueringerne af effektpuljer – lever op til gængse præmisser for effektmåling.

Boks 11 viser et eksempel på en pulje, der bliver omtalt som en igangværende indsats på Vidensportalen, selv om indsatsen er afsluttet og evalueret. Dette er tilfældet for 5 af de 6 effektpuljer, hvor evalueringen ikke bliver omtalt på Vidensportalen, på trods af at 2 af de 5 afsluttede puljer blev evalueret tilbage i 2015.

BOKS 11

MANGLENDE OPDATERING AF VIDENSPORTALEN

Puljen "Akutte krisecentre for socialt udsatte stofmisbrugere" indgik i satspuljeaftalen for 2012. Børne- og Socialministeriet har oplyst, at det er en effektpulje. Evalueringen af puljen blev offentliggjort i oktober 2016.



På Vidensportalen fremgår indsatsen af et såkaldt vidensnotat om mennesker med stofmisbrug. Indsatsen er dog omtalt som et igangværende initiativ, selv om evalueringen blev offentliggjort for over 1 år siden.

I vidensnotatet fremgår en anden indsats også som igangværende, selv om den blev afsluttet i 2013. Denne del af notatet er altså som minimum ikke opdateret fra 2013 til tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse i efteråret 2017.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Børne- og Socialministeriet ikke har opbygget en tilstrækkelig systematisk tilgang til at opsamle viden fra puljerne.

Ministeriet ophørte i en periode på 2 år mellem 2013 og 2015 med at gennemføre vidensopsamlinger af evalueringsresultater på tværs af puljer. Rigsrevisionen finder det uhenigtsmæssigt, at ministeriet i denne periode ikke gennemførte vidensopsamlinger for at sikre et systematisk overblik over resultater og erfaringer fra afsluttede puljer. Vidensopsamlingerne gav desuden ministeriet en systematisk vurdering af kvaliteten af de udarbejdede effektmålinger. Vidensopsamlingerne inddrager desuden ikke viden fra de underliggende projekters dokumentation af mål og resultater, selv om ministeriet i puljevejledningen ofte stiller store dokumentationskrav.

Ministeriet skaber ikke systematisk et samlet overblik over resultater og erfaringer fra de gennemførte puljer. Ministeriet har således ikke en intern database og opdaterer ikke Vidensportalen med resultater af nye evalueringer. Der var således kun én ud af 7 evaluerede effektpuljer, hvor ministeriet har lagt resultater på Vidensportalen. Ministeriet har desuden ikke opdateret Vidensportalen med resultater for en eneste af de evaluerede støttepuljer, på trods af at disse puljer i højere grad end effektpuljerne levede op til gængse præmisser for effektmåling.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke stiller den nyeste viden om, hvad der virker på socialområdet, til rådighed på Vidensportalen. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør etablere en fast praksis for at opdatere Vidensportalen i forbindelse med, at relevante evalueringer bliver offentliggjort.

Rigsrevisionen vil desuden opfordre ministeriet til at skabe et lettilgængeligt overblik over erfaringer og resultater fra puljer. Det vil mindske risikoen for, at fremtidig politikudvikling eller satspuljeaftaler ikke bygger på den nyeste relevante viden.

Rigsrevisionen, den 8. november 2017

Lone Strøm

/Michala Krakauer

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Socialministeriet i tilstrækkelig grad har opbygget viden, herunder viden om effekt, der viser, om ministeriets projektpuljer lever op til deres formål om at støtte udsatte borgere. Derfor har vi undersøgt følgende:

- om ministeriet for alle sine puljer sikrer, at der bliver skabt viden om *målopfyldelse*
- om ministeriet for effektpuljer sikrer, at der bliver skabt viden om *effekt*
- om ministeriet på systematisk vis *opsamler* viden fra puljerne.

I undersøgelsen indgår Børne- og Socialministeriet, herunder Socialstyrelsen.

Undersøgelsen omhandler perioden 2012-2017. Det skyldes, at vi har ønsket at undersøge puljer, som er blevet evalueret. Vi har i dialog med Børne- og Socialministeriet besluttet at undersøge alle puljer aftalt i 2012. Det skyldes, at puljerne kan løbe over 4 år og derefter skal evalueres. Alle puljerne fra 2012 har derfor haft tilstrækkelig tid til at blive evalueret før opstarten af vores undersøgelse. For at undersøge, om ministeriet har forbedret sin praksis for at designe puljer, og for at styrke undersøgelsens grundlag og resultater, har vi desuden gennemgået de senest designede puljer fra 2016 og alle evalueringer gennemført efter juni 2015.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af denne stikprøve af puljer og gennemgang af øvrige væsentlige dokumenter.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række generelle dokumenter, herunder:

- satspuljeaftaler fra 2012 til 2017
- Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning
- Rigsrevisionen og FSR - danske revisorers vejledning om forvaltning og revision af offentlige tilskud
- Børne- og Socialministeriets procedurer for administration af puljer
- Børne- og Socialministeriets puljeanalyse fra 2012
- Børne- og Socialministeriets vidensopsamlinger af satspuljeevalueringer.

Vi har gennemgået en række dokumenter for hver pulje, som er en del af stikprøven, herunder:

- puljevejledning
- udbud af evalueringsopgave
- tilbud på evalueringsopgave
- kontrakt med evaluator
- evaluering.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at opstille revisionskriterier for og gennemføre stikprøvegennemgangen af puljerne.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Børne- og Socialministeriets departement
- Socialstyrelsen
- Egmont Fonden
- Rambøll.

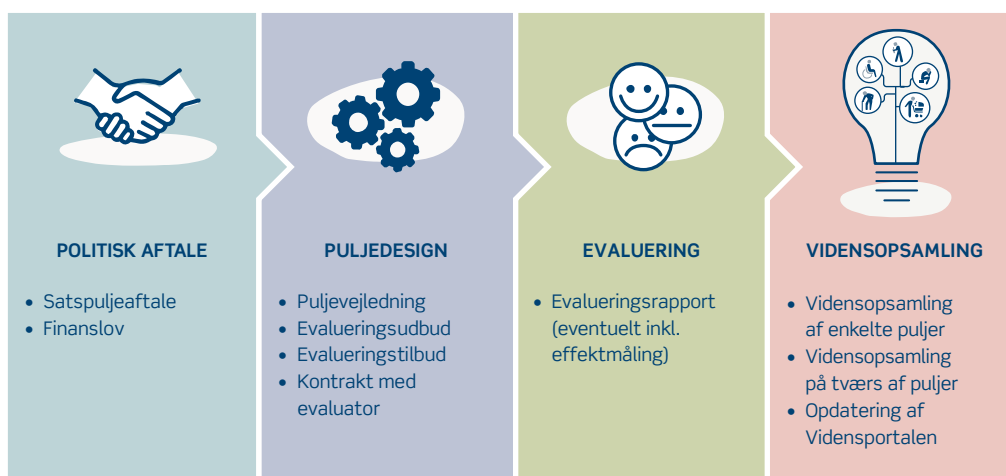
Formålet med møderne med Børne- og Socialministeriets departement og Socialstyrelsen har været at tilrettelægge og kvalitetssikre undersøgelsen. Mødet med Rambøll har givet os indblik i ministeriets samarbejde med en evaluator. Mødet med Egmont Fonden har givet os indblik i, hvordan en privat aktør har tilrettelagt sin proces med at skabe viden på baggrund af støtte af sociale indsatser.

Stikprøve

Formålet med stikprøvegennemgangen har været at undersøge Børne- og Socialministeriets indsats for at opbygge viden, der viser, om ministeriets projektpuljer lever op til deres formål om at støtte udsatte borgere.

I undersøgelsen har vi ved dokumentgennemgang fulgt den enkelte pulje fra politisk aftale til endelig evaluering for en stikprøve på 46 puljer. Figuren nedenfor viser de 4 faser, som en pulje gennemgår, og de centrale dokumenter, vi har gennemgået som led i undersøgelsen.

DOKUMENTER KNYTTET TIL FASERNE FOR FORVALTNING AF PULJER



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figuren, at en pulje bliver skabt med en *politisk aftale*, typisk en satspuljeaftale. Undersøgelsen inkluderer dog også projektpuljer, som er finansieret direkte på finansloven. Disse udgør dog kun en mindre andel af de gennemgåede puljer. På baggrund af formålet i den politiske aftale fastlægger ministeriet i fasen for *puljedesign* rammerne for den konkrete administration og opfølgning på den enkelte pulje.

I *evalueringsfasen* gennemfører evaluator den konkrete evaluering på puljeniveau af de puljer, der skal evalueres. I *vidensopsamlingsfasen* samler ministeriet op på resultaterne af puljerne, så den nye viden kan bruges i forbindelse med udmøntning af fremtidige puljer eller til formulering af ny lovgivning.

Vores samlede stikprøve består af puljer udmøntet og evalueret i forskellige år. Puljerne er valgt, fordi de opfylder forskellige formål. Formålet med hver stikprøve er beskrevet i figuren nedenfor.

UNDERSØGELSENS STIKPRØVE



Puljer aftalt i 2012

Formålet har været at undersøge alle puljer fra et år, hvor alle puljer var afsluttet og eventuelt evalueret. For disse puljer har vi undersøgt *alle puljens faser* fra politisk aftale til vidensopsamling.
16 puljer: 14 støttepuljer og 2 effektpuljer.



Puljer evalueret efter juni 2015

Det primære formål med disse puljer har været at øge andelen af evalueringer i vores stikprøve for dermed at styrke grundlaget for undersøgelsens resultater. For disse puljer har vi undersøgt *evalueringsfasen og vidensopsamlingsfasen*.
18 puljer: 13 støttepuljer og 5 effektpuljer.



Puljer aftalt i 2016

Formålet har været at undersøge alle puljer fra det senest afsluttede år for at undersøge, om Børne- og Socialministeriet har forbedret sin praksis for at designe puljer siden 2012. For disse puljer har vi undersøgt *designfasen*.
12 puljer: 10 støttepuljer og 2 effektpuljer.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figuren, at puljerne i stikprøven har forskellige formål. Puljer aftalt i 2012 giver os mulighed for at følge alle puljens faser fra politisk aftale til vidensopsamling. Vi kan derfor undersøge, hvor stor en andel der er blevet evalueret – og om evalueringerne måler på puljens oprindelige formål. Puljer evalueret efter juni 2015 giver os mulighed for at gennemgå flere evalueringer og styrker derved grundlaget for undersøgelsens resultater. Er en pulje aftalt i 2012, men evalueret efter 2015, tæller den i undersøgelsen kun med som en pulje aftalt i 2012. Puljer aftalt i 2016 giver os mulighed for at undersøge, om Børne- og Socialministeriet siden 2012 har udviklet måden, ministeriet designer puljer på.

Det fremgår også af figuren, at stikprøven samlet set indeholder 46 puljer fordelt på 37 støttepuljer og 9 effektpuljer. Det er Børne- og Socialministeriet, som har udarbejdet en oversigt over alle puljer, som har levet op til undersøgelsens afgrænsning.

Stikprøvegangen er gennemført ved, at 2 af Rigsrevisionens medarbejdere uafhængigt af hinanden systematisk har gennemgået hver enkelt pulje ved hjælp af en udarbejdet kodebog. Medarbejderne har efterfølgende sammenlignet deres gennemgang af hver enkelt variabel for hver enkelt pulje for at komme frem til det endelige resultat.

Børne- og Socialministeriet har efterfølgende haft den samlede stikprøvegangen i høring for at kvalitetssikre Rigsrevisionens analyse.

Tabellen nedenfor viser en samlet oversigt over de puljer, vi har gennemgået som led i stikprøven.

PULJER I RIGSREVISIONENS STIKPRØVE

	Aftaleår
Puljer aftalt i 2012	
Behandling/rådgivning, senfølger af seksuelle overgreb	2012
Isolerede sindslidende i egen bolig	2012
Bekæmpelse af fattigdom og socialt udsathed – julehjælp	2012
Bekæmpelse af fattigdom og socialt udsathed – sommerferiehjælp og opfølgende aktiviteter	2012
Bekæmpelse af fattigdom og socialt udsathed – frivillig gældsrådgivning	2012
Bekæmpelse af fattigdom og socialt udsathed – nødovernatningspulje	2012
Exit Prostitution	2012
Væk med volden – behandlingstilbud til voldsudøvende mænd	2012
Akutte krisecentre for socialt udsatte stofmisbrugere	2012
Udsatteråd i kommunerne	2012
Deltagelse og medbestemmelse for mennesker med handicap – forsøg med kurser og aktiviteter med fokus på motion og sundhed for blinde og stærkt svagsynede børn og unge	2012
Støtte til frivillige organisationer	2012
Uddannelsespulje til frivillige	2012
Frivilligt socialt arbejde til fordel for socialt truede mennesker	2012
Handicappuljen 2012	2012
Forsøg med udgående indsatser til unge med rusmiddelproblemer ¹⁾	2012
Puljer evalueret efter juni 2015	
Lige muligheder – efterværn	2008
Lige muligheder – udsatte børn og unge – kollegier og ambulante tilbud til unge, enlige og sårbare mødre	2008
Lige muligheder – netværk- og samtalegrupper	2008
Lige muligheder – sociale viceværter	2008
Lige muligheder – 24-timers kontaktordningen	2008
Gruppebehandling for børn og unge, der har været udsat for seksuelle overgreb	2008
Unge sindslidende med misbrug	2011
Integreret indsats for mennesker med sindslidelse og misbrug	2011
Anbragte unges overgang til voksenlivet – særtog til uddannelse og beskæftigelse	2011
Anbragte unges overgang til voksenlivet – forsøg med værtsfamilier	2011
Anbragte unges overgang til voksenlivet – systematisk tilbud fra Baglandet til tidligere anbragte	2011
Anbragte unges overgang til voksenlivet – forsøg med socialt iværksætter	2011
Pulje til opsporing og screening af unge på erhvervsuddannelser	2011
Pulje til støtte til familier med børn med psykiske vanskeligheder	2011
Børn, der krænker andre børn	2013
Samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet til forebyggende indsatser for personer med sindslidelser (15M-puljen, 2013-2016)	2013

¹⁾ Evalueringen har været forelagt Rigsrevisionen i udkast. Evalueringen har derfor indgået på lige fod med offentliggjorte evalueringer i analysen, da Børne- og Socialministeriet forventer en snarlig offentliggørelse.

PULJER I RIGSREVISIONENS STIKPRØVE

	Aftaleår
Puljer evalueret efter juni 2015	
SMART Recovery	2013
Styrket indsats til væresteder	2013
Implementering og forankring af hjemløsestrategiens resultater	2014
Puljer aftalt i 2016	
Dokumentation af lovende social praksis	2016
Faglig og økonomisk støtte til omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge	2016
Udbredelse af behandlingsmodeller til unge med misbrug	2016
Rådgivningstilbud til psykisk sårbare unge	2016
Opfølgende samtaler til tidligere anbragte unge	2016
Naturen som social og rehabiliterende indsats	2016
Frivillig gældsrådgivning	2016
Etablering af midlertidige nødovernatningstilbud	2016
Pulje til uddeling af julehjælp	2016
Pulje til sommerferiehjælp	2016
Handicappuljen	2016
Frivilligt socialt arbejde til fordel for socialt truede mennesker	2016

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Socialministeriet.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. ORDLISTE

Effekt	Viden om virkningen af en indsats, hvor evaluator har sikret sig, at de observerede resultater stammer fra den indsats, som borgeren har modtaget.
Effektpuljer	Projektpuljer til udvikling af sociale metoder, der er velbeskrevne, omkostningseffektive og har dokumenteret effekt.
Gængse præmisser for effektmåling	De 4 gængse præmisser for, hvornår en kvantitativ analyse bidrager med effektviden, er – i forbindelse med beretningen om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser fra marts 2017 – udviklet af Rigsrevisionen i samarbejde med Vibeke Lehmann Nielsen og Kim Mannemar Sønderskov, som begge er professorer på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.
Individdata	Vil sige, at dataene skal være personhenførbare. Dette indebærer, at man registrerer cpr-nummeret for de borgere, der modtager indsatsen. Der findes dog indsatser, hvor borgerne ønsker at være anonyme. Her kan man i stedet registrere borgerne med løbenumre i stedet.
Kontrolgruppe	En kontrolgruppe benyttes til at sammenligne borgere, som modtager en indsats, med tilsvarende borgere, som ikke modtager indsatsen. De 2 grupper ligner hinanden så vidt muligt med undtagelse af, at den ene gruppe modtager indsatsen, og den anden ikke gør. Man kan herefter sammenligne, hvordan borgerne i de 2 grupper udvikler sig. Hvis der fx er tale om en indsats rettet mod stofmisbrugere, kan man herefter sammenligne gruppernes udvikling i forhold til misbrug. Den ændring, der sker i gruppen, som modtager indsatsen, men ikke i kontrolgruppen, må nødvendigvis skyldes indsatsen frem for andre forhold, da indsatsen er den eneste forskel på grupperne. En kontrolgruppe kan etableres fysisk (gennem fx lodtrækning) eller ved hjælp af statistiske metoder.
Langsigtede effekter	Der skelnes ofte mellem kortsigtede og langsigtede effekter. Evalueringer vil typisk måle på kortsigtede effekter, mens de langsigtede effekter ofte først indtræder efter projektafslutningen. Disse kan således først måles på et senere tidspunkt, hvilket forudsætter, at Børne- og Socialministeriet har adgang til projektets oprindelige individdata.
Nationale statistikker	Statistikker på det sociale område, som kommunerne via lovgivningen er forpligtede til at indberette data til. Det kan fx være anbringelsesstatistikken, som indeholder information om anbringelser af børn og unge uden for hjemmet.
Overensstemmende intention	Vi har brugt denne vurdering, når målene i den politiske aftale og i puljevejledningen ikke svarer til hinanden, men stadig vurderes at have en lignende intention.
Projektpuljer	Puljer, som har til formål at støtte konkrete borgerrettede projekter. En pulje består typisk af flere underliggende projekter. Vi anvender betegnelsen projektpuljer for at tydeliggøre, at vi ikke undersøger puljer, som Børne- og Socialministeriet udmønter som driftsstøtte eller som køb af konsulent-ydelser.
Puljedesign	Proces, hvor Børne- og Socialministeriet udarbejder puljevejledning og udbyder opgaven med at evaluere puljen.
Puljevejledning	Børne- og Socialministeriet opstiller en puljevejledning for hver enkelt pulje, som ministeriet udmønter. Puljevejledningen skal give potentielle ansøgere vigtige informationer ved at beskrive grundlæggende forhold om puljen, fx formål, målgruppe, ansøgningsproces, forventede resultater og krav i forbindelse med evaluering.

Samkøring af data	Det sker, når man samler informationer om en borger fra flere forskellige datakilder. Det kan fx være registre om beskæftigelse, uddannelse, kriminalitet, sociale ydelser og sundhedsydelser. Dette forudsætter kendskab til borgerens cpr-nummer.
Satspuljen	Satspuljen finansierer årligt en række initiativer, der har til formål at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. Der bliver årligt – som resultat af satspuljeforhandlingerne – truffet beslutning om, hvilke initiativer satspuljen skal støtte.
Statusrapporter	Disse rapporter bliver udarbejdet af tilskudsmodtager i løbet af projektperioden. De bliver efterfølgende sendt til Børne- og Socialministeriet, som derved kan følge projektets fremdrift.
Vidensopsamling	Børne- og Socialministeriet foretager en systematisk vurdering af, om én eller flere puljer har levet op til deres formål. Dette kan ske ved at samle og skabe overblik over erfaringer og resultater, som fx er fundet i evalueringen af puljen.
Vidensportalen	En internetside, som formidler aktuelt bedste viden om, hvilke sociale indsatser der virker. Portalen skal støtte bl.a. kommunerne i at vælge effektive og fagligt velfunderede løsninger. Socialstyrelsen etablerede portalen i 2010.