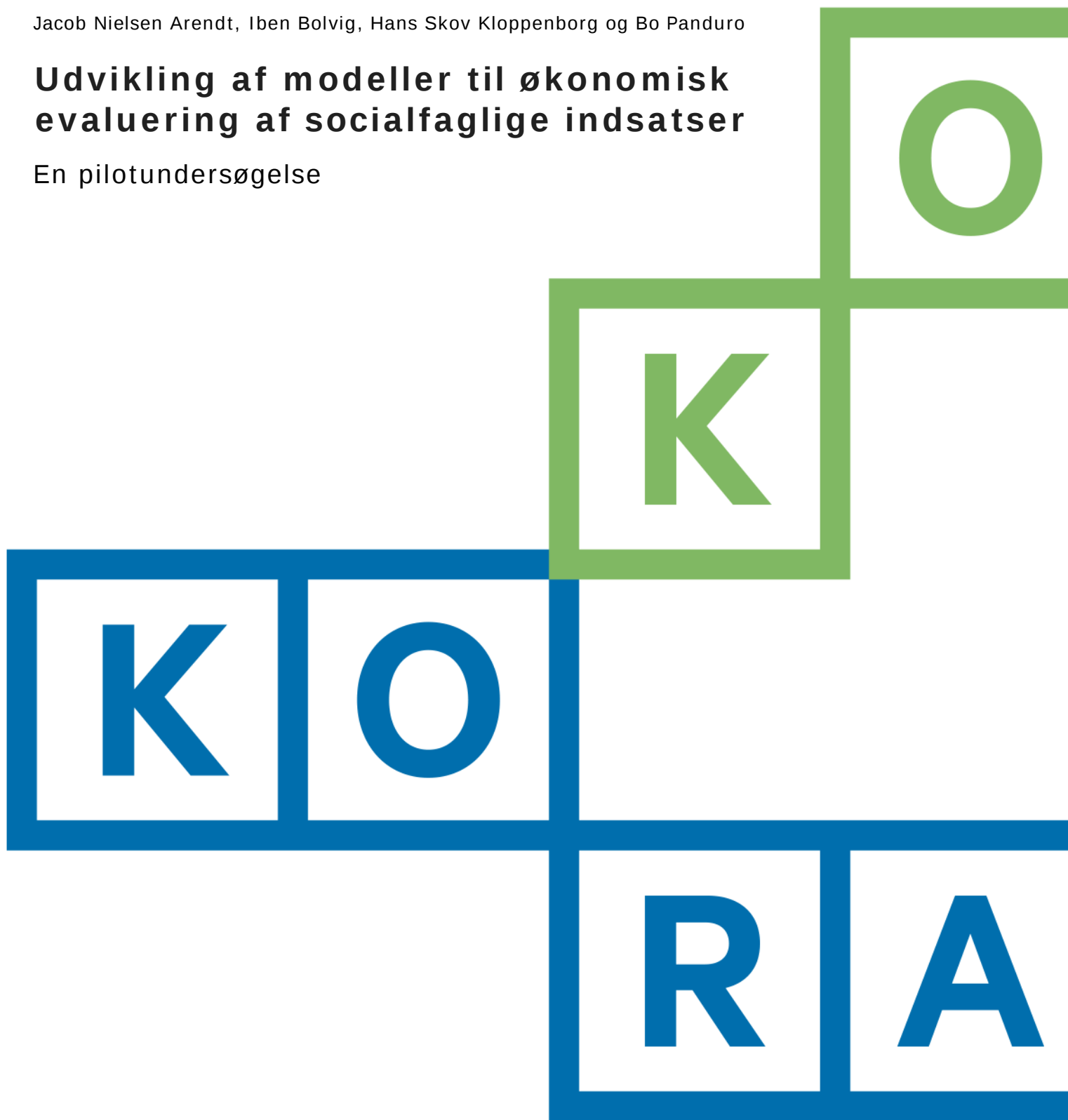


Jacob Nielsen Arendt, Iben Bolvig, Hans Skov Kloppenborg og Bo Panduro

Udvikling af modeller til økonomisk evaluering af socialfaglige indsatser

En pilotundersøgelse



Udvikling af modeller til økonomisk evaluering af social-faglige indsatser. En pilotundersøgelse kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-796-6
Projekt: 10685
September 2014

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Denne rapport er bestilt af Socialstyrelsen. Formålet har været at vurdere muligheden for at udvikle modeller til økonomisk evaluering af socialfaglige indsatser. Det gøres på baggrund af to cases, der tidligere er blevet evalueret: En indsats rettet mod adfærdsvanskelige børn, De Utrolige År (DUÅ), og en indsats rettet mod hjemløse i overgangen til egen bolig, Critical Time Intervention (CTI), og det gøres på baggrund af en generel diskussion af datamuligheder og begrænsninger, samt af hvilke elementer der bør indgå i en generisk model.

Rapporten er udarbejdet af forskningsleder Jacob Nielsen Arendt, seniorforsker Iben Bolvig, projektleder Hans Skov Kloppenborg og seniorprojektleder Bo Panduro, KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, og har været gennemlæst og kommenteret af en intern og en ekstern læser. De takkes for konstruktive kommentarer.

Forfatterne
August 2014

Indhold

Resumé	5
1 Baggrund	11
2 Økonomisk evaluering	12
2.1 Elementer i en økonomisk evaluering	12
3 Elementer til opbygning af en generisk model	15
3.1 Målgruppeudvælgelse	15
3.1.1 Rambølls målgruppeafgrænsninger	15
3.1.2 Socialstyrelsens målgrupper	16
3.1.3 Risikofaktorbaserede målgrupper	17
3.1.4 Anbefaling til det videre arbejde med generiske målgrupper	20
3.2 Effekterne	20
3.2.1 Anbefaling til inddragelse af effekter	21
3.3 Gevinstsiden	21
3.3.1 Nettobidrag til offentlige kasser og samfundet	22
3.3.2 Beregning af fremtidige nettobidrag	23
3.3.3 Beregning af gevinster	24
3.3.4 Anbefaling i forhold til gevinstsiden	25
3.4 Omkostningssiden	26
3.4.1 Omkostningskategorier	26
3.4.2 Omkostningsberegning	27
3.4.3 Anbefalinger i forhold til omkostningssiden	29
4 Pilotprojekter	31
4.1 De Utrolige År (DUÅ)	31
4.1.1 Risikofaktorer	32
4.1.2 Estimeret målgruppe	33
4.1.3 Nettobidrag	34
4.1.4 Udvidelser af den økonomiske evaluering	35
4.1.5 Omkostninger	36
4.1.6 Samlet økonomisk evaluering	41
4.1.7 Vurdering af casen	44
4.2 Critical Time Intervention (CTI)	46
4.2.1 Risikofaktorer	46
4.2.2 Estimeret risikogruppe	48
4.2.3 Nettobidrag	49
4.2.4 Udvidelser af den økonomiske evaluering	51
4.2.5 Vurdering af casen	52
5 Samlet vurdering af cases	53
Litteratur	54
Bilag 1 Data anvendt til risikofaktorer	56

Resumé

Socialstyrelsen bedt KORA om at foretage en pilotundersøgelse, hvor det vurderes, hvad mulighederne er for at udvikle generiske modeller for økonomisk evaluering af socialfaglige indsatser i kommunerne, samt at give bud på et videre forløb til opbygning af en sådan model.

En økonomisk evaluering af en indsats opgør, hvad indsatsen koster, og hvilke gevinster den medfører. Hermed muliggøres en sammenligning af forskellige indsatsers afkast, og om de står mål med omkostningerne.

Formålet med at udvikle en *generisk model* er at give en ensartet ramme, hvormed der kan foretages økonomiske evalueringer af forskellige socialfaglige indsatser. Denne forundersøgelse diskuterer derudover muligheden for at udvikle generiske modeller, der kan anvendes til økonomiske evalueringer af endnu ikke implementerede indsatser.

Forundersøgelsen er baseret på:

- en generel diskussion af datamuligheder og begrænsninger, herunder hvilke elementer der bør indgå i en generisk model
- to specifikke pilotprojekter, hvor der allerede er foretaget økonomiske evalueringer.

Ved at basere modellen på tidligere evalueringer opnås et målbart resultat, som kan danne grundlag for at vurdere, om en generisk model vil være sammenfaldende med eksisterende evalueringers bud på økonomiske evalueringer. De to pilotprojekter er økonomiske evalueringer af De Utrolige År (DUÅ) og Critical Time Intervention (CTI), som er evalueret i henholdsvis Rambøll (2012) og Rambøll (2013a). Det understreges, at modellerne er eksempler på økonomiske evalueringer. Derudover har det i den for projektet korte tidsfase ikke været muligt at inddrage alle relevante data fra projekterne.

Omkostningsberegninger

I rapporten foreslås en metode til omkostningsopgørelse, hvor beregningerne bygges op omkring gennemsnitlige enhedspriser for forskellige omkostningselementer ved socialfaglige indsatser.

Det vurderes, at et katalog med enhedspriser på det sociale område vil være et praktisk anvendeligt redskab i vurderingen af omkostninger ved nye socialfaglige indsatser. Kataloget vil sætte medarbejdere i fx Socialstyrelsen i stand til hurtigt at omsætte viden om aktivitetsforudsætninger i en ny indsats til et solidt bud på de omkostninger, der er forbundet med indsatsen. Det forudsættes, at brugeren af enhedspriskataloget kender omfanget af de aktiviteter, der er forbundet med indsatsen. Kataloget kan anvendes til økonomisk vurdering af nye indsatser, der endnu ikke er implementeret, eller til vurdering af allerede implementerede indsatser.

Enhedspriskataloget vil skulle oparbejdes og kvalitetssikres i et efterfølgende forløb. I foranalysen er der givet en række eksempler på datakilder, som KORA umiddelbart vurderer, har en tilstrækkelig god datakvalitet til at danne grundlag for konkrete enhedspriser i kataloget:

- Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), hvorfra der kan trækkes oplysninger om gennemsnitlige lønudgifter for forskellige personalekategorier på det sociale område. I betragtning af, at lønudgifter er langt den største omkostningskomponent ved en lang række socialfaglige indsatser, vil timelønninger (inkl. en fast overheadsats) sammen med et estimeret timeforbrug eller årsværksforbrug udgøre en væsentlig del af de samlede omkostninger for en given indsats. Det forudsætter, at kommunerne selv rimelig præcist kan opgøre forbruget af forskellige personalegrupper. Erfaringerne fra pilotprojekt i relation til projektet De Urolige År var, at den deltagende kommune meget præcist kunne fastsætte personaleforbruget forbundet med drift af DUÅ. Casen viser dog også, at der kan være problemer med at identificere implementeringsomkostninger og omkostninger ved alternativindsatser, hvorfor det også er nødvendigt at trække på andre tilgængelige datakilder, jf. de følgende punkter.
- Tilbudsportalen. Med udgangspunkt i portalen vil der kunne beregnes gennemsnitstakster for i hvert fald nogle typer af tilbud. Det kan være døgntakster for forskellige institutionstyper og ydelser (bl.a. gennemsnitlig døgntakst for institutionsophold på området for udsatte børn og unge og den gennemsnitlige pris for en plejecenterplads på ældreområdet). Brug af disse data vil dog kræve et vist data- og valideringsarbejde.
- Kommunale regnskaber samt aktivitetsopgørelser fra Ankestyrelsen på anbringelsesområdet vil også kunne anvendes til beregning af enhedspriser. For eksempel forventes det, at man kan beregne prisen for en gennemsnitlig anbringelse på området for udsatte børn og unge rimelig præcist. Begrænsningen i forhold til regnskaberne er, at den kommunale kontoplan i mange tilfælde ikke er specifik nok til, at udgifter til enkeltstående socialfaglige indsatser kan identificeres.
- Fritvalgsdatabasen vil kunne bidrage med gennemsnitlige priser for ydelser på ældreområdet.
- Kommunernes EOJ-systemer (Elektronisk OmsorgsJournal) vil nok kunne bruges til fx at beregne gennemsnitspriser for detaljerede ydelser på ældreområdet. Men kvaliteten af systemet kendes ikke, så det vil i givet fald kræve noget valideringsarbejde.
- Vejledende takster fra fx KL samt overenskomster og aftaler mellem kommuner og fagforeninger vil kunne anvendes til at beregne enhedspriser for forskellige serviceydelser, fx honorarer for konsulentbistand fra psykolog eller plejefamilievederlag.
- KORA-analyser på forskellige områder, fx botilbud, vil også kunne bidrage med enhedspriser.
- Det vil også være muligt at beregne yderligere – eventuelt mere specifikke – enhedspriser i kataloget baseret på nærmere analyser i udvalgte kommuner. Dette kan dog være relativt tidskrævende. Det bør derfor i det enkelte tilfælde vurderes, om den pågældende enhedspris vil finde anvendelse i konkrete økonomivurderinger tilstrækkeligt ofte til, at dataindsamlingen giver mening. En pragmatisk tilgang kunne være alene at gennemføre sådanne særlige dataindsamlinger, når der opstår behov i forbindelse med konkrete økonomivurderinger. Og så i øvrigt sørge for, at de beregnede enhedspriser indarbejdes i enhedspriskataloget og løbende ajourføres med de relevante pris- og lønfremskrivinger.

I forbindelse med etablering af et katalog med enhedspriser vil der således kunne trækkes på forskellige datakilder, hvoraf en række af de centrale er angivet ovenfor.

Generiske målgrupper

For at kunne vurdere konsekvenserne af en social indsats skal målgruppen for indsatsen kunne afgrænses empirisk.

I de tidligere økonomiske evalueringer (Rambøll 2012; 2013a) identificeres målgruppen for de nye indsatser ud fra data over modtagere af eksisterende sociale indsatser. Det bygger på, at de sociale problemer, som eksisterende indsatser retter sig mod, i en vis udstrækning er overlappende med de problemer, de nye sociale indsatser retter sig imod. Data for modtagere af eksisterende sociale indsatser er dog i mange tilfælde ikke tilgængelige i centralt indsamlede registre. Det gælder fx data for forebyggende tiltag for ældre eller indsatser i socialpsykiatrien.

KORA har i denne rapport analyseret, om der ved dannelse af generiske målgrupper kan tages udgangspunkt i de målgrupper for socialfaglige indsatser, som Socialstyrelsen har udarbejdet. Et generelt problem herved er, at der ofte heller ikke er data for de sociale problemstillinger, som anvendes i denne målgruppeklassificering, fx udadreagerende adfærd eller selvmordsforsøg.

KORA har derfor i rapporten undersøgt, hvorvidt det giver mening at afgrænse målgrupper for en given indsats ved hjælp af risikofaktorer for målgruppen. Det vil sige, at hvis en given indsats retter sig mod et specifikt socialt problem, fx hjemløshed, så afgrænses målgruppen som de borgere, der har størst sandsynlighed for at være hjemløse. Der kan således tages udgangspunkt i Socialstyrelsens målgrupper, og for hver af disse opstilles et sæt risikofaktorer (fx i form af socioøkonomiske indikatorer eller brug af sundhedsydelser og familie- og boformer). Disse skal være fagligt funderede og prædefinerede i modellen. Målgruppen for en given indsats vil så være de borgere, der i størst udstrækning er kendetegnet ved det givne sæt af risikofaktorer. Udfordringen ved tilgangen er dog, at målgrupper med forskellige sociale problemer ofte har mange af de samme risikofaktorer til fælles. Det betyder, at der i praksis ofte er sammenfald mellem de målgrupper, der afgrænses for forskellige indsatser. En generisk målgruppeklassifikation vil derfor typisk være for bred i forhold til den faktiske målgruppe og dermed for upræcis som grundlag for en generisk økonomisk evalueringsmodel.

Disse erfaringer betyder, at afgrænsning af målgrupper ved hjælp af risikofaktorer indebærer en stor usikkerhed. Det mindsker metodens gennemslagskraft over for praktikere i kommunerne. Derfor vurderes det, at den mest farbare og sikre vej vil være at anvende specifikke data som i Rambøll-analyserne, hvor målgruppen er fundet ved at bruge data for brugerne af den givne indsats eller af lignende sociale indsatser.

I pilotprojekterne beregnes *nettobidraget* til de offentlige kasser (dvs. skatter minus udgifter til offentlige ydelser og overførselsindkomst) af KORA for målgrupperne afgrænset ved hjælp af risikofaktorer. Dette sammenlignes med resultatet i Rambøll-rapporterne, hvor der anvendes mere præcise målgrupper. Resultaterne viser, at nettobidragene med de to forskellige målgruppeafgrænsninger er markant forskellige som følge af ændret lønindkomst, mens forskellen i nettobidrag som følge af kriminalitet er mindre.

Gevinstberegninger

Kvaliteten af en økonomisk evaluering vil i sidste ende afhænge af kvaliteten og tidshorisonten for de effekt-estimer, der findes. Hvis der er tilgængelig viden om effekterne (fx med hensyn til beskæftigelse, kriminalitet, sundhed mv.) af en given indsats, skal de kunne inkluderes i den økonomiske model, så den bliver i stand til at beregne, om gevinsterne ved indsatsen står mål med omkostningerne. Ved gennemgangen af de to cases vurderes det, at gevinstberegninger, hvor beregninger af gevinster foretages på baggrund af forskel-

le til normalbefolkningen, er problematisk. I stedet bør gevinster opgøres på baggrund af procentuelle forbedringer for målgruppen.

Såfremt der ikke er tilgængelig viden om effekterne af givne indsatser, skal modellen i stedet kunne beregne, hvilket omfang effekterne skal have for, at gevinsterne mindst står mål med omkostningerne (break-even-beregninger). Break-even-beregningerne skal omregne gevinsterne til effekter på fx sparede omkostninger eller højere beskæftigelse. Disse skal danne grundlag for et skøn over, hvorvidt det realistisk vurderes, om effekterne vil være tilstrækkeligt store til, at en ny indsats er økonomisk fordelagtig. Til støtte herfor kan bruges eventuelle danske og udenlandske undersøgelser om virkningerne af en given indsats (som ikke vurderes at være tilstrækkeligt sikre til at danne udgangspunkt for direkte indtastning af dem i modellen).

På trods af, at beregningerne af nettobidrag for målgruppen og indsatsgruppen i de to pilotprojekter viste store forskelle, viser rapporten, at *gevinstberegningerne*, dvs. *forskellen i nettobidrag* mellem målgruppen og indsatsgruppen, ligger tæt på hinanden for de to målgruppeafgrænsninger. Det skyldes sandsynligvis, at fejlmargenen for nettobidragene har samme størrelsesorden i indsatsgruppen som i målgruppen. Fejlene kan dermed langt hen ad vejen udligne hinanden.

Anvendelsen af kun to cases udgør et for spinkelt empirisk grundlag til at vurdere, om de relativt positive resultater fra gevinstberegningerne kan generaliseres. Det har ikke været muligt inden for projektets tidshorisont at gennemgå flere cases eller indhente data fra Rambølls evalueringer. Det vurderes på den baggrund, at disse umiddelbart positive resultater ikke kan opveje de negative erfaringer med målgruppeafgrænsningen. På det foreliggende grundlag anbefales det ikke at afgrænse målgrupper ud fra risikofaktorer.

Gevinst- og omkostningssiden er her blevet vurderet separat. Hvis en samlet økonomisk evaluering, hvor alle gevinster opgøres, ikke vurderes mulig, kan der fra det offentlige synspunkt være behov for at vurdere, om i det mindste ikke sparede omkostninger kan inkluderes i en omkostningsmodel. Da sparede omkostninger er en konsekvens af indsatsen, involverer det dog de samme typer af problemer som for alle gevinster. Det vurderes derfor, at det ikke er muligt at inddrage sparede omkostninger i en generisk model, men at de, som for gevinstsiden generelt, må inddrages i case-baserede evalueringer med henblik på at beregne deres størrelse (som der kun undtagelsesvis findes viden om på socialområdet).

Samlet økonomisk evaluering

Uanset om en generisk model kan opbygges eller ej, bør der opstilles nogle generelle principper for økonomisk evaluering på det sociale område. Sådanne kriterier bør opfylde alment accepterede krav i litteraturen. Det vil både øge sammenligneligheden mellem vurderinger af forskellige indsatser og hjælpe til at akkumulere eksisterende viden.

Det anbefales, at der stilles krav om, at værdisætning af omkostninger og gevinster skal dokumenteres over for Socialstyrelsen. I den grad gevinsterne vedrører sparede omkostninger (eller meromkostninger), vil der være samme problematikker vedrørende værdisætning som på omkostningssiden. I den grad det vedrører andre gevinster, vil der være problemer, såfremt gevinsten ikke er prissat. Det gælder fx frihedsberøvelse som følge af afsoning af fængselsdom, offeromkostninger ved vold, værdisætning af forbedringer i ældres funktionsevne eller værdisætning af skatteforvridningstab. Dette kan indgå i arbejdet med at opstille et samlet enhedspriskatalog. Fremtidige økonomiske evalueringer for Socialstyrelsen bør ligeledes i videst muligt

omfang bygge ovenpå tidligere erfaringer fx i forhold til prissætning samt opgørelse af omkostninger og effekter.

Økonomisk evaluering kan enten være en omkostningsanalyse, en effektanalyse, en omkostningseffektivitetsanalyse eller en cost-benefit-analyse, og hver analyseform kræver en række metodiske valg. Som overordnet kriterium bør de generelle principper indeholde anbefalinger til perspektivet for analysen samt en række metodiske principper.

I forhold til perspektivet for analysen bør den økonomiske evaluering vise resultater for både de kommunale og statslige kasser samt ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Det kan som et minimum være i form af break-even-beregninger, der viser hvor store effekterne skal være for, at de er neutrale ud fra hvert af de tre perspektiver. De generelle principper bør indeholde anbefalinger til, hvilke omkostninger og gevinster der skal opgøres med et givent perspektiv. Det kan fx dreje sig om at ekskludere overførselsindkomster fra det samfundsøkonomiske perspektiv, men at inkludere skatteforvridningstabet som følge af ændringer i antal på overførselsindkomst. Gennemgangen af de to cases illustrerer, at de samfundsmæssige gevinster kan være meget anderledes end gevinsterne for de offentlige kasser.

De generelle principper bør endvidere indeholde en anbefaling om, at gevinster og omkostninger bør vurderes i forhold til relevante alternativer, såfremt disse eksisterer. Da effekter typisk kun er målt på kort sigt, hvis overhovedet, vil der være behov for ekstrapolation af gevinsterne på længere sigt. Principperne bør derfor også indeholde anbefalinger til valg af tidshorisont, ekstrapolation samt diskonteringsfaktor, når gevinster og omkostninger strækker sig over forskellige perioder.

Det anbefales også, at det i en økonomisk evaluering tydeliggøres, hvilke omkostninger og effekter der ikke er kendskab til, eller som ikke kan prissættes. Endelig kan de generelle principper indeholde anbefalinger om, at der så vidt muligt bør foretages følsomhedsanalyser, der viser resultaternes robusthed over for ændringer i fx usikre effekt-estimerer samt antagelser om fx diskonteringsrate og effekternes holdbarhed over tid.

Samlet vurdering

Det vurderes, at et katalog med enhedspriser på det sociale område vil være et praktisk anvendeligt redskab i vurderingen af omkostninger ved nye socialfaglige indsatser. Kataloget kan anvendes til økonomisk vurdering af nye indsatser, der endnu ikke er implementeret, eller til vurdering af allerede implementerede indsatser.

Den primære kilde til valide enhedsomkostninger vil være oplysninger om gennemsnitlige lønudgifter for forskellige personalekategorier på det sociale område. Disse oplysninger skal sammenholdes med viden om de aktivitetsmæssige forudsætninger for den socialfaglige indsats for at kunne beregne de økonomiske omkostninger. I tillæg hertil kan der med udgangspunkt i tilgængelige datakilder formentlig beregnes gennemsnitsudgifter for nogle afgrænsede foranstaltninger på socialområdet. Endelig er det også muligt at indarbejde yderligere – eventuelt mere specifikke – enhedspriser i kataloget baseret på nærmere analyser i udvalgte kommuner.

Det vurderes samtidig, at det med den nuværende viden og data er forbundet med for stor usikkerhed at udvikle en generisk model for gevinstsiden. Det skyldes først og fremmest, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at afgrænse tilstrækkeligt sikre målgrupper for alle relevante sociale indsatser.

Det anbefales derfor at arbejde videre med case-baserede gevinstberegninger på konkrete indsatser eller metoder og dermed case-baserede målgruppeafgrænsninger, effektmålinger og økonomievalueringer. Det giver mulighed for at anvende de bedst mulige data for hver enkelt indsats. Med udgangspunkt i flere cases end de to, det har været muligt at inddrage i dette pilotprojekt, kan det senere vurderes, om der er basis for at udvikle generiske gevinstmodeller, jf. uddybningen i næste afsnit, projekt 2.

For herudover at sikre, at fremtidige case-baserede økonomiske evalueringer foretages på et mere ensartet grundlag, anbefales det, at der opstilles kriterier for fremtidige økonomi-vurderinger af socialfaglige indsatser; et arbejde der er påbegyndt i denne rapport.

1 Baggrund

Som et led til at kunne implementere en evidensbaseret socialpolitik har Socialstyrelsen bedt KORA om at foretage en pilotundersøgelse, hvor det vurderes, hvad mulighederne og problemerne er for at udvikle en eller flere generiske modeller for økonomiske evalueringer af socialfaglige indsatser samt give et bud på et videre forløb til opbygning af en sådan model. En cost-benefit analyse indeholder en opgørelse af både omkostningerne ved at implementere og drive en indsats og derudover et forsøg på at omsætte effekterne af de socialfaglige indsatser til økonomiske gevinster (herunder sparede omkostninger). Det generiske element henviser til, at den model, der – om muligt – skal opbygges, så vidt muligt skal have generel anvendelighed på tværs af forskellige eksisterende og eventuelt planlagte indsatser, eventuelt inden for afgrænsede målgrupper. Modellen er tænkt som et værktøj på nationalt niveau, primært ministeriet, fx Socialstyrelsen, der kan give et skøn over både omkostninger og – i den grad der findes viden om effekter af indsatsen – gevinsterne ved en indsats. En sådan model kan give et indblik i potentielle gevinster ved en eller flere indsatser på et ensartet grundlag. Det kan også give indblik i behovet for yderligere undersøgelser af effekter eller omkostninger.

For at vurdere muligheden for at danne en generisk model har pilotundersøgelsen haft fire specifikke delformål: A) Vurdering af om der kan dannes generiske målgrupper for indsatsen, B) Vurdering af forskellige muligheder for oparbejdelse af ensartede omkostningsopgørelser, C) Diskussion af forskellige metoder til gevinstberegning, og endelig D) Bud på hvordan der kan arbejdes videre med opbygning af en model.

Det er i opdraget til opgaven givet, at der skal inddrages specifikke cases for socialfaglige indsatser. De to cases er udvalgt, så de dækker indsatser med forskellige målgrupper alders- og problemfagligt, der allerede er foretaget økonomiske evalueringer af. Sidstnævnte valg er foretaget af flere årsager: En pragmatisk årsag, da pilotundersøgelsen skal foretages med en kort tidsfrist, og der derved haves velbeskrevne cases med indsamlet viden om effekter og målgrupper. Men ved at basere pilotundersøgelsen på tidligere evaluerede cases opnås ydermere et målbart udfald, som eksempler på modelberegninger kan holdes op imod: Det er muligt at foretage eksempelberegninger på generiske modeller ud fra de foreslåede principper og vurdere, om eksemplerne på generiske modeller rammer eksisterende evalueringers bud på økonomiske evalueringer. Dette er langt fra det eneste relevante kriterium, men et væsentligt og langt mere konkret aspekt i forhold til at vurdere modellens præcision. De to pilotprojekter er økonomiske evalueringer af De Utrolige År (DUÅ) og Critical Time Intervention (CTI), der er evalueret i henholdsvis Rambøll (2012) og Rambøll (2013a). Det understreges, at modellerne er eksempler på økonomiske evalueringer, og at det i den for projektet korte tidsfase ikke har været muligt at inddrage alle relevante data. Det vil blive påpeget, hvor dette giver anledning til mangler, som kan udbedres med adgang til yderligere data.

2 Økonomisk evaluering

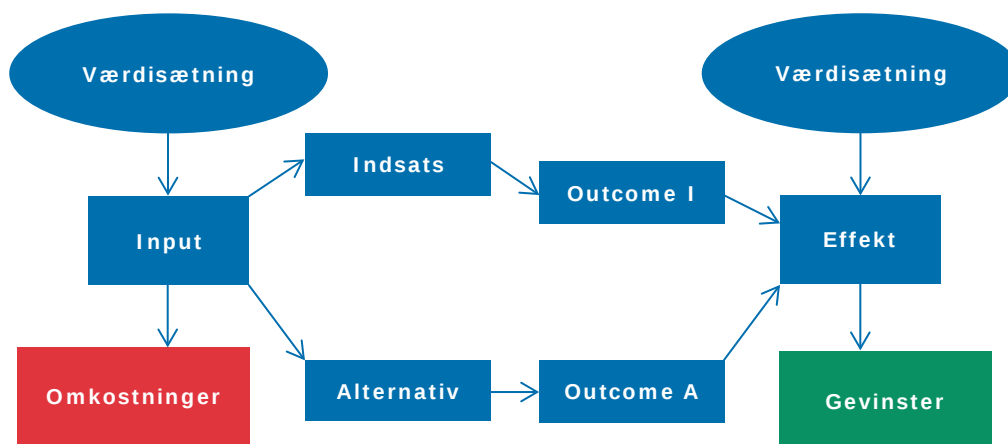
I dette afsnit redegøres kort for den terminologi, der anvendes i denne pilotundersøgelse. Dette er ikke kun nødvendigt af hensyn til læsbarhed og eventuel indføring i begreberne, men også fordi det er vores erfaring, at der selv blandt fagfolk, som arbejder med økonomiske evalueringer inden for forskellige områder, ofte anvendes forskellige termer for de samme forhold, eller at selve metodikken bag økonomiske evalueringer kan variere. Der tages udgangspunkt i metoder og terminologi anvendt i de eksisterende økonomiske evalueringer af de to indsatser i pilotprojekterne (Rambøll 2012; 2013a). Ved vurderingen af det videre arbejde med en model til økonomiske evalueringer er det dog centralt at beskrive, hvilke andre metoder der kan anvendes.

2.1 Elementer i en økonomisk evaluering

Økonomisk evaluering anvendes som samlebetegnelse for evalueringer, der sammenholder effekterne af en indsats med omkostningerne ved at implementere og drive indsatsen. Den type af økonomisk evaluering, der anvendes i pilotprojekterne, er cost-benefit analysen. Det er et beslutningsredskab, der kan bruges til prioritering, både i forhold til om en given indsats skal iværksættes, om en igangværende indsats skal stoppes og til prioritering mellem forskellige (nye eller igangværende) indsatser. Beslutningskriteriet er alene, om gevinsterne ved indsatsen – samlet set – er større end omkostningerne. Der kan selvfølgelig være mange andre beslutningskriterier at tage hensyn til, fx etiske og fordelingsmæssige hensyn, men i praksis også det hensyn, at ikke alle omkostninger og gevinster kan måles.

Elementerne i en cost-benefit-analyse er illustreret i figur 2.1.

Figur 2.1 Skematisk opgørelse af elementer i økonomiske evalueringer



Ved implementering og drift af en indsats er der forskellige omkostninger i forhold til fx bygninger, materialer og arbejdstid. I et samfundsøkonomisk perspektiv inkluderer det også brugerbetalte ydelser og deltagernes og eventuelle pårørendes tidsforbrug. Det er værdien af ressourceforbruget ved implementering og drift, der benævnes omkostningerne ved indsatsen.

Effekten af indsatsen forstås som ændringer i outcome, der er forårsaget af indsatsen, dvs. effekten altid er målt i forhold til det kontrafaktiske outcome, som deltagerne ville gen-

nemgå, såfremt de ikke modtog den pågældende indsats (kontrolgruppen). Tilsvarende er den relevante omkostning meromkostningen i forhold til omkostninger af eventuelle indsatser, som deltagerne ville have modtaget uden en indsats. Derfor er det afgørende, om en given indsats substituerer andre indsatser, dvs. sættes i stedet for, eller om de komplementerer dem, dvs. bygger ovenpå andre indsatser. I førstnævnte tilfælde vil det være vigtigt at opgøre omkostningerne for indsatser, som erstattes, mens det i sidste tilfælde ikke er nødvendigt at opgøre andre omkostninger end for den givne indsats.

Når der ses på konsekvenserne af en indsats, anvendes ofte forskellig terminologi. Vi benævner som i Rambøll (2012) og fx Karoly (2012) værdien af effekterne af indsatsen som gevinsten. Udgangspunktet for gevinstopgørelsen er borgernes såkaldte nettobidrag til de offentlige kasser eller til samfundet, dvs. indbetalte skatter minus offentlige udgifter, der går til borgeren. Gevinsten af en indsats opgøres som forskellen i nettobidrag for modtagerne af indsatsen og en kontrolgruppes nettobidrag og kan således være både positiv og negativ. I mange tilfælde er der tale om, at de opgjorte gevinster er sparede omkostninger i det offentlige. Det drejer sig fx om sparede omkostninger til forebyggende foranstaltninger eller sparede omkostninger ved mindre kriminalitet. Men gevinsterne kan også være forøgede skattebetalinger eller deltagernes gevinster i form af forøget indtjening. Et eksempel på en negativ gevinst er meromkostninger, der følger af, at deltagerne opnår længere uddannelse.

Formålet med en cost-benefit-analyse er at vurdere, om den samfundsøkonomiske gevinst ved en indsats overstiger de samfundsøkonomiske omkostninger ved indsatsen. Såfremt omkostninger og gevinster falder på forskellige tidspunkter, er der behov for at tilbagediskontere omkostninger og gevinster til det samme tidspunkt. Forskellen mellem de tilbagediskonterede gevinster og omkostninger betegnes nettonutidsværdien.

Både gevinster og omkostninger kan opdeles på grupper af modtagere. Således vil Socialstyrelsen og kommunerne have behov for at kende ikke kun den samfundsøkonomiske nettonutidsværdi af en indsats, men også fordelingen af gevinster og omkostninger mellem offentlige kasser og borgere. Denne opdeling på forskellige grupper i samfundet benævnes sommetider et kasseregnskab (se fx Finansministeriet 2001)). Rambøll (2012; 2013a) foretager netop kasseregnskaber, da konsekvenserne for de offentlige kasser opgøres, og i Rambøll (2012) opgøres de samlede samfundsøkonomiske konsekvenser ikke.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de offentlige gevinster kan være positive, mens de samfundsøkonomiske er negative eller omvendt. Derfor kan det være direkte misvisende udelukkende at basere økonomiske evalueringer på offentlige kasseregnskaber eller gevinster. Et hovedeksempel på, hvorfor det kan være tilfældet, er, at de fleste overførselsindkomster figurerer i det offentlige kasseregnskab, mens det ikke figurerer i den samfundsøkonomiske opgørelse, netop fordi det er en overførsel af indkomst mellem to grupper af borgere (fx ledige og skatteborgere). Ressourceforbruget i forbindelse med flere personer på overførselsindkomst ligger i administrationen af overførslen, dvs. udbetaling og skatteopkrævning samt de ændringer i produktion, som en ændret skatteopkrævning måtte afstedkomme (det såkaldte skatteforvridningstab). Begge dele er dog sædvanligvis meget vanskelige at opgøre.

Omvendt vil offentlige kasseopgørelser være essentielle for at belyse, hvordan en given indsats belaster forskellige offentlige kasser, og dermed give input til, hvordan finansieringen af indsatser bør fordeles mellem offentlige kasser og private.

En af de største udfordringer i forhold til at udføre en cost-benefit-analyse er at opgøre værdien af effekterne. I langt de fleste tilfælde vil værdien af effekterne fastsættes ved

hjælp af priser fra offentlige budgetter. Derfor er det primært gevinster, der indgår i offentlige budgetter der medtages. Det giver særlige udfordringer i forhold til den samfundsøkonomiske opgørelse.

En væsentlig overvejelse i forhold til en økonomisk evaluering af socialfaglige indsatser er derfor, hvor store de gevinster, der er vanskelige at måle eller at værdisætte, kan tænkes at være. Der findes metoder, som kan give bud på værdien af ikke-monetære gevinster såsom forbedret trivsel blandt børn, værdien af øget sikkerhed via mindre kriminalitet og færre psykiske omkostninger for voldsofre. Disse er dog ofte så usikre eller kontroversielle, at det anbefales, at det – såfremt de medtages – bør vises, hvilken betydning de har for resultaterne.

Som et alternativ til cost-benefit-analysen kan man sommetider anvende cost-effectiveness analyser. I denne analyse undgår man at prissætte effekterne. Ulempen ved denne metode er, at der kun kan inkluderes én effekt. Nogle effekter kan dog inddrages som sparede omkostninger på omkostningssiden. Metoden bør derfor primært anvendes på områder, hvor effekterne primært er sparede offentlige omkostninger, og hvor der herudover er en primær effekt. På sundhedsområdet er metoden udbredt, fordi denne sektor har et klart effektmål; kvalitetsjusterede leveår. Det er mindre oplagt at indkredse ét samlet effektmål på det sociale område, men det kan give mening på udvalgte delområder af det sociale område. Analysen kan dog ikke besvare, om en given indsats giver en samlet nettogevinst, men kan give svar på, om en indsats giver mere effekt for pengene end et alternativ. Grundet den store statistiske og metodemæssige usikkerhed, som økonomiske evalueringer indebærer, bør en central del af enhver evaluering være formidling af denne usikkerhed. Dette kan finde sted ud fra worst- og best-case scenarier eller mere avancerede metoder, som det også kendes fra Statens business cases (Økonomistyrelsen).

Der findes en række anbefalinger til økonomisk evaluering, som det videre arbejde med opstilling af en økonomisk evalueringsmodel på det sociale område bør bygge videre på. Det gælder danske anbefalinger (fx Finansministeriet 1999; Trafikministeriet 2003; Sundhedsstyrelsen 2007), men også internationale anbefalinger og erfaringer både for cost-benefit-analyser og cost-effectiveness analyser (Drummond 1996; Karoly 2012; Vining & Weimer 200; Byford m.fl. 2003) samt i forhold til formidling og fremstilling af økonomisk evaluering (Husereau m.fl. 2013).

3 Elementer til opbygning af en generisk model

Ved opbygningen af en generisk model er der en række beslutninger omkring rammer og indhold, der skal klarlægges. Formålet med en generisk model til økonomiske evalueringer er på den ene side at give ensartede rammer for, hvordan den økonomiske evaluering foretages. På den anden side er det også formålet at tilvejebringe et konkret værktøj til modellering af de økonomiske konsekvenser for indsatser, der endnu ikke er implementeret. Det kan anvendes i initiale faser til at give et overblik over realistiske bud på omkostninger, og – såfremt der findes et skøn over effekterne af indsatsen – kan samtidig give et realistisk bud på de økonomiske gevinster fra en social indsats.

Det har derfor været udgangspunktet for arbejdet i denne foranalyse, at en generisk model består af en regnemaskine, der skal have nogle brugerinput, og ved at koble disse brugerinput med baggrundsdata foretager modelberegninger, der producerer de økonomiske evalueringer. Det generiske element ligger dermed dels i en ensartet ramme for modelberegningerne, dels i at modellen skal kunne bruges til mange forskellige indsatser, der ikke nødvendigvis er implementeret.

Følgende er generelle delelementer i generisk model til økonomisk evaluering af en given indsats:

- Udvælgelse af målgruppen for indsatsen
- Hvordan inddrages viden om effekter af indsatsen
- Hvordan omsættes effekter til gevinster
- Hvordan opgøres omkostningerne

Hver af disse delelementer beskrives og diskuteres i det følgende afsnit. Det eksemplificeres med beskrivelser fra de to pilotprojekter: Evaluering af De Utrolige År (DUÅ) for udsatte børn og Critical Time Intervention (CTI) for hjemløse og andre i overgang til egen bolig. De to cases er opbygget på forskellig vis med hensyn til alle de nævnte dimensioner, hvilket giver anledning til en diskussion af generelle principper og muligheden for at tilpasse begge pilotprojekter til en generisk model. På baggrund heraf bliver en generel strategi for opbygning af generiske modeller diskuteret.

3.1 Målgruppeudvælgelse

Målgruppeudvælgelse omhandler, hvordan gruppen af borgere, der er genstand for en given indsats, bliver afgrænset. Et essentielt delformål med pilotprojekterne har været at vurdere, om det er muligt at opbygge modeller, der er mere generiske, dvs. ikke er specifikke for en given indsats. Helt konkret beskrives en målgruppeudvælgelse baseret på risikofaktorer for den sociale problemstilling. For at iscenesætte metoden skitseres først målgruppeafgrænsningen i Rambøll-analyserne og i Socialstyrelsens egen målgruppeafgrænsning.

3.1.1 Rambølls målgruppeafgrænsninger

For at illustrere forskellige typer af målgruppeudvælgelse beskrives først målgruppeafgrænsningen i Rambøll-analyserne. Selve indsatserne er nærmere beskrevet i kapitel 4. Evalueringen af CTI er et eksempel på en indsatsspecifik evaluering, dvs. der er indhentet

data for de personer, der faktisk modtager indsatsen, samt for personer i en kontrolgruppe, der kunne have modtaget indsatsen. Det er sidstnævnte, der er målgruppen. I CTI-casen udvælges målgruppen på basis af et register fra Ankestyrelsen over personer, der har haft ophold i en såkaldt § 110-boform, og ved at matche dem på karakteristika, så de ligner dem, der modtager CTI mest muligt. Evalueringen af DUÅ anvender ikke data for personer, der faktisk deltager i et DUÅ-program. I stedet anvendes data for børn i den relevante aldersgruppe, der har modtaget forebyggende foranstaltninger, som approksimation til målgruppen for DUÅ-målgruppen. Tankegangen i begge disse rapporter er at identificere målgruppen for en given indsats ved hjælp af registeroplysninger om borgere, som modtager en offentlig indsats eller ydelse, der i videst mulige omfang er rettet mod samme sociale problem og målgruppe, som den konkrete indsats er rettet mod. Det kræver meget specifikke data at afgrænse målgrupperne som i Rambøll-rapporterne, og der vil være områder, hvor disse data ikke findes eller ikke er relevante. Derfor vurderes alternative løsninger i de følgende afsnit.

3.1.2 Socialstyrelsens målgrupper

Et oplagt udgangspunkt for målgruppeudvælgelse er de målgrupper, der er foreslået af Socialstyrelsens begrebssekretariat, og som er en del af den digitale strategi på det sociale område. Målgrupperne blev udarbejdet på foranledning af Socialministeriets *Strategi for digitalisering på det sociale område 2005-2008* (Socialministeriet 2006), hvor der blev formuleret ti konkrete indsatsområder, som skal realisere målsætninger for arbejdet med digitalisering på det sociale område.

Da Socialstyrelsens målgrupper sjældent kan observeres direkte i registerdata, foreslås det, at målgrupperne for sociale indsatser afgrænses på baggrund af observerede risikofaktorer for målgruppen med de givne sociale problemer.

Tabel 3.1 viser eksempler på Socialstyrelsens målgrupper. Til illustration af anvendeligheden af disse grupper for specifikke indsatser anvendes de to cases DUÅ og CTI. Målgruppen for DUÅ-programmerne generelt er 0-12-årige børn. Mens nogle af programmerne er universelt forebyggende, er andre behandlende. Et af de mest udbredte programmer i Danmark er DUÅ-Basic rettet mod forældre til 3-8-årige børn med udadreagerende adfærd. Målgruppen vil formentlig ikke inkludere den tungeste gruppe af udsatte børn, da forældrene ikke nødvendigvis selv har sociale problemer og derudover skal kunne og ville indgå i et gruppebaseret kursus. I Socialstyrelsens målgruppering findes udadreagerende adfærd, og det kan kombineres med den øvrige målgruppes alder. Målgruppen for CTI er overgang til egen bolig fra hjemløshed eller ophold på institution. Her findes hjemløshed generelt i Socialstyrelsens målgruppering. For de to cases synes Socialstyrelsens målgrupper derfor i nogen grad at være dækkende, uden dog at kunne ramme helt præcist. Det nævnes i den sammenhæng, at Rambølls approksimative målgruppe – børn der har modtaget forebyggende foranstaltninger – hverken har specifikt fokus på udadreagerende adfærd eller på forældrenes ressourcer. Det er dog kendetegnende for flere af Socialstyrelsens målgrupper, fx hjemløshed, udadreagerende adfærd eller selvmordstanker, at de sjældent vil kunne identificeres via eksisterende datakilder. Derfor er de ikke direkte anvendelige i en model, der skal levere beregninger baseret på eksisterende data.

Tabel 3.1 Sociale målgrupper på 3-ciffer niveau

1	Målgruppe
1-1	Aldersgruppe
1-2	Funktionsnedsættelse
1-2-1	Fysisk funktionsnedsættelse
1-2-2	Psykisk funktionsnedsættelse
1-2-3	Multipel funktionsnedsættelse
1-2-4	Sjældent forekommende funktionsnedsættelse
1-3	Socialt problem
1-3-1	Hjemløshed
1-3-2	Indadreagerende adfærd
1-3-3	Kriminalitet
1-3-4	Manglende økonomiske ressourcer
1-3-5	Misbrug
1-3-6	Omsorgssvigt
1-3-7	Overgreb
1-3-8	Prostitution
1-3-9	Seksuelt krænkende adfærd
1-3-10	Selv mordstanker eller -forsøg
1-3-11	Selvskadende adfærd
1-3-12	Social isolation
1-3-13	Udadreagerende adfærd
1-3-14	Andet socialt problem
1-4	Øvrig målgruppe
1-4-1	Alder
1-4-2	Dømt til strafferetlig foranstaltning
1-4-3	Etnisk minoritet
1-4-4	Familie
1-4-5	Flygtning
1-4-6	Forælder
1-4-7	Krigsveteran
1-4-8	Køn
1-4-9	Par
1-4-10	Anden øvrig målgruppe

Kilde: www.socialebegreber.dk

3.1.3 Risikofaktorbaserede målgrupper

Risikofaktorer for en given målgruppe er forhold, der korrelerer med, om man tilhører målgruppen. Basalt set handler det om, hvorvidt der blandt målgruppen er borgere med specifikke observerbare karakteristika, der er over- eller underrepræsenteret i forhold til normalbefolkningen.

I forhold til en generisk model til økonomisk evalueringer forestiller vi os, at der kan tages udgangspunkt i Socialstyrelsens målgrupper og for hver af disse opstilles et sæt risikofaktorer. Disse skal være fagligt funderede og derfor prædefinerede i modellen. Det giver både gennemsigthed og ensartethed i opgørelsen af målgrupper. Ulempen kan være, at målgrupperne ikke er tilstrækkeligt specifikt opgjort for en konkret indsats. Et alternativ kunne være en model, hvor risikofaktorerne var givne, og målgrupperne blev sammensat fra gang til gang ved kombination mellem risikofaktorer. Det ville give en større fleksibilitet, men samtidig også en mindre grad af ensartethed i opgørelsen af målgrupper samt kræve en omfattende database til beregning af gevinstprofiler.

Risikofaktorerne kan identificeres ved litteraturstudier af tidligere analyser eller, hvis disse ikke findes eller ikke er af tilstrækkelig god kvalitet, identificeres i egentlige forstudier. Sidstnævnte kan dog kun gøres, såfremt der haves data, som med nogenlunde sikkerhed afgrænser målgruppen, dvs. eksempelvis data som dem anvendt i Rambøll-rapporterne.

Bemærk, at Rambøll-analyserne også kan siges at anvende en risikofaktorbaseret målgruppeafgrænsning på den vis, at man med stor sandsynlighed (eller risiko) fanger målgruppen for henholdsvis DUÅ og CTI blandt personer, der modtager forebyggende foranstaltninger eller § 110-boform. På mere generelt plan er modtagelse af sociale ydelser som risikofaktor specielt derved, at der er identificeret et socialt problem. De er derfor formentlig ofte præcise i forhold til behandlende indsatser, der sigter mod lignende sociale problemer, som den givne sociale ydelse er rettet imod, men kan i mindre grad bruges til forebyggende indsatser eller for indsatser, der sigter mod at hjælpe personer med sociale problemer, hvor der ikke findes tilbud.

I indeværende pilotprojekt har det ikke været opgaven hverken at foretage et litteraturstudie eller en egentlig analyse af risikofaktorer for målgrupper for sociale indsatser. På baggrund af Rambølls rapporter og udvælgelse af enkelte centrale danske undersøgelser (se kapitel 4) er det forsøgt at danne et første bud på risikofaktorerne for målgrupperne for indsatserne DUÅ og CTI. Heraf udspringer to erfaringer:

For det første har det ved dette første gennemsyn ikke været muligt at identificere risikofaktorer for de specifikke målgrupper, men kun risikofaktorer for bredere målgrupper som udsatte børn og unge samt hjemløse. For det andet er det kendetegnende for de undersøgelser, der er inddraget, at de typisk er baseret på parvise sammenhænge og derfor ikke kan belyse, om en given risikofaktor har en betydning for at være i målgruppen, når der tages højde for andre forhold. Med disse erfaringer indeholder Tabel 3.2 en opsummering af, hvilke forhold der i vores korte litteraturgennemgang er fundet belæg for kan udgøre risikofaktorer for målgrupperne udsatte børn og unge samt hjemløse voksne.

Ses på Tabel 3.2, er det tydeligt, at mange af de samme risikofaktorer gør sig gældende i forhold til to så forskellige målgrupper. Dette er nok til dels et udtryk for, at et problem sjældent kommer alene, når vi ser på særligt udsatte borgere, men kan også afspejle, at kvantitative opgørelser af risikofaktorer for sociale problemer anvendt i mange empiriske undersøgelser er forholdsvis begrænsede. Det betyder, at det i praksis bl.a. vil være aldersgrupper, der vil adskille den ene risikobaserede målgruppe fra den anden. I det konkrete tilfælde bemærkes det dog, at der er større forskel mellem de to identificerede målgrupper end som så, fordi målgruppen for udsatte børn og unge primært er baseret på forældrekarakteristika. Derudover kan de forskellige risikofaktorer vægtes forskelligt fra sag til sag og dermed identificere forskellige målgrupper, som det beskrives i det efterfølgende.

Tabel 3.2 Risikofaktorer i forhold til udvælgelse af målgrupper til pilotprojekterne

Risikofaktor	DUÅ	CTI
Mishandling	Indgår	---
Misbrug	Indgår	Indgår
Psykiske lidelser	Indgår	Indgår
Økonomiske vanskeligheder	Indgår	Indgår
Tilknytning til arbejdsmarkedet	Indgår	Indgår
Skilsmisse	Indgår	Indgår
Vold	Indgår	Indgår
Eneforsørger	Indgår	---
Teenageforældreskab	Indgår	---
Fængsling	---	Indgår
Boligforhold	Indgår	Indgår
Geografi	---	Indgår
Uddannelse	Indgår	---
Køn*	---	Indgår
Alder	Indgår	Indgår
Etnicitet	Indgår	Indgår
Forebyggende foranstaltninger	Indgår, ej observeret her	---
§110-boform	---	Indgår, ej observeret her

Note: Alle risikofaktorer for DUÅ er for barnets forældre undtagen den markeret med *.

Hvordan dannes risikofaktorbaserede målgrupper

Den simpleste måde at anvende risikofaktorerne til at afgrænse en målgruppe er at identificere målgruppen som de personer, hvor flere risikofaktorer er til stede samtidig. Hvis man kender størrelsen på målgruppen, kan antallet af faktorer fastlægges, således at målgruppestørrelsen rammes nogenlunde. Hvis målgruppestørrelsen ikke kendes, er der en stor usikkerhed forbundet med denne tilgang. En anden metode er at vægte forskellige risikofaktorer sammen. Såfremt der findes studier, hvor mange risikofaktorer vurderes samtidigt ved hjælp af multivariate metoder, kan resultaterne herfra benyttes til at konstruere et risikoindeks. Hvis sådanne multivariate analyser ikke findes, kan et vægtet risikoindeks konstrueres efter samme princip som fx Charlsons morbidity index (Charlson et al 1994). Dette indeks konstrueres på baggrund af en score mellem 1 og 6 til hver risikofaktor alt efter overrepræsentationen af faktoren i målgruppen i forhold til normalbefolkningen. Fordelen ved at anvende vægte er at give vigtigere faktorer større betydning for dermed at indsnævre fejlmargenen. Fordi man med vægtningen opnår ét indeks pr. person, er det simpelt at se på fordelingen af risikoen for at tilhøre en bestemt målgruppe.

En mulighed til forbedring af målgruppeudvælgelsen er at inddrage et subjektivt element. Det kunne foregå ved at supplere Socialstyrelsens målgrupper med en gruppering i forhold til sværhedsgraden af en given social problemstilling, enten ved procentdele eller blot om det tilhører den lette, mellemste eller tunge ende (en tankegang i stil med matchgruppering af ledige).

Således kan man definere en målgruppe som eksempelvis DUÅ-målgruppen til fx at være de 10 % af en årgang, der scorer højest på indekset. Hvis det vurderes, at det ikke er de allermest udsatte, der er målgruppen, men dem der ligger lige under, kan man udvælge de

næste 10 % osv. Disse procentdele kunne dannes på baggrund af et risiko-indeks eller alternativt på baggrund af nutidsværdien af den brede målgruppes nettobidrag.

3.1.4 anbefaling til det videre arbejde med generiske målgrupper

Det er værd at slå fast, at enhver generisk målgruppe i sagens natur vil ramme bredere end den specifikke målgruppe for en given indsats og i visse tilfælde også skævt. En oplagt undtagelse er forebyggende indsatser rettet mod fx hele årgange i en daginstitution eller skole.

Der er skitseret to veje til at opbygge generiske målgrupper. Den ene er baseret på eksisterende datakilder, hvor målgrupper kan identificeres på baggrund af registrerede sociale ydelser. Det er den tilgang, der er anvendt i Rambøll-analyserne. Den anden er risikofaktorbaserede målgrupper baseret på Socialstyrelsens målgrupper, hvor der ikke haves adgang til data om sociale ydelser.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at der er tre problemer med sidstnævnte tilgang. For det første er der mange af Socialstyrelsens målgrupper, der er givet ved sociale problemer, der ikke kan observeres i tilgængelige data. Det gælder fx udadreagerende adfærd og hjemløshed. For det andet vil der være en risiko for, at risikofaktorerne for disse målgrupper ofte ikke er tilstrækkeligt belyst. Og for det tredje, selv når de er, kan der være store sammenfald i risikofaktorer mellem forskellige grupper, hvilket vil betyde, at man med risikofaktorbaseret målgruppeafgrænsning ofte vil ramme for bredt og formentlig skævt. Det kan have stor betydning for både skønnet over størrelsen af målgruppen og det skønnede forbedringspotentiale. Men lige så vigtigt er det, at metoden af denne grund formentlig ikke vil have tilstrækkelig gennemslagskraft over for praktikere i kommunerne. I næste afsnit gives eksempler på, hvilken betydning en sådan bred målgruppe har for de økonomiske evalueringer.

Uagtet resultatet af næste afsnit vurderes det, at det vil være den sikreste og mest farbare vej at opbygge en generisk model på baggrund af en tilgang som den i Rambøll-analyserne, dvs. ved brug af eksisterende data. Dette vil ikke kunne gøres for alle sociale problemer, da der er områder, hvor der enten ikke findes lignende ydelser, eller områder hvor disse ikke registreres centralt, selvom det forventes, at det bliver bedre over de kommende år som følge af Socialstyrelsens arbejde med digitalisering, begrebsapparat og registrering. Der foreligger derfor et arbejde med at identificere eksisterende datakilder, hvor disse ikke findes. I de tilfælde hvor data ikke findes, kan der arbejdes med en risikofaktorbaseret målgruppeudvælgelse, men det bør ske efter yderligere analyse af metodens præcision. Dette kan kun gøres ved at anvende data, hvor målgruppen *kan* identificeres, så der findes data til at identificere risikofaktorer, og hvor godt de forudsiger tilhørsforholdet til målgruppen.

3.2 Effekterne

Det er ikke formålet med denne foranalyse at tilvejebringe viden om effekter af sociale indsatser. Tværtimod forudsættes, at effekterne er inddraget i en eventuel generisk model som brugerinput. Dette kan dog gøres på forskellig vis, hvilket diskuteres i det følgende.

For et foretage en fuldstændig økonomisk evaluering skal alle effekter af en given indsats være afdækket på lang sigt. Det er stort set aldrig tilfældet; tværtimod er der ofte begrænset relevant viden om effekten af sociale indsatser. Selv hvis der findes effektmålinger, kan de være forældede, indsatserne kan være anvendt for andre målgrupper, i en anden kontekst, med andre alternativer for kontrolgruppen, for udvalgte effektmål og for en begræn-

set tidshorisont. For at give de mest retvisende billeder, som afspejler den viden, der findes, er der derfor behov for, at brugerinput for effekter kan indtastes i en model til økonomisk evaluering, der tillader indtastning på forskellige dimensioner og med forskellige tidshorisonter.

Det mest realistiske scenarie er ofte, at der slet ikke foreligger brugbar evidens for effekt. I dette tilfælde foreslås, at der som et alternativ beregnes "break-even", dvs. en beregning på, hvor stor effekten skal være, for at gevinsterne står mål med omkostningerne. Dette kan nemt forekomme tautologisk – a la "hvis omkostningen er X, skal gevinsten være X for at opnå break-even". Vi foreslår dog, at modellen nedbryder disse X i forskellige dimensioner, så der kommer realistiske bud på, hvad effekten skal være på disse for at opnå break-even. Dette uddybes i næste afsnit og eksemplificeres i kapitel 4.

Rambøll (2012) inddrager effekterne af en indsats i to trin: andelen af målgruppen, hvor indsatsen har en effekt, og størrelsen af effekten målt som forventet nettobidragsniveau i procent af normalbefolkningens niveau. Der er flere grunde til, at sidstnævnte kan være problematisk. Dels vil normalbefolkningen sjældent være en særligt realistisk sammenligningsgruppe for målgruppen for en social indsats, dels vanskeliggøres en beskrivelse af en delvis tilnærmelse til normalgruppen ved, at langt de fleste effektmålinger foretages som effekter i forhold til en tilsvarende målgruppe uden indsats. Dermed er den typiske effektmåling snarere angivet som en procentvis forbedring målt ud fra målgruppen selv end en procentvis forbedring i forhold til normalbefolkningen.

3.2.1 anbefaling til inddragelse af effekter

En økonomisk evaluering, der inddrager gevinstsiden, bliver aldrig bedre end de effekter, den bygger på. Samtidig er det et faktum, at der sjældent foreligger god viden om effekter af sociale indsatser. For at en model skal kunne tage højde for disse yderpunkter, anbefales det, at den tillader en stor grad af fleksibilitet. Flexibiliteten bør bestå i, at der tillades indtastning af kendte effekter på specifikke udfaldsdimensioner og for given tidshorisont, men også at der beregnes break-even-scenarier, som illustrerer, hvor store effekterne skal være på forskellige dimensioner for, at gevinsterne står mål med omkostningerne. Effekterne bør indtastes som en forbedring målt ud fra målgruppen selv i stedet for i forhold til normalbefolkningen. I praksis må de tilladte udfaldsdimensioner ofte begrænses til de typer udfald, der kan prissættes, jf. næste afsnit.

3.3 Gevinstsiden

Beregningen af gevinsten af en indsats drejer sig om at omsætte viden om effekter til værdien af disse effekter i kroner og ører, dels for offentlige kasser, dels for samfundet som helhed. Det er den ene side af "motorrummet" i den model, der haves i tankerne (den anden side er omkostningerne). I forhold til konstruktion af en generisk model, der også skal kunne anvendes for ikke-implementerede indsatser, skal gevinstsiden kunne estimeres på baggrund af foreliggende effekter og målgrupper, der indtastes i modellen som brugerinput, som det er blevet skitseret i de foregående afsnit. Udfordringen heri består dels i, hvordan forudsatte effekter målt i fx beskæftigelse og kriminalitet omsættes til økonomiske gevinster (værdisætningen af effekter i Figur 2.1), dels hvilken tidshorisont gevinsterne beregnes over, herunder ekstrapolation til perioder der ikke er målt effekter på.

3.3.1 Nettobidrag til offentlige kasser og samfundet

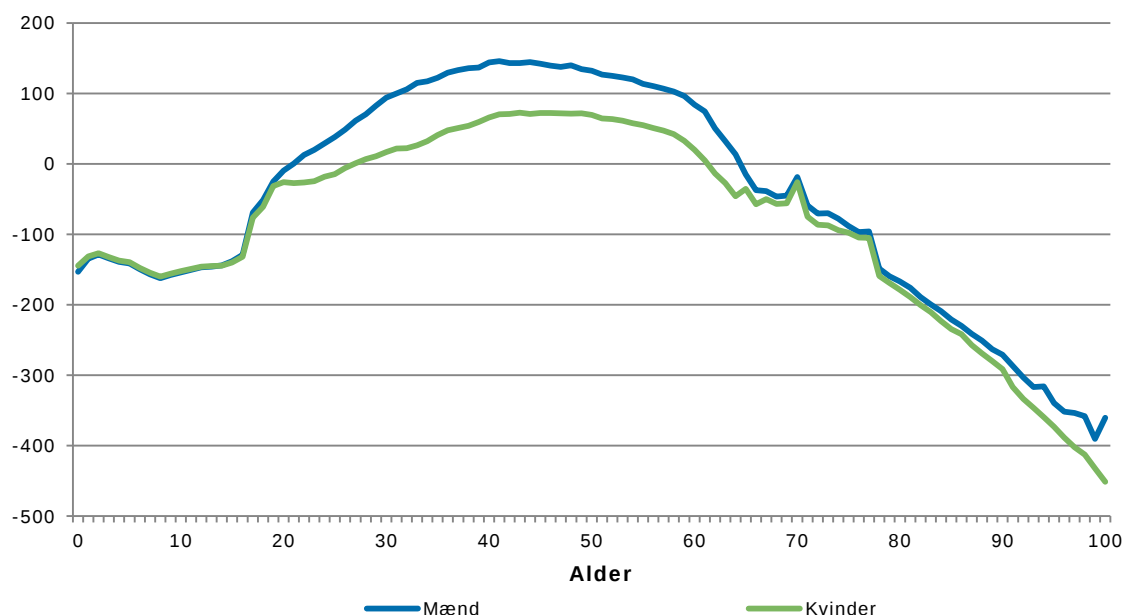
Både i forhold til værdisætning og i forhold til ekstrapolation tages i denne foranalyse udgangspunkt i det omfattende arbejde, der er udført i Rambøll-analyserne. De tager begge udgangspunkt i såkaldte nettobidrag til offentlige kasser. Nettobidraget er en opgørelse af, hvad borgeren betaler til de offentlige kasser fratrasket hvad de offentlige ydelser, som borgeren modtager, koster de offentlige kasser. I Rambøll-analyserne prissættes bl.a. følgende elementer:

- Indkomstskatter
- Offentlige udgifter til:
 - forebyggende foranstaltninger
 - anbringelser
 - sundhedsydelser
 - overførselsindkomst
 - domstole, politi og fængsler

For detaljer om prissætningen henvises til rapporterne. Som det også blev nævnt i kapitel 2, er der forskel på, hvilke bidrag der skal med i et kasseregnskab, og hvilke der skal med i en samfundsøkonomisk analyse. Der er oplagt en del udgifter til det offentlige samt private gevinster, som ikke medtages i denne opgørelse. Det gælder fx udgifter til uddannelse, hvis en tidlig indsats medfører, at unge tager en længere uddannelse. Derfor er det vigtigt, at den økonomiske evaluering suppleres med en beskrivelse af udeladte bidrag, jf. den generelle diskussion i kapitel 2.

For normalbefolkningen vil det gennemsnitlige økonomiske livsforløb typisk se ud som i Figur 3.1, dvs. med et negativt nettobidrag i starten af livet, hvor borgeren modtager ydelser i form af sundhedspleje og daginstitutioner og med positivt bidrag hen over det meste af voksenlivet, hvor vedkommende arbejder og betaler skat, for så igen at "bidrage" negativt til samfundet i slutningen af livet, når vedkommende pensioneres, og behovet for ældrepleje samt sundhedsydelser stiger (Smith 2012).

Figur 3.1 Gennemsnitligt aldersopdelt nettobidrag til den offentlige sektor for en hypotetisk generation født i 2011, opgjort i 1.000 kr.



Kilde: Smith (2012)

Når datakilder og metode til at beregne nettobidraget til de offentlige kasser og samfundet er fastlagt, skal bidragene opgøres over fremtidige perioder, for at gevinsterne kan beregnes. Her anvender Rambøll-rapporterne to forskellige metoder, der skitseres og diskuteres i det følgende. En metode er baseret på gennemsnitlige nettobidrag over et livsforløb, og en metode er baseret på gennemsnitlige nettobidrag i årene efter en indsats.

3.3.2 Beregning af fremtidige nettobidrag

Ideelt set skal et helt restlivsforløb af nettobidrag kortlægges, for at de langsigtede gevinster af en indsats kan beregnes. Et økonomisk livsforløb er en borgers nettobidrag til offentlige kasser opdelt på alderstrin.

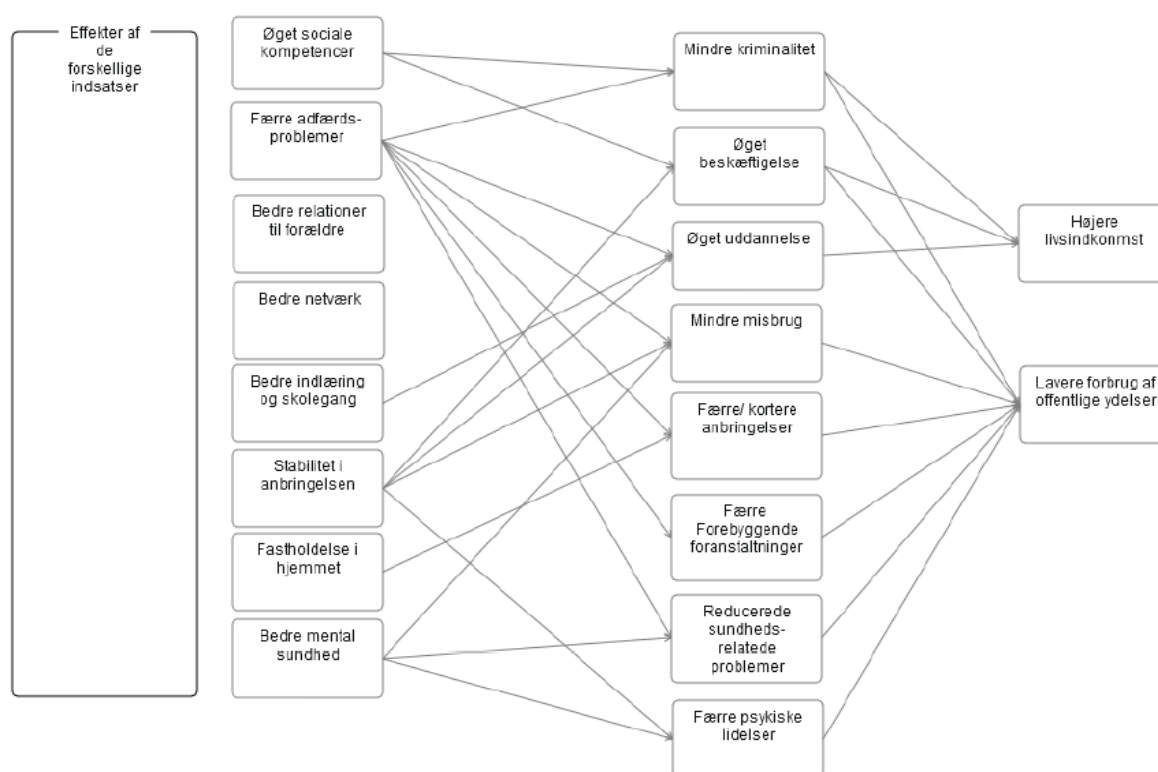
I Rambøll (2012) er livsforløb opbygget på baggrund af aldersspecifikke tværsnitsgennemsnit for personer, der på et tidspunkt har tilhørt målgruppen. Det vil sige, at lønningerne for en 40-årig i 2010, der har modtaget en indsats som 5-årig, ses som et bud på, hvad lønningerne vil være om 35 år, såfremt en 5-årig modtager indsatsen i dag. Der findes en række mulige forbedringer heraf. Det kunne fx være at anvende en kohortetilgang, hvor den faktiske udvikling for forskellige alderskohorter anvendes, som fx anvendt i Jørgensen (2001) til opbygning af livsindkomstprofiler. Fordelen herved er, at kohorteeffekter (fx at yngre kohorter generelt klarer sig bedre på grund af forbedrede levevilkår i de tidlige år) delvist pilles ud af tidsprofilen.

Konstruktionen af sådanne livsforløbsberegninger på baggrund af et aldersopdelt tværsnit kan foretages for indsatser, der er målrettet en specifik alder. For indsatser, der ikke har en aldersspecifik målgruppe, kunne samme metode i princippet anvendes, hvor livsforløbet sammenstykes efter forskellige kombinationer af indsatsår og alder. En simplere tilgang vil være at opgøre det antal år, siden borgeren sidst indgik i målgruppen. Dermed vil en

borger, der første gang indgik i målgruppen 2005, der observeres i 2010, bidrage til opgørelsen af nettobidraget 5 år efter indsatsen, mens en borger, der første gang indgik i målgruppen i 2009, vil bidrage til opgørelsen af nettobidraget 1 år efter indsatsen. Dette er metoden anvendt i Rambøll (2013), der dog kun ser på førsteårs effekten, men som tidligere nævnt anvender data for faktiske deltagere og effekter målt for dem.

Begge disse metoder er forholdsvis simple ekstrapolationsmetoder, og der findes mange alternativer. Et alternativ er at anvende statistiske modeller til ekstrapolation af fremtidige nettobidrag. Fordelen herved er, at estimerne bliver bedre tilpasset den enkeltes karakteristika end de mere grove aldersgennemsnit. Ekstrapolation kan også foretages uden tilgængelige indviddata, men fx på baggrund af en opstillet model baseret på en række kendte afledte effekter fra litteraturen, der forbinder kortsigtseffekter med effekter på længere sigt i stil med figurene opstillet i Rambøll (2012), se fx Figur 3.5. Det kræver, at der haves viden om effekterne for hver af de skitserede kæder mellem outcome målt på kort og lang sigt. Inden for sundhedsøkonomi findes en større litteratur omkring modellering af outcome på baggrund af plug-in værdier fra anden litteratur, se fx Drummond m.fl. (2005). Uanset metoden vil ekstrapolation altid være forbundet med store usikkerheder.

Figur 3.2 Eksempel på sammenhænge mellem kort- og langsigtede udfald



Kilde: Rambøll (2012).

3.3.3 Beregning af gevinster

Når nettobidraget til offentlige kasser og samfundet kan opgøres, kan gevinsterne af en indsats i princippet beregnes. Gevinsten af en indsats er nutidsværdien af forskellen i nettobidrag over restlivsforløbet for målgruppen samt for målgruppen efter modtagelse af indsats. Sidstnævnte anvender bruger-input om kendte eller hypotetiske effekter.

I Rambøll (2012) gøres det i to trin: Først beregnes nettobidraget for en given målgruppe og på tilsvarende vis for resten af befolkningen, kaldet normalgruppen. Derefter antages det, at indsatsen kun virker for en andel af målgruppen, samt at den for denne andel skubber målgruppen nærmere normalbefolkningens livsforløb med en vis procentdel. Hver af disse procentsatser kan i princippet være forskellige for forskellige udfald, således at nettobidraget for målgruppen med indsats sammenstykes af nettobidrag på forskellige dimensioner, fx en procentdel forbedret lønindkomst og en anden procentdel mindsket brug af sundhedsydelser. Det er disse procentdele, der så vidt muligt skal baseres på kendte effekter af indsatsen. Som vi argumenterede for i afsnit 3.2, findes disse sjældent i form af forbedringer i forhold til normalbefolkningen.

Et problem består i, at gevinstberegningerne på livsforløb er foretaget under antagelse af en livsvarig effekt, mens effekterne typisk kun er målt på kort sigt. Begge problemer kan adresseres ved anvendelse af gevinstberegninger, der er begrænset til en given periode efter indsatsen. Såfremt der kun haves viden om kortsigtseffekterne, kan en økonomisk evaluering foretages over den denne tidshorisont, hvor resultaterne dermed er på mere sikker grund. I de fleste tilfælde vil det også betyde, at resultaterne er mere konservative, fordi det medfører en antagelse om, at der ingen effekter er efter den målte tidshorisont. Rambøll (2013) anvender denne metode for effekten målt året efter CTI-indsats. En alternativ løsning til sidstnævnte problem er at anvende en høj diskonteringsfaktor, hvorved fremtidige og mere usikre gevinster kommer til at spille en mindre rolle.

Vi afrunder denne diskussion af gevinstsiden ved at relatere til de problemer, der blev omtalt under målgruppeafgrænsningen: Hvis den potentielle gevinst ved en given indsats beregnes på for bred en målgruppe, og gevinsten beregnes som potentialet i forhold til normalbefolkningen, vil den potentielle gevinst formentlig blive underestimeret, fordi nettobidraget vil ligge tættere på normalbefolkningen for denne bredere og i gennemsnit mere ressourcestærke befolkningsgruppe end den faktiske målgruppe. Tilsvarende overestimeres den potentielle nettogevinst formentlig, når målgruppen afgrænses ved en for smal og mindre ressourcestærk målgruppe. Hvis gevinsten i stedet beregnes som procentvis forbedring i forhold til målgruppen, vil en for bredt afgrænset målgruppe formentlig have tendens til at overvurdere effekten, fordi målgruppen fx vil have højere lønninger og færre offentlige udgifter end den faktiske målgruppe, og en procentvis forbedring vil hermed være mere positiv.

En anden konsekvens af at anvende for brede målgrupper kan være, at de favoriserer billigere indsatser. Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1.3 vil generiske målgrupper ofte medføre, at den samme målgruppeafgrænsning anvendes for forskellige indsatser. Man kan tænke sig en billigere indsats rettet mod den lette del af målgruppen og en dyrere indsats rettet mod den tungere. Da den estimerede potentielle gevinst er den samme for begge målgrupper, vil den billigere indsats i højere grad vurderes som økonomisk rentabel, mens den dyrere indsats oftere vil blive vurderet urentabel, selvom gevinsten reelt kunne være højere ved indførelse af den dyre indsats.

3.3.4 Anbefaling i forhold til gevinstsiden

Da estimerede gevinster ikke er bedre end kvaliteten af de effektmålinger, der findes, anbefales det, at der er meget fokus på at skaffe gode effektmål, og i den grad, det ikke sker, så det sikres, at resultater, der er hypotetiske, ikke kan misforstås som værende faktiske. Selv når der er valide effekter, vil de som oftest være målt over en kort tidshorisont. Der er derfor behov for, at det tydeliggøres, hvornår der er ekstrapoleret til perioder, hvor der ikke findes nogen evidens.

For at sikre at de effekter, der findes, kan bruges sobert i en model, skal modellen være fleksibel både med hensyn til bruger-input på flere effekt-dimensioner og med hensyn til en given tidshorisont, som effekterne kendes for, eller som gevinsterne skal beregnes over. Det kan give mulighed for, at der beregnes konservative gevinster over begrænsede tidshorisonter, hvor der enten ikke skal anvendes ekstrapolation eller måtte have særskilt interesse, fx i forhold at kende kommunale kasseregnskab over en eksempelvis fireårig valgperiode.

Når det er sagt, vil en hyppigt forekommende situation være, at der ikke kendes nogen effekter, eller at der som oftest er behov for ekstrapolation. I forhold til ekstrapolation virker metoden anvendt i Rambøll-rapporterne brugbar og først og fremmest gennemskuelig. Det anbefales dog, at gevinster ikke opgøres i forhold til en normalpopulation, men som procentvis forbedring i forhold til målgruppen. Derfor foreslås det, at modellen beregner hypotetiske scenarier, hvor der opnås break-even, dvs. hvor det skitseres, hvilke effekter på udvalgte dimensioner der skal til, for at gevinsterne står mål med omkostningerne.

Endelig vil der altid være effekter, der ikke kendes eller kan prissættes. Det anbefales, at modellen eksplicit giver mulighed for at tydeliggøre, hvilke effekter dette kan være, og at det eventuelt sandsynliggøres, hvor store de er.

3.4 Omkostningssiden

Et centralt krav til en økonomisk evalueringsmodel er en realistisk opgørelse af omkostningerne ved en given indsats. En generisk model skal således opsamle alle relevante omkostninger ved en specifik indsats, men samtidig være så generel, at den kan anvendes til at vurdere forskelligartede indsatser på det sociale område. I dette afsnit skitseres en mulig opgørelsesmetode.

3.4.1 Omkostningskategorier

Opgørelsen af omkostninger kan med fordel opdeles i tre kategorier:

1. Omkostninger til implementering af den nye indsats
2. Omkostninger til drift af den nye indsats
3. Omkostninger til alternativ/eksisterende indsats til målgruppen i en situation, hvor den nye indsats er fraværende.

Der vil altid være implementeringsomkostninger forbundet med indførelsen af en ny socialfaglig indsats. Med særskilt fokus på dette i kategori 1 sikres opmærksomhed på disse omkostninger, så der i modellen tages aktivt stilling til, hvor store implementeringsomkostninger må forventes at være. I kategori 2 opgøres driftsomkostningerne til den nye indsats.

I forhold til nødvendigheden af at opgøre omkostninger i kategori 3 kan der med fordel sondres mellem, om den nye indsats er substituerende eller komplementerende. Substituerende indsatser erstatter helt eller delvist kommunens hidtidige indsats til målgruppen. For at vurdere nettoomkostningerne for substituerende indsatser er det nødvendigt at beregne omkostningerne ved den alternative/eksisterende indsats. Hvis ikke man kender omkostningerne forbundet med den alternative indsats til målgruppen, mangler man et grundlag for at bedømme, om den nye indsats er relativt dyr eller billig, og ender op i kasseopgørelser af typen A og B som beskrevet i kapitel 2.

Komplementerende indsatser er derimod indsatser, hvor alle indsatsens aktiviteter føjes til den eksisterende indsats til målgruppen – et eksempel kan være et nyt tilbud til hjemløse,

som ikke tidligere modtog en indsats fra kommunen. Fordi komplementerende indsatser ligger udover den eksisterende indsats, er det ikke nødvendigt at opgøre omkostningerne til den eksisterende indsats for at beregne nettoomkostningerne for den nye komplementerende indsats. Omkostningsberegninger vil således være lettere at foretage for komplementerende indsatser. Samtidig må de fleste socialfaglige indsatser dog forventes at være substituerende i et vist omfang.

3.4.2 Omkostningsberegning

Den mest sikre fremgangsmåde til at opgøre omkostningerne ved en given socialfaglig indsats ville formentlig være at indsamle detaljerede informationer om økonomien fra kommuner, som allerede har implementeret indsatsen. Dette er fremgangsmåden i fx Rambøll (2012), hvor omkostninger vurderes for specifikke indsatser på baggrund af bl.a. interviews med kommuner. En sådan fremgangsmåde har imidlertid mindst to ulemper. For det første kan det være en ressourcekrævende opgørelsesmetode, fordi det kræver et vist arbejde at indsamle disse informationer. For det andet har fremgangsmåden den ulempe, at den ikke kan anvendes til vurdering af nye indsatser, som endnu ikke er afprøvet i kommunerne. Denne fremgangsmåde vurderes derfor ikke umiddelbart hensigtsmæssig til en generisk økonomisk evalueringsmodel.

Der foreslås i stedet en opgørelsesmetode, hvor omkostningsberegningerne bygges op omkring kataloger over gennemsnitlige enhedspriser for forskellige omkostningselementer ved socialfaglige indsatser. Disse enhedspriser beregnes ud fra oplysninger fra fx Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), kommunale budgetter, Fritvalgsdatabasen og Tilbudsportalen. Udover enhedspriskatalogerne indarbejdes oplysninger om afledte kommunale udgifter og indtægter (fx statsrefusion, sociale ydelser, aktivitetsbestemt medfinansiering på sundhedsområdet) samt overhead¹ (øvrige omkostninger til administration, bygningsleje m.m.) i modellen.

Enhedspris-katalogerne anvendes til at opgøre omkostningerne til henholdsvis implementering, drift og alternativ indsats til målgruppen. Idéen er, at brugeren af modellen blot behøver at kende/vurdere aktiviteterne forbundet med en ny indsats for at bruge modellen (fx at der skal ansættes tre socialpædagoger til at levere indsatsen). Selve omkostningerne beregnes derefter af modellen på baggrund af katalogerne (gennemsnitsløn til tre socialpædagoger + overhead). Det er dermed ikke nødvendigt, at slutbrugeren har kendskab til de faktiske *udgifter* ved en given socialfaglig indsats for at kunne bruge den økonomiske evalueringsmodel. For mange socialfaglige indsatser vil der dog være omkostninger, som ikke kan beregnes tilfredsstillende på baggrund af enhedspris-kataloger. Det kan fx dreje sig om indkøb af materialer, som er specifikke for den givne indsats. Dette håndteres ved, at brugeren indtaster et beløb for disse omkostninger i modellen.

Det vurderes, at modellens anvendelighed styrkes ved, at brugeren vurderer aktiviteter fremfor omkostninger ved en given indsats. Det skyldes ikke mindst, at der for mange af de socialfaglige indsatser, som en økonomisk evalueringsmodel skal anvendes på, allerede vil foreligge metodebeskrivelser, som er relativt præcise i forhold til, hvilke aktiviteter indsatsen indebærer, jf. Socialstyrelsens vidensdeklaration (Socialstyrelsen 2012). I mange tilfælde vil brugeren af modellen derfor have lettere adgang til information om aktiviteter end fx regnskabstal for en given indsats.

¹ Fastsættelse af overheadprocenten kan tage udgangspunkt i et tværsnit af overheadprocenten, som den er beregnet i en række omkostningsbaserede takstberegninger på fx institutionsområdet, eller den kan beregnes sammen med et antal casekommuner.

Enhedspriskatalogerne vil skulle oparbejdes og kvalitetssikres i det videre forløb med udvikling af en generisk økonomisk evalueringsmodel. I nedenstående tabel er dog vist en række eksempler på kilder, som KORA umiddelbart vurderer, har en tilstrækkelig god data-kvalitet til at danne grundlag for enhedspriser i en udbygget økonomisk evalueringsmodel.

Der vil formentlig kunne beregnes døgntakster for forskellige institutionstyper og ydelser på baggrund af oplysninger fra Tilbudsportalen. Det vil fx dreje sig om den gennemsnitlige døgntakst for institutionsophold på området for udsatte børn og unge og den gennemsnitlige pris for en plejecenterplads på ældreområdet. Der er dog validitetsproblemer med i al fald nogle af oplysningerne på Tilbudsportalen. I en mail til KORA skriver Tilbudsportalen bl.a. følgende herom: "Med hensyn til rimeligheden af anvendelse af et gennemsnit for takster kan vi ikke garantere for, at udfaldet bliver retvisende, fordi nogle tilbud kan have angivet takst for enhed, uge eller måned, selvom taksten skal angives som døgntakst". Der skulle dog ifølge Tilbudsportalen være sket et kvalitetsløft i indberetningerne fra midten af 2012. Med et vist data- og kvalitetssikringsarbejde forventes det derfor, at der kan beregnes fornuftige gennemsnitstakster for i al fald nogle typer af tilbud på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Enhedspris	Kilde	Eksempel
Udsatte børn og unge	Gennemsnitlig timeløn og årsløn for forskellige personalekategorier	Timeløn for skolepsykolog pr. direkte time inkl. overhead – 511 kr.
	Gennemsnitsudgift til forskellige foranstaltninger til udsatte børn og unge	- Pris pr. anbringelsesdøgn i plejefamilie – 1.085 kr. (målt i 2008) - Pris pr. anbringelsesdøgn på institution – 2.810 kr. (målt i 2008)
	Priser for forskellige serviceydelser	- Honorar for konsulentbistand fra psykolog pr. time – 609 kr. 1 gange plejefamilievederlag pr. måned – 3.863 kr.
Voksen handicap	Gennemsnitlig timeløn og årsløn for forskellige personalekategorier	Timeløn for handicapedsaager pr. direkte time inkl. overhead – 276 kr.
	Gennemsnitlig takst for kommunale botilbud	Gennemsnitstakst for døgnplads i kommunale botilbud pr. døgn – 1.904 kr.
Udsatte voksne	Gennemsnitlig timeløn og årsløn for forskellige personalekategorier	Årsløn for socialrådgiver inkl. overhead – 498.000 kr.
	Gennemsnitlig takst for forskellige tilbud	Gennemsnitlig pris for ophold på forsorgshjem
Ældre	Gennemsnitlig timeløn og årsløn for forskellige personalekategorier	Årsløn for hjemmehjælper inkl. overhead – 450.671 kr.
	Gennemsnitlige priser for ydelser på ældreområdet	- Personlig pleje i hverdags-timer – 466 kr. pr. time. - Madservice med udbringning – 66 kr. pr. måltid.

Note: Grundoplysningerne fra KRL består af gennemsnitlige årslønninger til forskellige medarbejdergrupper. Hertil lægges overhead på 20 % i årslønseksemplerne. De beregnede timelønninger er beregnet som timeprisen for direkte indsattimer. Indeholdt i timeprisen er således løn til at dække ferie, frokost, generel efteruddannelse osv. I beregningerne af timelønninger er der taget udgangspunkt i en direkte tidsprocent på 70 % og 20 % overhead. Såvel overheadprocent som direkte tidsprocent skal kvalificeres i et videre arbejde med opbygning af en generisk økonomisk evalueringsmodel.

Det er blevet vurderet, i hvilket omfang oplysninger fra kommunale regnskaber og aktivitetsopgørelser kan anvendes til beregning af relevante enhedspriser, som kan indgå i en generisk økonomisk evalueringsmodel. Dette vurderes i visse tilfælde at være en farbar vej. For eksempel vil man formentlig kunne beregne prisen for en gennemsnitlig anbringelse på området for udsatte børn og unge rimeligt præcist. Man bør dog holde sig for øje, at opdelingen i den kommunale kontoplan i mange tilfælde ikke er specifik nok til, at udgifter til enkeltstående socialfaglige indsatser kan identificeres. Erfaringer fra tidligere KORA-analyser viser desuden, at kommunernes konteringspraksis kan være ganske forskelligartet, hvorfor oplysninger fra kommunernes regnskaber vil være behæftet med en vis usikkerhed (Houlberg, Larsen & Rangvid 2013; Hansen & Houlberg 2013). Der kan fx være forskel fra kommune til kommune med hensyn til, hvor stor del af udgifterne inden for et givent område der konteres som fællesudgifter, ligesom det varierer, hvor stor del af udgifterne til eksempelvis PPR (Pædagogisk-psykologisk rådgivning), der konteres decentralt eller centralt. Anvendelsen af kommunale regnskabsdata og aktivitetsopgørelser til beregning af enhedspriser vil derfor ofte kræve et kvalitetssikringsarbejde. Det er dog værd at bemærke, at det er gennemsnitlige enhedspriser på landsplan, som skal beregnes til den generiske økonomiske evalueringsmodel. En forkert konteringspraksis i enkelte kommuner vil sjældent udgøre et større problem for sådanne gennemsnitsberegninger, men selvfølgelig være det, hvis det er mere udbredt. Konteringsforskelle er således et væsentligt større problem i fx benchmarkinganalyser såsom Houlberg, Larsen & Rangvid (2013).

Det skal nævnes, at en generisk økonomisk evalueringsmodel på sigt formentlig vil kunne udbygges og forbedres ved at trække på relevante data fra fx Stofmisbrugsdatabasen, De Nationale Dokumentationsprojekter, DUBU, DHUV og eventuelt FLIS. Disse systemer og databaser er dog endnu i opstartsfasen, og oplysninger herfra vurderes derfor ikke på nuværende tidspunkt at kunne inddrages i en økonomisk evalueringsmodel.

Udover ovenstående muligheder er det KORAs vurdering, at der med en vis arbejdsindsats kan estimeres nye og relevante enhedspriser på en række områder. For det første ser KORA et potentiale for at indsamle data direkte fra et mindre antal kommuner, som kan danne grundlag for nye enhedspriser. Denne fremgangsmåde kunne formentlig være velegnet til at skabe flere relevante enhedspriser på områderne for udsatte voksne og voksne med handicap. For det andet vil der formentlig kunne beregnes en række interessante enhedspriser på baggrund af eksisterende data. Det drejer sig eksempelvis om beregning af gennemsnitspriser for detaljerede ydelser på ældreområdet på baggrund af kommunernes EOJ-systemer og om beregning af gennemsnitlige anlægsudgifter for eksempelvis en botilbudsplads. Da skabelsen af disse enhedspriser vil kræve et vist arbejde i form af dataindsamling, kvalitetssikring og analyser, bør der for hver enkelt enhedspris foretages en konkret vurdering af, om arbejdets omfang står mål med udbyttet. En central parameter vil i denne sammenhæng formentlig være, hvor ofte Socialstyrelsen eller andre potentielle brugere af den generiske økonomiske evalueringsmodel forventer, at en given enhedspris konkret vil blive anvendt.

3.4.3 anbefalinger i forhold til omkostningssiden

Grundlæggende vurderes ovenstående model at være både let at anvende og kunne beregne forholdsvis præcise omkostningsestimater for mange socialfaglige indsatser. Modellen vil således være et værdifuldt redskab for Socialstyrelsen, ministeriet og andre centrale aktører til hurtigt at få estimater for omkostningerne ved forskellige socialfaglige indsatser. Enhedspriskataloget vil sætte medarbejdere i fx Socialstyrelsen i stand til at omsætte viden om aktivitetsforudsætningerne i en ny indsats til et solidt bud på de omkostninger, der er

forbundet med indsatsen. Kataloget kan anvendes til økonomisk vurdering af nye indsatser, der endnu ikke er implementeret, eller til vurdering af allerede implementerede indsatser.

Den beskrevne enhedspris-model vurderes dog også at stå over for særligt to udfordringer:

1. Som det fremgår af ovenstående, er det kun et mindre antal enhedspriser, som er tilgængelige i en form, så de umiddelbart kan indarbejdes i en generisk økonomisk evalueringsmodel.
2. Anvendelse af enhedspris-modellen forudsætter, at brugeren kender omfanget af de aktiviteter, der er forbundet med indsatsen (fx antallet af arbejdstimer).

Herudover vil man også principielt skulle forholde sig til spørgsmålet om marginal contra gennemsnitsudgifter, dvs. om indsatsen har et alternativ, og om den erstatter eller komplementerer alternativet. Det er værd at bemærke, at gennemsnitslønnings fra KRL kan indarbejdes i modellen uden et større forarbejde. I nærværende forundersøgelse har KORA afprøvet det beskrevne setup for omkostningsvurdering på den socialfaglige indsats "De Utrolige År – Basic 3-6". Erfaringerne fra denne afprøvning præsenteres i kapitel 4 nedenfor. Hvis det ønskes, at en omkostningsmodel skal kunne håndtere flere enhedspriser end de, der kan baseres på en timeprismodel for indsatser med kendt aktivitetsniveau, skal de to ovenfor nævnte udfordringer håndteres. Dette vil kræve et forudgående kvalitetssikrings- og beregningsarbejde. Det kan fx være i forhold til brug af data fra Tilbudsportalen og de kommunale regnskaber. I de tilfælde, hvor brugeren ikke kender omfanget af aktiviteterne i en indsats fra fx evalueringer eller forskningslitteratur, er det nødvendigt at indsamle data herom, fx via interviews i en række kommuner. Man kan forestille sig, at især omfanget af aktiviteter til den alternative indsats til målgruppen i en del tilfælde ikke vil være kendt for brugeren af modellen². Omfanget af dette kvalitets- og beregningsarbejde vil afhænge af ambitionerne og ønskerne for modellen. Såfremt der haves forventninger om, at nogle indsatser vil være mere udbredt i brug og fungere som naturligt sammenligningsgrundlag i fremtidigt socialt arbejde end andre, kan en første udvidelse af modellen naturligt ske for sådanne indsatser.

Gevinst- og omkostningssiden er i dette afsnit blevet vurderet separat. For en given case, skal det vurderes, hvordan begge sider bedst muligt inddrages. Fra det offentliges synspunkt vil der være et stort behov for at kende omkostningerne ved drift af indsats og fremtidige sparede omkostninger som følge af indsatsen. Disse sparede omkostninger følger dog som konsekvens af indsatsen, og opgørelsen heraf involverer derfor de samme problemer som omtalt i gevinstafsnittet. Det vurderes derfor, at det ikke er muligt at inddrage sparede omkostninger i en generisk omkostningsmodel, men at de, som for gevinstsiden generelt, må inddrages i case-baserede evalueringer. På det sociale område findes der således kun undtagelsesvis oplysninger om den præcise sammenhæng mellem indsatser og sparede omkostninger.

² Her antages det, at brugere af modellen er medarbejdere i Socialstyrelsen eller andre centrale institutioner. De enkelte kommuner vil formentlig kunne vurdere aktivitetsniveauet for deres hidtidige/alternative indsats til målgruppen ganske præcist, jf. afsnittet "Alternativ indsats" nedenfor.

4 Pilotprojekter

For at kunne relatere den generiske model til tidligere specifikke analyser anvendes to pilotprojekter for indsatser, hvor der allerede er foretaget økonomiske evalueringer. De to pilotprojekter består af to vidt forskellige sociale indsatser: en indsats rettet mod adfærdsvanskelige børn, De Utrolige År (DUÅ), og en indsats rettet mod hjemløse i overgangen til egen bolig, Critical Time Intervention (CTI). Begge er evalueret for Socialstyrelsen i henholdsvis Rambøll (2012) og Rambøll (2013a).

Med den givne tidsramme kan der kun foretages eksempelberegninger på data, som KORA med kort varsel har adgang til via egen database på Danmarks Statistiks forskermaskine. Det inkluderer oplysninger om:

- Beskæftigelses og indkomst
- Overførselsindkomst
- Kriminalitetsdata: domme
- Demografiske variabler
- Sygesikringsfinansierede ydelser

Dermed kan der i pilotprojekterne medtages informationer vedrørende kriminalitet, sygesikringsydelser, indkomstoverførsler og beskæftigelse. Det bemærkes, at der dermed ikke kan inkluderes data om fx anbringelser eller forebyggende foranstaltninger for unge eller for psykiatriske indlæggelser for hjemløse.

4.1 De Utrolige År (DUÅ)

De Utrolige År består af en række forskellige programmer, der alle har til formål at styrke børns sociale kompetencer og reducere deres adfældsproblemer. Indsatsen retter sig mod adfærdsvanskelige børn i alderen 0-12 år og deres forældre og er opdelt i programmer rettet mod børnene: Dino 4-8 år (lille gruppe) og Dino 3-8 år (stor gruppe) og programmer rettet mod deres forældre: Basic 1-3 år, Basic 3-6 år og Basic 6-12 år. Programmerne kan både anvendes som forebyggende programmer og som behandlingsprogrammer rettet mod børn med betydelige vanskeligheder. I Danmark har indsatsen været implementeret på alle de nævnte aldersniveauer i flere kommuner, første gang i 2006. Internationalt er De Utrolige År-programmerne veletablerede indsatser, og der findes da også en omfattende international forskning på effekterne af programmerne. Generelt finder man positive effekter af programmerne. I Danmark er indsatsen evalueret af Rambøll for Servicestyrelsen i 2011, og her finder man, at deltagerne forbedrer sig på tre forskellige faktorer: behandlingskrævende eller ej, indenfor eller udenfor normalområdet samt sociale kompetencer (se Rambøll 2011). Effekterne måles som et før-og-efter studie, hvor effekten udgør den eventuelle stigning i hvert af de tre mål fra før indsatsen til efter indsatsen. Denne metode har begrænset validitet, og derfor er effekterne usikre.

Rambøll (2012) har gennemført en økonomisk evaluering af De Utrolige År Basic 3-6 år for Social- og Integrationsministeriet, hvor de, som nævnt i afsnit 3.2, anvender de børn, der har modtaget forebyggende foranstaltninger, som deres potentielle målgruppe for indsatsen. I denne foranalyse har vi desværre ikke adgang til data om sociale foranstaltninger fra Danmarks Statistiks register for udsatte børn og unge. I stedet vil vi forsøge at estimere målgruppen ud fra en række risikofaktorer for at tilhøre målgruppen. DUÅ-målgruppen tilhører nok den stærkere andel af modtagere af forebyggende foranstaltninger. Dels fordi

DUÅ henvender sig til familier med adfærdsvanskelige børn, hvor forældrene ikke nødvendigvis selv har sociale problemer, og dels fordi DUÅ er en frivillig indsats, hvor forældrene i høj grad selv henvender sig, hvilket igen er mere sandsynligt for ressourcestærke forældre. Det er derfor en vanskelig målgruppe at definere generisk.

4.1.1 Risikofaktorer

Som tidligere nævnt kan DUÅ-målgruppen i Socialstyrelsens tabel for sociale målgrupper defineres som social målgruppe 1-3-13 udadreagerende adfærd kombineret med aldersgruppen 0-12 år. Dette pilotprojekt kan således ses som en test af muligheden for at anvende disse prædefinerede målgrupper. Vi har ingen konkrete beskrivelser af risikofaktorer for at tilhøre den sociale målgruppe af udadreagerende børn. Vi vil derfor i denne foranalyse basere vores estimering af målgruppen på kendskab til børn, der modtager forebyggende foranstaltninger, samt udsatte børn og unge generelt.

Christoffersen (2002) beskriver børn, som har modtaget forebyggende sociale indsatser, ud fra dels børnenes velbefindende og dels forældrenes sociale kompetencer. I forhold til børnene nævnes følgende faktorer til at karakterisere denne type børns velbefindende:

- Koncentrations- og adfærdsmæssige problemer
- Depressiv, ulykkelig og socialt isoleret
- Selvmordsovervejelser
- Fejlernæring
- Indlærings- og skoleproblemer

Christoffersen finder, at 74 % af alle børn, der har modtaget forebyggende sociale indsatser, udviser én eller flere af ovenstående reaktioner.

Bengtson m.fl. (2009) baserer sig på tidligere forskning i deres præsentation af risikofaktorer for udsathed hos børn og unge. På det individuelle plan nævner de udover de just nævnte risikofaktorer endvidere lav intelligens og funktionsnedsættelse. Desværre er der ikke mange af disse reaktioner, vi har mulighed for at identificere i vores data. Den eneste mulighed i den retning er at benytte informationer fra sygesikringsydelsesdatabasen, såfremt fx følgesygdomme i forbindelse med fejlernæring, selvmordsforsøg eller depression er registreret i sygesikringsopgørelsen. Det er derfor mere realistisk at basere den estimerede målgruppe på familiemæssige faktorer. Christoffersen (2002) finder, at 59 % af alle børn, der har modtaget forebyggende sociale indsatser, lider under minimum en af nedenstående familiemæssige belastninger:

- Mishandling (psykologisk, seksuel eller fysisk)
- Vanrøgt
- Forældres behandlingskrævende psykiske problemer og misbrug
- Forældres alkoholmisbrug

Disse faktorer er også alle med i Bengtson m.fl. (2009), men derudover nævner Bengtson og til en vis grad også Christensen (2006) følgende knapt så belastende forældrebaserede faktorer:

- Fattigdom/økonomiske vanskeligheder
- Problemer med tilknytning til arbejdsmarkedet
- Skilsmisse/problemer mellem forældre

- Eneforsørger familier
- Teenage forældreskab

Flere af disse risikofaktorer kan anvendes til at afgrænse en målgruppe empirisk. Ifølge Christensen (2006) skal 2-3 faktorer være til stede for at definere et barn som udsat. Vi afgrænser derfor målgruppen som børn, hvor minimum tre af nedenstående risikofaktorer er opfyldt i minimum et af barndomsårene:

- Alkoholproblem for mindst én forælder
- Teenagemor
- Eneforsørger
- Begge forældre har grundskolen som højeste uddannelse
- Ustabil forsørgelse
- Skilsmisse seneste år
- Økonomiske vanskeligheder
- Flere end fire nye adresser på et år
- Voldsdom til mindst én forælder

Af Tabel B1 i Bilag 1 ses, hvordan de enkelte risikofaktorer defineres i data, og hvorvidt de indgår i risikoestimeringen af målgruppen af børn med behov for forebyggende foranstaltninger.

4.1.2 Estimeret målgruppe

Vi har estimeret en potentiel målgruppe for indsatsen udtrukket på en 20 % sample af personer i alderen 0-12 år i perioden 1980-2006. Det vil sige, at hvis der er en gruppe børn, der i 1995 som 6-årige opfylder kriterierne for at være i målgruppen, kan vi ved at indsamle data for disse i 2010 approksimere, hvordan det er gået målgruppen som 31-årige. På grund af tidsafgrænsninger i data kan målgruppen kun følges til 40-årsalderen. Vi finder derved 15.023 børn, der således tilhører målgruppen fordelt på mellem 1.500 og 2.500 pr. årgang. Det svarer til en målgruppestørrelse i hele befolkningen på ca. 7.500-12.500 børn om året.

Rambøll (2012) vurderer den årlige potentielle DUÅ-målgruppe for de 4-6-årige til at være på 10.000 personer, altså det samme niveau som vi finder for aldersgruppen 0-12 år. Dette tal er baseret på den antagelse, at 5 % af alle børn i aldersgruppen 4-6 år har adfærdsvanskeligheder og beror således på en del usikkerhed. Samtidig oplyser Rambøll (2012), at 13.522 børn i alderen 0-17 år modtog forebyggende foranstaltninger i 2009. Noget tyder altså på, at vores skøn på 10.000 børn i alderen 0-12 år, der modtager forebyggende foranstaltninger, ikke er helt skævt.

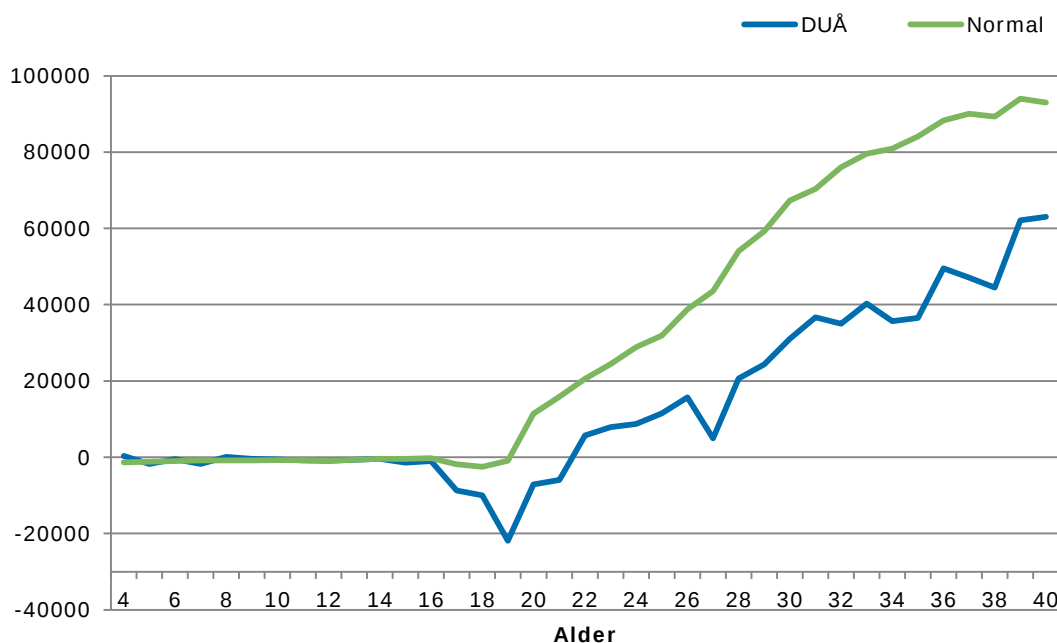
Som tidligere nævnt tilhører DUÅ-målgruppen den bedre del af de udsatte unge. Det er børn, der har adfærdsvanskeligheder, men hvor forældrene ikke nødvendigvis selv har sociale problemer. Når vi således estimerer målgruppen ud fra sociale faktorer, der er fælles for alle udsatte børn, opnår vi en målgruppe, som sandsynligvis er dårligere end den målgruppe, der kan have gavn af DUÅ. På den anden side mangler vi i denne foranalyse data for en del af de faktorer, der indikerer de stærkeste sociale problemer såsom misbrug og psykiske problemer. Vi lander således sandsynligvis på en målgruppe, der er bredere end DUÅ-målgruppen med en oversampling af børn med store sociale problemer.

4.1.3 Nettobidrag

Nettobidragene estimeres efter samme metoder som benyttet i Rambøll (2012). Det vil sige, at der med udgangspunkt i tal for 2009 beregnes et nettobidrag for hver person i den estimerede målgruppe samt for et udsnit af befolkningen, der ikke tilhører målgruppen. Da målgruppen er udvalgt på baggrund af data helt tilbage fra 1980, består den af borgere på forskellige alderstrin i 2009. Dette muliggør estimering af gennemsnitlige nettobidrag pr. aldersgruppe, og derfra dannes den tidligere nævnte livsprofil. Gevinsten skal findes som forskellen mellem nutidsværdien af målgruppens livsprofil og nutidsværdien af en livsprofil estimeret på baggrund af effekter af indsatsen. Følger vi Rambøll (2012), skal den effekt-baserede livsprofil defineres som en tilnærmelse til normalbefolkningens livsprofil.

På grund af databegrænsningen i dette pilotprojekt kan der kun medtages gevinster fra ændringer i udgifter til kriminalitet, sygesikringsydelse og indkomstoverførsler samt gevinster fra ændret beskæftigelse. Det er en svaghed ved opgørelsen, men da Rambøll (2012; 2013a) opgør, hvor stor en del af gevinsterne der kommer fra disse kilder, er det muligt at opgøre fejlmargenen fra disse udeladelser. Livsforløbene for DUÅ-målgruppen og for normalbefolkningen er vist i Figur 4.1. Fordi udgifter til fx forebyggende foranstaltninger ikke indgår, er forløbene mere positive end i Rambøll (2012).

Figur 4.1 Livsforløb for den estimerede DUÅ-målgruppe og normalbefolkningen. Nettobidrag til det offentlige (kommunal og statslig) baseret på indkomstskat, overførselsindkomster, kriminalitetsomkostninger og sygesikringsudgifter



Nettonutidsværdien, der er den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige omkostninger og gevinster, udregnes herefter for hver livsprofil. Tallene er præsenteret i Tabel 4.1. Vi anvender samme diskonteringsrente på 3 % pr. år som Rambøll (2012), men det er alligevel svært at sammenligne Rambølls tal med vores, da vi kun kan følge målgruppen frem til 40-årsalderen, hvorimod Rambøll følger dem frem til og med det 64. år. Vi bruger derfor gennemsnittet af de enkelte bidragstyper for aldersgrupperne 38, 39 og 40 til at fremskrive værdierne for aldersgrupperne 41-65. Hermed antager vi den noget forsimplede hypotese, at omkostninger og gevinster ikke ændrer sig, fra målgruppen er sidst i trediverne og frem

til pensionsalderen. Rambøll (2012) finder, at nettobidraget for DUÅ-gruppen falder efter 40-årsalderen og er nul ved 54-årsalderen. Hvis dette er udtryk for den sande udvikling i nettobidraget, vil vores ekstrapolering føre til et for højt skøn på nutidsværdi, mens udeladelse af de sidste 25 år vil føre til et for lavt skøn på nutidsværdien.

Da vi som tidligere nævnt ikke har adgang til de fulde omkostningsdata for sundhed, misbrug, psykiske lidelser og foranstaltninger i denne foranalyse, nøjes vi med at sammenligne nettonutidsværdierne af nettobidrag som følge af kriminalitet, sygesikringsydelse, overførsler samt skatteindtægter med Rambølls tal.

Tabel 4.1 Nutidsværdi (Nv.) af nettobidragene til det offentlige (kommunal og statslig) for estimeret målgruppe, denne analyse og Rambøll (2012)

	Estimeret DUÅ målgruppe 5-40 år	Estimeret DUÅ målgruppe 5-65 år*	Målgruppen Rambøll
Nv. kriminalitet	-30.401	-106.745	-94.044
Nv. skat af løn	772.978	1.127.471	619.318
Nv. overførselsudgifter-skat	-140.123	-411.071	-547.991
Nv. samlet krimi., skat og overførsler	602.454	609.655	-22.717
Nv. sundhed (primær)	-31.522	-42.289	-786.706
Nv. samlet inkl. sundhed	570.932	567.366	-809.423

Note: *Nutidsværdien for aldersgruppen 41-65 er dannet på baggrund af de gennemsnitlige værdier for aldersgruppen 38-40 og inkluderet i den samlede nutidsværdi.

Som det fremgår af tabellen, rammer vi Rambølls estimerede nutidsværdi af kriminalitetsomkostninger med nogenlunde nøjagtighed. Vi finder således for den udvidede aldersgruppe 5-65 år ca. 10 % højere omkostninger på kriminalitet. Vi finder til gengæld ca. 25 % lavere forsørgelsesudgifter og næsten dobbelt så høj nettonutidsværdi af skatten på lønindkomst for målgruppen som Rambøll. En del af disse forskelle skyldes formentlig, at vi ekstrapolerer fra et tidspunkt i livet med høj erhvervsfrekvens og indkomst. Anvendes i stedet målgruppen frem til 40-årsalderen, er forskydningen 25 % højere lønindkomst og næsten fire gange lavere overførselsindkomst. Noget tyder altså på, at vi finder en målgruppe, der har en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, end den Rambøll finder. Uanset hvilken af disse målgruppeestimeringer, der anvendes, vil den samlede nutidsværdi af nettobidragene for kriminalitet, løn og overførsel være omkring 600.000 kr. højere end i Rambøll. Som ventet finder vi endvidere et langt lavere niveau for sundhedsudgifterne, hvilket skyldes, at vi kun har informationer fra sygesikringsdata og dermed mangler alle sygehus- og indlæggelsesomkostninger.

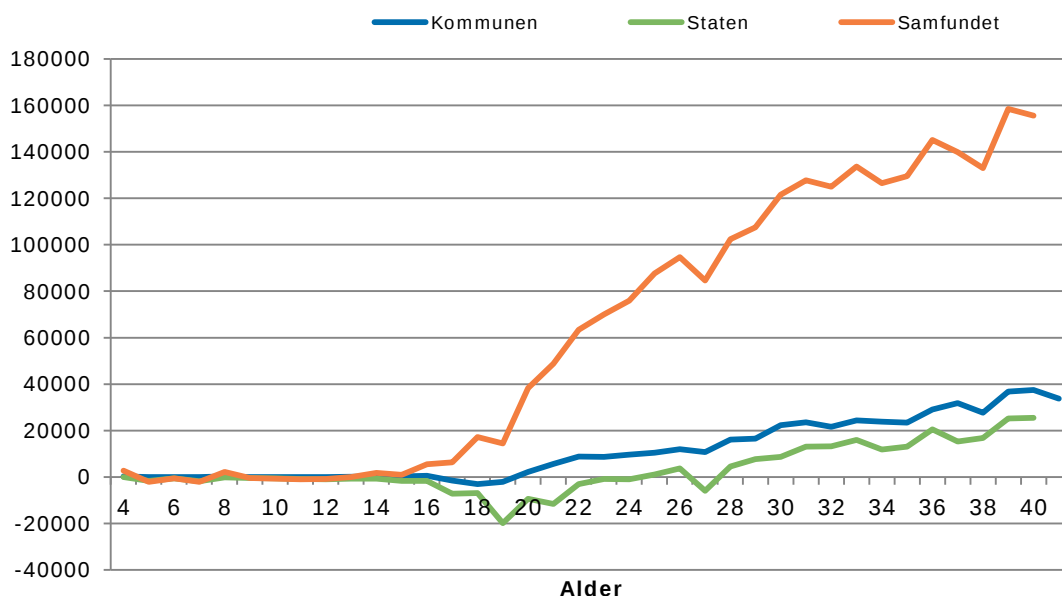
4.1.4 Udvidelser af den økonomiske evaluering

Det anbefales, at der som standard i økonomiske evalueringer både foretages offentligt kasseregnskab og en samfundsøkonomisk vurdering. I den samfundsøkonomiske evaluering indgår overførselsindkomster ikke direkte som en omkostning. De indgår kun indirekte som ændret skatteforvridningstab. Omvendt indgår hele den disponible merindkomst ved overgang fra overførsel til beskæftigelse som en privat gevinst.

Selvom de anvendte data i denne foranalyse ikke er tilstrækkelige til at give et korrekt billede af nutidsværdien af DUÅ-målgruppens nettobidrag over et livsforløb, har vi som illustration alligevel estimeret nettobidraget på kommunalt, statsligt og samfundsniveau. Der er her anvendt en skatteforvridningssats på 20 %. Figur 4.3 viser således livsforløb for DUÅ-målgruppen opdelt på nettobidrag til kommunen, staten og samfundet som helhed.

Figuren illustrerer, at de potentielle samfundsøkonomiske bidrag kan variere ganske meget fra dem, der henføres til de offentlige kasser, hvilket bekræfter vigtigheden af også at opgøre nettogevinster for samfundet.

Figur 4.3 Livsforløb for den estimerede DUÅ-målgruppe. Nettobidrag til kommunen, staten og samfundet baseret på indkomstskat, overførselsindkomster, kriminalitetsomkostninger og sygesikringsudgifter



4.1.5 Omkostninger

Som en del af foranalysen er der med hjælp fra Ikast-Brande Kommune indsamlet oplysninger om kommunens ressourceforbrug til DUÅ-Basic 3-6. DUÅ-Basic er *forældretræningsdelen*, der retter sig mod forældre til udadreagerende 3-6-årige børn. Ved den konkrete beregning af kommunens omkostninger anvendes den metode for omkostningsopgørelse, som tænkes indarbejdet i en generisk økonomisk evalueringsmodel og er beskrevet i afsnit 3.2.

Opgørelsen baseres primært på kommunens vurdering af de anvendte personaleressourcer til indsatsen. Disse er efterfølgende omregnet til monetære udgifter ved brug af gennemsnitslønninger for relevante faggrupper. Denne omkostningsopgørelse kan efterfølgende holdes op imod de estimerede omkostninger i Rambøll (2012), som ligeledes er baseret på forældretræningsdelen. Der er talt med kommunen om omkostninger til implementering, til drift samt omkostninger til alternative indsatser.

Implementeringsomkostninger

Kommunen har været medinitiativtager til indførelse af programmet i Danmark fra 2003. Implementeringsforløbet har derfor været atypisk og præget af ekstraordinær udvikling, og samtidig ligger det meget langt tilbage i tid. Desuden har kommunen modtaget væsentlige statslige bidrag til dette projekt. Kommunen har derfor ikke kunnet oplyse, præcis hvilket omfang implementeringsaktiviteter og -omkostninger har haft.

Socialstyrelsen angiver dog på sin hjemmeside oplysninger om, hvad implementeringsomkostningerne forbundet med DUÅ-Basic må forventes at være³. Derfor har KORA fundet det mere aktuelt at lægge disse oplysninger til grund for beregning af implementeringsomkostningerne i den aktuelle case.

Driftsomkostninger

Kommunens oplysninger om driften vedrører primært de aktiviteter i form af medarbejdertimer, der medgår til programmet. Herudover har kommunen kunnet oplyse om forskellige udgifter i form af varekøb og tjenesteydelser, der afholdes i forbindelse med implementering og drift af DUÅ-Basic.

Det vurderes, at kommunen har kunnet fastsætte aktiviteterne meget præcist, og at anvendelse af en systematisk gennemgang af de udgiftsarter, der kan være forbundet med kommunal driftsvirksomhed, har været med til at skabe fuldstændighed i opgørelsen. Det er ligeledes vores vurdering, at den metodik, som er beskrevet i afsnit 3.2, vil være velegnet til at skabe klarhed over omkostninger for socialfaglige indsatser generelt – også på det specialiserede voksenområde og ældreområde.

I den aktuelle case matchede kommunens egen faseopdelte opgørelse af aktiviteterne det tidsmæssige forløb af DUÅ-Basic for en forældregruppe. Først blev arbejdstimerne til rekruttering af familier beskrevet, dernæst tiden forberedelse af DUÅ-sessioner og herefter til selve sessionerne osv. Det er tænkeligt, at det i andre cases eller andre kommuner kan være naturligt at anvende en anden systematik end i det givne eksempel. I et videre arbejde med en generisk økonomisk evalueringsmodel er det derfor vigtigt, at der tages hånd om denne potentielle forskellighed.

Case-beskrivelsen er i det givne tilfælde sket ved at bygge omkostningerne op ud fra gennemførelse af et enkelt Basic-forløb. Dette forekommer naturligt for en økonomisk mindre indsats, der allerede er implementeret i kommunen som en del af en større forvaltnings mange indsatser over for udsatte børn og unge. Det er sandsynligt, at kommuner ved en opgørelse af en kommende ny indsats ofte vil være tvunget til at tage udgangspunkt i et konkret afsat og samlet budgetbeløb, hvor der ikke nødvendigvis er fuldstændig sammenhæng til konkrete budgetforudsætninger i form af aktiviteter. Denne situation kan tænkes at kalde på en nedbrydning af budgetbeløbet via en række efterfølgende aktiviteter og/eller et antal modtagere af indsatsen. En tredje mulighed, som også blev berørt i samtalen med Ikast-Brande Kommune, er, at man opgør omkostningerne ved at tage udgangspunkt i en hel driftsafdeling eller en etableret institution, hvor den samlede personalenormering eller det samlede driftsbudget er kendt. Denne mulighed er mest sandsynlig i forbindelse med opgørelse af en eksisterende alternativ indsats eller eventuelt ved en etableret indsats, der har et større omkostningsmæssigt omfang end DUÅ-BASI, og dermed har fået allokeret et selvstændigt budgetbeløb i kommunen. Ved denne mulighed kunne man desuden anvende regnskabet for en bestemt organisatorisk enhed. I en større sammenhæng kunne det også i visse tilfælde være aktuelt at anvende regnskabsdata for en given kommunal indsats på det sociale område, såfremt indsatsen er omfattet af en konkret kontoplanmæssig afgrænsning, jf. budget- og regnskabssystemet.

³ <http://socialstyrelsen.dk/born-og-unge/programmer-med-evidens/de-utrolige-ar/priser-for-opstart-og-drift/priser-for-opstart>

Alternativ indsats

Da DUÅ-Basic har været den primære indsats over for målgruppen i en længere årrække, er det ikke muligt for kommunen at angive de præcise aktiviteter og/eller omkostninger, som er forbundet med den eller de indsatser, der er alternativer til den nuværende. Det har derfor ikke i den aktuelle case været muligt at angive et præcist alternativ til DUÅ-Basic. Bemærk, at det ikke er givet, at målgruppen ville have modtaget nogle ydelser i tilfælde af, at en given ny social indsats ikke bliver indført, hvorfor alternativ-indsatsen ikke altid er relevant at opgøre.

Kommunen har dog videregivet information om de typer af indsatser, de vurderer, kunne være alternative indsatser for målgruppen. Det drejer sig i høj grad om forebyggende foranstaltninger efter Serviceloven, men også om enkelte mindre indgribende indsatser. Konkret blev følgende indsatser nævnt som alternativer: støtte-kontaktperson, PMTO, traditionel familiebehandling, psykologsamtaler, aflastning samt behovssundhedspleje. Kommunens vurdering er, at størstedelen af målgruppen for DUÅ-Basic ville modtage én af de alternative indsatser, hvis ikke kommunen kunne tilbyde DUÅ. Det illustrerer, at modtagere af forebyggende foranstaltninger generelt er et godt bud på målgruppen for DUÅ.

I forhold til en fremtidig udvikling af en generisk model vurderes det realistisk at opgøre omkostningerne til en stor del af de alternative indsatser ved hjælp af enhedspris-kataloger. Relevante oplysninger vil i denne sammenhæng være gennemsnitslønninger (KRL), døgn takster fra Tilbudsportalen, timetakster for psykologer og satser for plejevederlag. Omkostningerne til eksempelvis behovssundhedspleje vil dog formentlig kræve en selvstændig aktivitets- og omkostningsopgørelse.

Når det har været vanskeligt at opgøre de alternative omkostninger til DUÅ i Ikast-Brande Kommune, hænger det delvist sammen med, at DUÅ for længst er implementeret i kommunen. En generisk model vil ofte skulle anvendes til at vurdere økonomiske konsekvenser ved indførelse af en *ny* socialfaglig indsats. I dette scenarie vil kommunen oftest kende den alternative indsats ganske præcist, fordi alternativet vil være den indsats, som kommunen i forvejen leverer til målgruppen, i fald den leverer nogen.

Samlet opgørelse af omkostninger

I dette afsnit vises i oversigtsform de omkostninger, det på baggrund af de aktuelle oplysninger om aktiviteter og omkostningsarter har været muligt at beregne. Omkostningsberegningerne er foretaget ved i videst muligt omfang at anvende eksterne og generelle oplysninger i form af enhedspris-kataloger (jf. afsnit 3.2).

En endelig beslutning om anvendelse af forskellige konkrete priskataloger i en generisk model vil naturligvis blive truffet efter en langt mere omfattende afdækning af mulighederne. Det er dog vores vurdering, at det anvendte katalog med gennemsnitslønninger fra KRL giver et retvisende billede af omkostningsniveauet for de aktuelle aktiviteter.

Et overblik over de forskellige omkostninger fordelt på de tre omkostningskategorier for et typisk DUÅ-forløb i Ikast-Brande Kommune præsenteres i tabellerne 4.2-4.4. Da den alternative indsats ikke kunne identificeres præcist, er disse omkostninger ikke opgjort, men Tabel 4.4 skitserer, hvilke typer af ydelser der kunne indgå, og hvilke data der kunne bruges til at estimere omkostningerne.

Tabel 4.2 Implementeringsomkostninger forbundet med DUÅ-Basic

Omkostnings-kategori	Beskrivelse af aktivitet	Omkostnings-art	Mængde (indtastes i en generisk model)	Enhedspris (her gns. timeløn)	Omkost-ning i kr.	Datakilde
Implementering (uddannelse og certificering af 1 gruppeleder)	Uddannelse af gruppeledere	Løn (3 dages uddannelse) Kursusafgifter (pr. gruppeleder)	22,2	380	8.400 17.000	KRL Konkrete oplysninger
	Grundmateriale (Basic-manual) ⁴	Varekøb			9.000	Konkrete oplysninger
	Certificering	Tjenesteydelser			10.000	Konkrete oplysninger
Implementeringsomkostninger pr. gruppeleder i alt					44.400	

På baggrund af de indsamlede oplysninger om, hvor meget arbejdstid medarbejderne anvender til DUÅ samt oplysninger om gennemsnitslønnings for relevante faggrupper, har vi beregnet de samlede driftsomkostninger til et DUÅ-forløb. Konkret anvendes gennemsnitslønnen for socialpædagoger, som er en af de faggrupper, der typisk afholder DUÅ-forløb⁵. Hertil lægges overhead på 20 % til at dække omkostninger til administration, kontorleje osv. Overhead-procenten er midlertidigt fastsat, men bør blive yderligere kvalificeret i en eventuel udvikling af en generisk økonomisk evalueringsmodel. Alle øvrige omkostninger er enkeltstående betalinger, der ikke meningsfyldt lader sig udtrække af generelle kataloger. DUÅ-Basic gør dog brug af lokaler til gennemførelse af sessioner. I den specifikke case anvendes lejede lokaler "ude i byen", hvorfor der kan identificeres en konkret betaling.

⁴ Det bør bemærkes, at ekstra manualer kan indkøbes til en lavere pris. Manualprisen til en enkelt gruppeleder, som præsenteres her, er derfor højt sat.

⁵ Andre faggrupper, der uddannes til DUÅ-gruppeledere, er sundhedsplejersker, familiebehandlere, psykologer og lærere. Ifølge Ikast-Brande Kommune har størstedelen af gruppelederne i kommunen en baggrund som socialpædagog eller sundhedsplejerske.

Tabel 4.3 Driftsomkostninger forbundet med DUÅ-Basic

Omkostnings-kategori	Beskrivelse af aktivitet	Omkostnings-art	Mængde (indtastes i en generisk model)	Enhedspris (her gns. timeløn)	Omkostning i kr.	Datakilde
Drift (forløb med to gruppeledere og familier til seks børn)	Forberedelse og gennemførelse af sessioner	Løn	343	380	244.000	KRL
	Lokaler og forplejning ved sessionerne	Tjenesteydelser			48.000	Evt. m2-priser
	Materialer	Varekøb			3.900	Konkrete oplysninger
	Børnepasning	Løn	120	150	18.000	
	Peercoaching mv.	Løn Tjenesteydelser	68	380	26.000 2.200	KRL Konkrete oplysninger
Driftsomkostninger i alt					342.100	
Driftsomkostninger i alt pr. barn (ved forløb med forældre til seks børn)					57.016	

Tabel 4.4 Alternative omkostninger til DUÅ-Basic indsats

Omkostnings-kategori	Beskrivelse	Omkostningsart	Mulige datakilder
Alternative indsatser (eksempler)	Støtte-kontaktperson	Lønninger	KRL
	PMTO		
	Traditionel familiebehandling		
	Op til 8 psykologsamtaler (§11)	Tjenesteydelser/løn	KRL – timetakster for private psykologer
	Aflastning	Tjenesteydelser	Gennemsnitspriser for tilbud, eller satser for plejevederlag
	Behovs-sundhedspleje	Lønninger Materialer	KRL Konkrete oplysninger

Da omkostningerne i casen for Ikast-Brande Kommune primært er opgjort med udgangspunkt i de timer, der medgår til et DUÅ-forløb, er det nødvendigt at beregne den faktiske timepris for den direkte tid (eller nettotid), en gennemsnitlig medarbejder kan anvende, i forhold til den (brutto-)tid medarbejderens løn skal dække. Konkret foretages derfor et fradrag i den årlige bruttotid for ferie, gennemsnitligt sygefravær, betalt frokost, møder og almindelig efteruddannelse. I det konkrete tilfælde er der anvendt en direkte tidsprocent på 70, hvilket betyder, at lønomkostningen for direkte timer er ca. 43 % højere end timeløn-omkostningen for de timer, den enkelte medarbejder aflønnes for på et helt år.

Når ovenstående omkostningsopgørelse sættes i forhold til beregningerne i Rambøll (2012) ses, at DUÅ-Basic efter KORAs opgørelse er en dyrere indsats, end Rambøll er nået frem til. På implementeringssiden skønnede Rambøll (2012) en omkostning på 40.000 kr. mod indeværende rapport 44.400 kr. Forskellen hænger bl.a. sammen med, at uddannelsen til gruppeleder forudsættes at være gratis i Rambølls beregninger, hvilket ikke længere er

tilfældet. På driftssiden findes en næsten dobbelt så høj omkostning pr. barn på 57.016 kr. mod Rambølls vurdering på 30.000 kr. Dette kan hænge sammen med forskelle i, om og hvordan der tages hensyn til overhead samt forholdet mellem direkte tid og bruttotid i de to beregninger. KORAs beregninger indikerer således, at den reelle omkostning ved et DUÅ-forløb er lavt sat i Rambølls beregning – i hvert fald i forhold til ressourceforbruget i forbindelse med indsatsen i Ikast-Brande Kommune.

4.1.6 Samlet økonomisk evaluering

Den samlede økonomiske evaluering beregnes på basis af opgørelser af gevinster og omkostninger som skitseret i det foregående, dvs. nettogevinsten af en indsats opgøres pr. borger som følger:

Nettogevinst =

	Den gennemsnitlige nutidsværdi af nettobidraget pr. borger i indsatsen
Minus	
	Den gennemsnitlige nutidsværdi af nettobidraget pr. borger i målgruppen
Minus	
	Driftsomkostningen pr. forløb
Minus	
	Implementeringsomkostninger pr. forløb

Bemærk, at begge de betragtede indsats er specielle derved, at der kan beregnes en forløbsindsats, som varer under 1 år. Der indgår således ikke udgifter over længere tid for en given borger, og der er derfor ikke behov for at finde nutidsværdien af omkostningerne. I indeværende beregninger er der – ligesom i Rambøll (2012) – ikke indregnet udgifter til en alternativ indsats. Det betyder, at begge evalueringer kommer til at se dyrere ud og derved er mere konservative, hvis DUÅ fx erstatter andre forebyggende foranstaltninger.

Selvom de data, vi har anvendt til beregning af gevinstsiden, ikke er fyldestgørende for den samlede økonomiske evaluering af DUÅ, er de som illustration anvendt her. Tabel 4.5 angiver det samlede offentlige nettobidrag for målgruppen samt gevinsten ved indsatsen estimeret med anvendelse af de af Rambøll benyttede effekter.

Nettobidraget pr. borger i indsatsen er således i dette tilfælde beregnet som en kombination af nettobidraget fra målgruppen og nettobidraget fra normalbefolkningen baseret på de angivne effekter.

Det fremgår af tabellen, fra hvilke dele af nettobidraget gevinsten af indsatsen hentes, og hvor stor den samlede gevinst er. De 115.066 kr., som indsatsen ifølge disse beregninger kan indtjene, skal således holdes op imod de 57.016 kr., som vi i afsnit 4.1.5 fandt, var omkostningen for et DUÅ-forløb. Dertil kommer implementeringsomkostningerne på 44.400 kr. pr. gruppeleder. For at kunne vurdere implementeringsomkostningernes størrelse pr. forløb er det således nødvendigt at vurdere antallet af forløb pr. gruppeleder. Indsatsen er bygget op, så 6-8 familier er tilknyttet én gruppeleder ad gangen. Hvis hver gruppeleder i gennemsnit forventes at gennemføre et forløb, vil implementeringsomkostningerne således udgøre ca. 6.340 kr. (44.400/7) pr. forløb, mens de vil udgøre ca. 1.270 kr. (44.400/35) pr. forløb, hvis hver gruppeleder gennemfører fem forløb, og så fremdeles for yderligere forløb. I denne case vil det dog ikke have nogen betydning, da den økonomiske evaluering viser stort overskud i begge tilfælde⁶.

⁶ Da tallene i Tabel 4.5 ikke indeholder omkostninger til den sekundære sundhedssektor, psykiatrisk behandling samt omkostninger til foranstaltninger, skal de præsenterede tal ses som et eksempel.

På trods af de store forskelle i nettobidraget for de enkelte elementer (Tabel 4.1) viser beregningerne af nettogevinsterne (dvs. forskellene i nettobidrag for målgruppe og DUÅ-gruppe) for det offentlige ikke desto mindre en overraskende stor lighed med nettogevinsten opgjort på baggrund af målgruppen i Rambøll (2012) (sidste kolonne). Det indikerer, at det ikke kun er nettobidraget for målgruppen, der i denne rapport er højere end i Rambøll (2012), men også sammenligningsgrundlaget, dvs. nettobidraget for normalbefolkningen. Dermed tyder det på, at forskellene i Tabel 4.1 skal findes i forskelle i nettobidragsniveauer snarere end forskelle i målgruppeafgrænsninger.

Tabel 4.5 De samlede gevinster af DUÅ baseret på nutidsværdier for den estimerede DUÅ-målgruppe og på nutidsværdier for normalbefolkningen

	Estimeret DUÅ målgruppe 5-65 år	Normal- befolkning	Effekt af indsats	Gevinst af indsats	Rambøll
Nv. kriminalitet	-106.745	-47.239	15 % opnår 100 % som normal	8.926	10.582
Nv. skat af løn	1.127.471	1.315.503	15 % opnår 80 % som normal	22.564	50.677
Nv. overførselsudgifter-skat	-411.071	-285.740	15 % opnår 80 % som normal	83.617	45.440
Nv. sundhed (primær)	-42.289	-42.835	15 % opnår 50 % som normal	-41	3.166
Nv. samlet	567.366	1.511.169		115.066	109.865

Note: Nutidsværdien (Nv.) for DUÅ-målgruppe er ekstrapoleret med antagelse om, at niveauer i nettobidrag fra 38-40-årsalderen er konstante indtil 64-årsalderen.

De økonomiske beregninger i Tabel 4.5 baserer sig på effekter målt i forhold til normalbefolkningens livsprofiler. Som tidligere nævnt er dette ofte ikke en særlig god sammenligningsgruppe. Derfor supplerer vi den økonomiske evaluering med beregninger, der baserer sig på effekter *i forhold til målgruppens niveau*.

I Tabel 4.6 ses de beregnede gevinster for effekter på mellem 5 % og 15 % forbedring i forhold til målgruppens udgangspunkt. Forskellen til Rambølls opgørelse er selvfølgelig arbitrær, da de fastsatte effekter er arbitrære. Den skyldes først og fremmest forskellen i nutidsværdien af sundhedsudgifter. I dette eksempel er der forudsat en effekt på 5 % fald i sundhedsudgiften, men da tallene fra Tabel 4.6 kun viser meget lille forskel mellem målgruppen og normalbefolkningen, kunne det tyde på, at en forventning om et fald i sundhedsudgifter på 5 % som følge af indsatsen er urealistisk. Der kan derfor være god læring i at holde niveauerne af nutidsværdierne af de enkelte nettobidrag for målgruppen op mod tilsvarende niveauer for normalbefolkningen.

Tabel 4.6 Den samlede økonomiske evaluering af DUÅ på baggrund af effekter målt i forhold til målgruppens niveau

	Estimeret DUÅ målgruppe 5-65 år	Estimeret DUÅ målgruppe Rambøll	Effekt af indsats	Gevinst af indsats	Gevinst af indsats Rambøll
Nv. kriminalitet	-106.745		15 % fald	16.012	14.107
Nv. skat af løn	1.127.471	619.318	5 % stigning	56.374	30.966
Nv. overførselsudgifter-skat	-411.071	-547.991	5 % fald	20.554	27.400
Nv. sundhed (primær)	-42.289	-786.706	5 % fald	2.114	39.335
Nv. samlet	567.366	-809.423		95.053	111.807

Break-even-beregning af effekter

I ovenstående beregninger er der anvendt forudsatte effekter baseret på tidligere effekt-analyser (her Rambøll 2010). Resultatet af en sådan analyse vil derfor være meget følsom over for de anvendte effekter. Ved i stedet at tage udgangspunkt i nutidsværdien og de estimerede omkostninger kan vi omvendt beregne, hvor store effekterne på de enkelte områder skal være, for at indsatsen kan vurderes som økonomisk rentabel. Det er den såkaldte break-even-opgørelse.

Da forskellen i de primære sundhedsudgifter mellem målgruppen og normalbefolkningen er stort set nul, medtages disse ikke som en mulig effekt. Endvidere antages det, at en procentvis stigning i skatten på lønindkomster modsvares af et tilsvarende procentvis fald i udgifter til overførsler, som kan samles i en fælles beskæftigelseseffekt. Derfor kan de mulige procentvise effekter opstilles i et todimensionelt skema som vist i Tabel 4.7.

Vi har i denne break-even-betragtning valgt at anvende en implementeringsomkostning pr. familie på 2.100 kr., svarende til tre gruppeforløb pr. gruppeleder. Dermed får vi, at indsatsen vil være rentabel for de offentlige kasser, hvis effekten fører til en gevinst på minimum 59.130 kr. Af Tabel 4.8 ses det, at dette vil være tilfældet, hvis indsatsen fx medfører en forbedring af beskæftigelsen svarende til en forøgelse af nutidsværdien af skatteindtægter på 4 % og ingen effekt på kriminalitet (1. kolonne). *Bemærk, at dette er et eksempel og skal ikke tages for pålydende.* Omregnet til effekter på beskæftigelse kan dette fx opnås ved en forøgelse af beskæftigelsesgraden fra 50 % til 52 % eller fra 70 % til 72,8 % – alt andet lige, såfremt effekten holder over hele arbejdslivet. Hvis effekten er kortvarig, kræves en større effekt for at opnå, at DUÅ er rentabel. Hvis effekten primært øger beskæftigelsen i de første 3 år på arbejdsmarkedet, kræver det fx, at DUÅ øger beskæftigelsesgraden fra 70 % til 94 %. Hvis effekten på skatteindtægterne kun er 3 %, kan DUÅ stadig være rentabel, såfremt effekten på kriminalitet medfører en 14 % reduktion i nutidsværdien af udgifterne til kriminalitet. Disse beregninger viser, at antagelser om, hvilket tidsforløb samt hvilke dimensioner effekterne indfinder sig under og på, er afgørende for størrelsen af effekterne.

Tabel 4.7 Procentvise break-even-kombinationer mellem effekter på kriminalitet og beskæftigelse ved en gennemsnitlig omkostning på 59.130 kr. pr. DUÅ-forløb

		Procent effekt på kriminalitet								
		0	0,02	0,04	0,06	0,08	0,1	0,12	0,14	0,16
Procent effekt på beskæftigelse	0	0	2.135	4.270	6.405	8.540	10.675	12.809	14.944	17.079
	0,01	15.385	17.520	19.655	21.790	23.925	26.060	28.195	30.330	32.465
	0,02	30.771	32.906	35.041	37.176	39.310	41.445	43.580	45.715	47.850
	0,03	46.156	48.291	50.426	52.561	54.696	56.831	58.966	61.101	63.235
	0,04	61.542	63.677	65.811	67.946	70.081	72.216	74.351	76.486	78.621
	0,05	76.927	79.062	81.197	83.332	85.467	87.602	89.737	91.871	94.006

Note: Tal markeret med grønt er nettogevinster, der overstiger omkostningerne pr. forløb.

4.1.7 Vurdering af casen

DUÅ-indsatsen er et godt eksempel på en indsats, man kunne forestille sig vurderet inden for rammerne af en generisk økonomisk evalueringsmodel. Det har derfor været gavnligt at afprøve denne case i forhold til mulighederne i en generisk model. Her vil vi gennemgå og give en vurdering af de enkelte punkter, der indgår i modellen.

Målgruppe og risikofaktorer

Målgruppen for DUÅ-indsatsen vil ifølge Socialstyrelsens begrebsarbejde gå under betegnelsen "udadreagerende børn" i aldersgruppen 0-12 år. Da der ikke findes data for den korrekte målgruppe, er det vanskeligt at vurdere, om målgruppen estimeres bedst via Danmarks Statistiks register for udsatte børn og unge, som Rambøll (2012) anvender, eller via forældrenes sociale problemstillinger, der baseres på en lang række registre vedrørende beskæftigelse, sundhed og kriminalitet, som vi anvender. Det er dog vores vurdering, at registeret for udsatte børn og unge kommer tættest på målgruppen, men at den ville kunne estimeres mere nøjagtigt ved at kombinere de to metoder.

Et af problemerne ved udvælgelse af målgruppen på baggrund af forældrebaserede risikofaktorer er, at flere datakilder maksimalt går 10-15 år tilbage. Derfor mangler vi informationer om nogle risikofaktorer for nogle årgange, hvilket betyder, at sandsynligheden for at blive inkluderet i målgruppen er mindre i disse år, udelukkende fordi risikoen er ukendt.

Gevinstberegning

Som en samlet opgørelse af gevinsten af indsatsen beregner vi livstidsprofiler. Det viser sig, at denne metode er meget datakrævende. Vi baserer os således på data for perioden 1980-2010, men kan alligevel kun beregne livsprofiler for 40 år. Vi så i Tabel 4.1, at den samlede nutidsværdi for livstidsprofiler frem til 65 år kun er 10 % højere end nutidsværdien baseret på livsprofiler, der kun går til det 40. år. Selvom de enkelte delelementer varierer en del mere, tyder noget altså på, at man med rimelighed kan basere den samlede gevinstberegning på livsprofiler af 30-40 års længde.

Det er vores vurdering, at det er bedre at basere nutidsværdien af livsprofilen på en kortere årrække med solide data end på en længere periode med usikre data.

Omkostningsberegning

Set i forhold til andre mulige sociale indsatser søgt evalueret i en generisk model må beregningen af omkostninger for DUÅ-Basic indsatsen siges et være relativt simpel. Gennemgangen af pilotprojektet viste dog problemer med at identificere implementeringsomkost-

ninger og omkostninger ved alternativindsatser. Derimod har det virket, som om kommunen meget præcist kunne fastsætte aktiviteterne forbundet med drift af DUÅ. Det skyldes for det første, at indsatsens omkostninger overvejende udgøres af løn og derudover af øvrige, mindre udgifter, som det ikke vurderes muligt at beregne generelle enhedspriser for. Derfor er det til beregningen kun nødvendigt at anvende træk på et enkelt katalog over enhedspriser, nemlig kataloget over gennemsnitslønninger for udvalgte faggrupper.

De opgjorte driftsomkostninger for et DUÅ-forløb er dog opgjort til det dobbelte af de fundne i Rambøll (2012), der anvendte samme grundlæggende metode som i indeværende studie. Det illustrerer, at variationen i omkostningsopgørelser på tværs af kommuner – selv for relativt simple indsatser som den givne – kan være ganske stor. Ikke desto mindre vurderes det, at der er gode muligheder for at opbygge et takstkatalog, fx baseret på driftsaktiviteter suppleret med enkelte enhedsomkostninger fra forskellige datakilder.

Logikken i den generiske models beregning vil imidlertid være den samme for mere komplekse socialfaglige indsatser. Man kan fx forestille sig, at en omkostningsopgørelse for indsatsen "MultifunC" foruden gennemsnitslønninger bl.a. vil trække på kataloger over takster for anbringelser på døgninstitution, kvadratmeterpriser for opførelse af institutioner samt beregning af statslig refusion for særligt dyre enkeltsager.

I den konkrete case er der tale om forløb, der strækker sig over kun ca. 20 uger. En lang række indsatser på det sociale område vil imidlertid have en længere og ofte flerårig udstrækning. Da udgiftsopgørelser i kommunaløkonomisk sammenhæng ofte vil være étårig – givet bevillingsreglerne, vil det være væsentligt at tilrettelægge en generel model med henblik på via en enkel og overskuelig metode at sikre, at kommunen kan opgøre de samlede, flerårige omkostninger til et enkelt forløb. Dette hensyn kan fx sikres ved at indbygge en let anvendelig tidsdimension i modellen.

Samlet økonomisk evaluering

Vi baserer den samlede økonomiske evaluering af DUÅ på tre forskellige tilgange til gevinstberegningen.

I gevinstberegningen baseres de to første på kendte effekter, hvor effekterne i den første måles i forhold til normalbefolkningen, og effekterne i den anden i forhold til målgruppen, mens tilgangen i den tredje antager en break-even-betragtning. I en generisk model vil effekterne skulle angives af brugeren på en række mulige gevinstområder såsom:

- Kriminalitet
- Primær sundhedssektor
- Indlæggelser
- Psykiatri
- Medicinforbrug
- Skat af lønindkomst
- Overførselsindkomster
- Sociale foranstaltningsudgifter

En generel model til økonomiske evalueringer bør således inkludere en funktionalitet til angivelse af forskellige effektmål for hvert gevinstområde. Samtidig er det essentielt for en fyldestgørende økonomisk evaluering, at en sådan model har adgang til data for alle disse gevinstområder. I denne foranalyse har vi kun haft adgang til data for fire af ovenstående.

Trods databegrænsninger fandt vi overraskende stor lighed mellem nettogevinsterne for det offentlige opgjort på baggrund af den estimerede målgruppe og nettogevinsterne opgjort i Rambøll (2012), ligesom mellem nettogevinsterne baseret på effekter i forhold til normalbefolkningen og baseret på effekter i forhold til målgruppen selv. Samtidig så vi, at det kan være nødvendigt at skele til normalbefolkningens nettobidragsniveau for de enkelte gevinstområder for at undgå for store forventninger til effekten.

Casen viste endvidere, at håndtering af implementeringsomkostningerne i den samlede økonomiske evaluering ikke er helt ligetil. I denne case var implementeringsomkostningerne opgjort pr. gruppeleder, hvilket medførte en nødvendig vurdering af antallet af forløb, som hver gruppeleder kan gennemføre. For andre indsatser vil disse omkostninger være opgjort på et andet grundlag. Det er derfor nødvendigt, at man fremadrettet tænker den nøjagtige håndtering af implementeringsomkostningerne ind i opbygningen af en generisk model, fx ved en grundig spørgeguide om funktionaliteten til modellen.

Endelig fandt vi, at en break-even-betragtning kan være en god indgang til en økonomisk evaluering, hvor effekterne er meget usikre. For overskuelighedens skyld anbefales det dog, at man opererer med break-even-punkter for effekter på maksimalt to forskellige områder, fx kriminalitet og beskæftigelse som i dette pilotprojekt.

4.2 Critical Time Intervention (CTI)

Critical Time Intervention er en bostøttemetode henvendt til hjemløse borgere, der består af en bostøttemedarbejder, som yder støtte i dagligdagen og fungerer som tovholder ved borgerens øvrige brug af sociale og behandlingsmæssige indsatser (Rambøll 2013b). Metoden blev indført i Danmark i forbindelse med den nuværende regerings igangsættelse af Hjemløsestrategien i 2009. Indsatsen udbydes kun i en tidsbegrænset periode på ca. 9 måneder og gives til personer, som er hjemløse eller i risiko for at blive det, og som står i en overgangsfase fx ved udflytning fra fængsel/herberg til eget hjem.

CTI-målgruppen er en mere specifik målgruppe end den, vi kan estimere risikofaktorer for. På sin vis er borgere i betragtning til CTI en bredere målgruppe, da de ikke nødvendigvis er blevet hjemløse, men blot befinder sig i risikogruppen. Til gengæld hører de til de mere velfungerende hjemløse, idet CTI henvender sig til dem, der fx er klar til indflytning i eget hjem.

Som for DUÅ-målgruppen er det dog nødvendigt at basere den estimerede målgruppe på det kendskab, vi har til hele hjemløsegruppen, da vi ikke har adgang til specifikke faktorer, der kan udskille CTI fra de øvrige hjemløsefaktorer. Bemærk, at CTI-casen er speciel på flere punkter. Dels forekommer det, at omkostningerne er opgjort forholdsvis specifikt i Rambøll (2013a), hvorfor det er vurderet, at der ikke ville være meget information i at foretage nye omkostningsmålinger. Dels er indsatsen ikke aldersspecifik, så det giver ikke mening at foretage livsforløbsopgørelser. Endelig indeholder Rambøll (2013a) data med faktiske deltagere i CTI og en effektmåling. Derfor bliver den primære opgave at vurdere, om kontrolgruppen kan udvælges ved brug af risikofaktorer, og om kontrolgruppens netto-bidrag approksimeres rimeligt ved brug af denne gruppe.

4.2.1 Risikofaktorer

Som tidligere nævnt henvender CTI sig til en delmængde af de hjemløse, nemlig den gruppe, der står på tærsklen til at komme i egen bolig. Dette er uden tvivl en mere ressourcestærk målgruppe end den rene målgruppe af hjemløse, men den er også vanskelig at estimere ud fra de tilgængelige risikofaktorer, dels fordi vi ikke har kendskab til denne speci-

fikke gruppe, og dels fordi data ikke er omfangsrige nok til at indkredse alle kendte faktorer. Derfor baseres målgruppeudvælgelsen til denne foranalyses økonomiske evalueringer på risikofaktorer for at blive hjemløs. Set i sammenhæng med en generisk model er det også det realistiske niveau, idet hjemløshed indgår som egen kategori i den trecifrede sociale begrebsoversigt (jf. Tabel 3.1).

Teorien omkring faktorer, der fører til hjemløshed, betoner både strukturelle og individuelle forhold som årsag til hjemløshed (Edgar og Meert 2005). De strukturelle forhold dækker over faktorer såsom arbejdsløshed og boligmangel og kan være udslagsgivende for niveauet af hjemløshed et givent år i et givent land. Når målgruppen af hjemløse skal estimeres, er det dog hovedsagelig de individuelle faktorer, der er udslagsgivende.

Siden 2007 har SFI udgivet fire rapporter, der har haft til formål at lave en national kortlægning af hjemløshed i Danmark. Rapporterne baserer sig på en national optællingsuge, hvor de lokale myndighedspersoner på hjemløseområdet har udfyldt et spørgeskema for hver person, de har haft kontakt med eller kendskab til, som befandt sig i en hjemløshedssituation i den pågældende uge. Ud over omfanget og den geografiske fordeling af de hjemløse belyser rapporterne således også sammensætningen af gruppen af hjemløse samt risikofaktorer for at blive hjemløs.

Rapporterne peger alle på en række individuelle hovedårsager til eller fælles karakteristika for at ende i hjemløshed. Af disse er de seks nedenstående gennemgående:

1. Stofmisbrug
2. Alkoholmisbrug
3. Økonomiske vanskeligheder
4. Psykisk sygdom
5. Udsættelse af bolig
6. Skilsmisse

Derudover skyldes hjemløshed for omkring 20 % af de hjemløse det mere strukturelle forhold, at der mangler egnede boliger. Det er især i de to største byer, hvor ventetid inden for den kommunale boliganvisning kan føre til hjemløshed.

Ud over faktorer, der kan være skyld i hjemløshed, så tegner rapporterne også et billede af de typiske karakteristika ved hjemløse. Således er mænd, kontanthjælps- og førtidspensionsmodtagere samt første- og andengenerationsindvandrere overrepræsenteret blandt de hjemløse. Langt de fleste hjemløse modtager midlertidige eller varige sociale ydelser; således modtog 67 % af de hjemløse i 2012 kontanthjælp og 17 % førtidspension.

European Observatory on Homelessness, som laver målinger på antal hjemløse i Europa, peger i de seneste to rapporter (Edgar & Meert 2005 og Edgar 2009) på stort set de samme faktorer. Dog nævner de også lav uddannelse, vold i familien og sårbare kvinder som øvrige faktorer.

Kombinationen af karakteristika for hjemløse og årsager til hjemløshed benyttes i modellen til beregning af en risikogruppe. De forskellige faktorer beskrives med hensyn til datakvalitet og en eventuel vægtning i Tabel B1 i Bilag 1. Tallene for antal hjemløse er alle baseret på Benjaminsen og Lauritzen (2013). På baggrund af ovenstående beskrivelser er risikogruppen blevet defineret ud fra personer med følgende karakteristika:

- **Uden tilknytning til arbejdsmarkedet**

- personer, der har modtaget sociale ydelser (kontanthjælp eller førtidspension) minimum 26 uger inden for det seneste år *eller* personer, der har modtaget sygedagpenge, a-dagpenge eller ledighedsydelse hver uge de seneste 52 uger

- **Individuelle årsager**

Personer med minimum tre af følgende karakteristika medtages i risikogruppen:

- *Psykisk sygdom*: henvisning til psykiater inden for de seneste 2 år
- *Alkoholmisbrug*: personer, der har opnået tilskud til alkoholbehandling i sygesikringen
- *Økonomiske vanskeligheder*: disponibel indkomst under fattigdomsgrænsen
- *Løsladt fra fængsel*: personer, hvor afsagt dom er afsonet inden for det seneste år
- *Ustabil bolig*: personer, der har haft mere end fire forskellige adresser det seneste år
- *Skilsmisse*: personer, der er blevet skilt inden for det seneste år

- **Strukturelle årsager**

- *Bosat i Aarhus eller København*: personer med seneste adresse i København eller Aarhus
- *førstegenerationsindvandrere*

- **Demografi**

- *Mænd* indgår i risikogruppen med 70 % vægt
- *Kvinder* indgår i risikogruppen med 30 % vægt

4.2.2 Estimeret risikogruppe

Risikogruppen estimeres separat for hvert af årene 2007, 2008, 2009 og 2010. De personer, der indgår mere end 1 år, medtages det år, de optræder første gang. For at replicere Rambøll (2013) bedst muligt udregnes gevinstpotentialer i 2011 separat for de borgere, der tilhører målgruppen i 2010. Som en udvidelse af modellen beregner vi desuden nettobidraget i 2011 for borgere, der indgik i risikogruppen henholdsvis 1, 2 eller 3 år tidligere.

Tabel 4.9 Fordeling af risikofaktorer for den estimerede målgruppe

		Procent	Antal
Antal risikofaktorer	3	94,1	4.705
	4	5,8	291
	5	0,08	4
Alkoholproblem	Nej	99,0	4.949
	Ja	1,0	51
Bosat på institution eller ukendt boligtype	Nej	93,2	4.662
	Ja	6,8	338
Psyriske problemer	Nej	87,9	4.393
	Ja	12,1	607
Ustabil forsørgelse	Nej	95,6	4.780
	Ja	4,4	220
Skilsmisse seneste år	Nej	89,4	4.470
	Ja	10,6	530
Økonomiske vanskeligheder	Nej	7,6	378
	Ja	92,4	4.622
Flere end fire nye adresser på 1 år	Nej	21,4	1.069
	Ja	78,6	3.931
Løsladt fra fængsel	Nej	98,2	4.908
	Ja	1,8	92

Af Tabel 4.9 fremgår fordelingen af de forskellige risikofaktorer på vores estimerede målgruppe. Som det fremgår, opfylder 94 % af målgruppen tre risikokriterier, mens kun fire personer (under 0,1 %) opfylder fem eller flere. En del af forklaringen herpå er ganske givet, at data til denne foranalyse ikke er gode nok. Vi kan fx kun finde misbrugere, i det omfang de har fået tilskud til alkoholbehandling gennem sygesikringen, men også indikatoren for psykisk sygdom er mangelfuld. Den mest gennemgående faktor er risikofaktoren for økonomiske vanskeligheder, som 92 % af målgruppen opfylder. Dette skyldes sandsynligvis, at én af restriktionerne for målgruppen som bekendt er, at målgruppen ikke har haft tilknytning til arbejdsmarkedet det seneste år. Derudover er den estimerede målgruppe kendetegnet ved en høj grad af adresemobilitet det seneste år; således har 78 % haft flere end fire forskellige adresser i perioden.

Selvom vores estimerede målgruppe passer meget godt med det, vi kender til hjemløse-målgruppen, så er det ganske oplagt, at målgruppen ikke matcher den snævre CTI-målgruppe. Det er derfor vores forventning, at det gennemsnitlige nettobidrag, som vi finder for denne estimerede målgruppe, vil ligge et sted mellem det, Rambøll finder for deres CTI-kontrolgruppe, og det de finder for ICM-kontrolgruppen, der tilhører den noget tungere del af de hjemløse.

4.2.3 Nettobidrag

I første omgang opgøres det gennemsnitlige nettobidrag i 2011 for de borgere, der i 2010 tilhørte den estimerede CTI (hjemløse)-målgruppe. Af de gennemsnitlige fordelinger for de forskellige udgifts- og indtægtsgrupper fremgår det, at risikogruppen havde en gennemsnitlig lønindkomst på 13.323 kr., var på overførselsindkomst knapt 50 % af året, havde

gennemsnitligt 10 dages frihedsberøvelse, og et gennemsnitligt forbrug på 2.327 kr. bruttohonorar på lægepraksis (ikke vist).

I Tabel 4.10 er disse tal omregnet til gennemsnitlige nettobidrag. Nettobidragene er opgjort på kommunalt, statsligt og samfundsøkonomisk niveau og viser, at denne risikogruppe i gennemsnit koster kommunen 34.000 kr., året efter de er udvalgt til målgruppen. Rambøll (2012) finder til sammenligning, at kontrolgruppen for CTI-indsatsgruppen (altså det, der svarer til en potentiel målgruppe for CTI) har et årligt kommunalt nettobidrag på -119.050 kr., hvoraf -79.500 kr. er udgifter til boformer, misbrug og psykiske lidelser, som vi ikke har mulighed for at tage højde for her. Det er altså kun de -39.600 kr., som vi skal sammenligne med.

Sammenholdt med Rambøll (2012) finder vi således knap 20 % højere udgifter til overførsler end ICM-kontrolgruppen og næsten dobbelt så høje overførselsudgifter som CTI. Det tyder altså på, at vi med de anvendte kriterier for målgruppen finder en for stor andel af modtagere af overførselsindkomster. Det skyldes formodentlig, at vi mangler data for nogle af de mest centrale risikofaktorer, nemlig misbrug og psykiske problemer, hvilket sandsynligvis betyder, at vi finder en "stærkere" målgruppe end ønsket. På sundhedsområdet finder vi som ventet lavere omkostninger, hvilket sandsynligvis skyldes vores mangel på data for den sekundære sundhedssektor.

Tabel 4.10 Nettobidrag pr. deltager i risikogruppen, 2011

Udfald	Kommune	Stat	Samlet offentlige	Rambøll (2013) CTI kontrol	Rambøll (2013) ICM kontrol
Kriminalitet	0	-24.394	-24.394	--	--
Beskæftigelse (skat)	2.034	1.414	3.448	1.979	1.622
Overførsel (overførsel-skat)	-36.434	-26.736	-63.170	-33.513	-51.336
Sundhed (primær sektor)	0	-2.408	-2.408	-4.971	-4.098
Total (skat, overførsels- og sundhedsudgifter)	-34.400	-23.230	-57.630	-36.505	-53.812

Hvis vi kun ser på nettobidrag i forhold til overførselsindkomster, skatteindtægter og den primære sundhedssektor, så ligner det gennemsnitlige nettobidrag for vores målgruppe det, som Rambøll finder for ICM-målgruppen i Tabel 4.10. Noget tyder altså som ventet på, at vi rammer den forkerte målgruppe.

Tabel 4.11 Den samlede førsteårs gevinst (FYB)

Udfald	Samlet offentlige	Effekt	FYB	Rambøll (2013) CTI kontrol	Effekt	Rambøll FYB
Kriminalitet	-24.394	0	-24.394			
Beskæftigelse (skat)	3.448	4 % stigning	3.586	1.979	4 % stigning	2.073
Overførsel (overførsel-skat)	-63.170	4 % fald	-60.643	-33.513	4 % fald	-32.213
Sundhed (primær sektor)	-2.408	20 % fald	-1.926	-4.971	20 % fald	-4.125
Total (skat, overførsels- og sundhedsudgifter)	-62.130		-58.984	-36.505		-34.265
Gevinst			3.146			2.240

I Tabel 4.11 er gevinsten 1 år efter indsatsen opgjort for vores estimerede målgruppe og sammenlignet med Rambøll (2013a). Effekterne, der svarer til FYB-effekterne estimeret i Rambøll (2013a), er anvendt for begge målgrupper. Som ventet finder vi en større gevinst på vores estimerede målgruppe, hvilket alene skyldes, at den angiveligt hører til i den tungere ende. Dette eksempel illustrerer således, hvordan en økonomisk evaluering baseret på en generisk estimeret målgruppe kan risikere at overestimere gevinsterne, hvis målgruppen anslås forkert.

4.2.4 Udvidelser af den økonomiske evaluering

Selvom de anvendte data i denne foranalyse ikke er tilstrækkelige til at give et korrekt billede af nettobidraget for CTI-målgruppen, har vi som illustration alligevel estimeret det samlede nettobidrag på kommunalt, statsligt og samfundsniveau (Tabel 4.12). I dette tilfælde er der ikke den store forskel på det offentlige og samfundets kasseopgørelse. Derfor er forskellene ligeledes opdelt på de forskellige grupper for at illustrere, hvor forskellene forekommer.

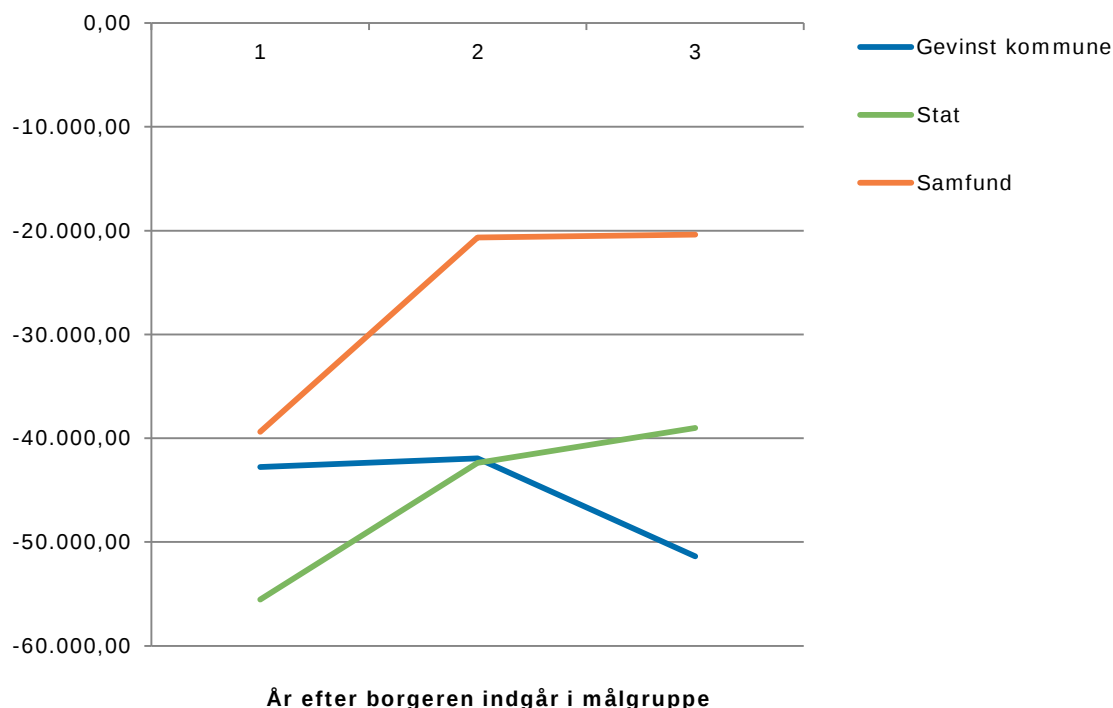
Tabel 4.12 Opgørelse af nettobidrag til offentlige kasser og samfundet, CTI

	Kommune	Stat	Samfunds- økonomisk
Kriminalitet	0	-24.394	-24.394
Beskæftigelse (skat)	2.034	1.414	-
Overførsel (overførsel-skat)	-36.434	-26.736	-
Sundhed (primær sektor)	0	-2.408	-2.593
Produktion (løn)			10.247
Skatteforvridningstab			-21.086
Total (skat, overførsels- og sundhedsudgifter)	-34.400	-23.230	-37.640

En anden relevant udvidelse af analysen i Rambøll (2013a) er at øge tidsperspektivet for den økonomiske evaluering af CTI-indsatsen. Således har vi også estimeret nettobidrag for målgruppen 2 og 3 år efter indsatsen⁷. Vi benytter samme bidragstyper som angivet i Tabel 4.11, dvs. kriminalitetsudgifter, primære sundhedsudgifter, overførselsudgifter samt skatteindtægter til at beregne det samlede offentlige nettobidrag 1, 2 og 3 år efter målgruppeudvælgelsen. Tallene er angivet i Figur 4.4. Eksemplet viser igen, at forskellige kasseopgørelser kan udvise forskellige udviklinger over tid, hvilket kan influere på en endelig opgørelse af nettogevinsterne for henholdsvis det offentlige og samfundet.

⁷ På grund af dataproblemer lykkedes det ikke at estimere længere end 3 år efter, men fremadrettet vil vi anbefale, at denne type opgørelser som minimum benytter en 4-årig tidshorisont for at anlægge et kommunalt planlægningsperspektiv.

Figur 4.4 Samlet gennemsnitlige nettobidrag 1, 2 og 3 år efter CTI



4.2.5 Vurdering af casen

CTI er ligesom DUÅ et eksempel på en social indsats, der retter sig mod en helt specifik målgruppe, men som i en generisk model vil skulle vurderes for en bredere målgruppe, i dette tilfælde alle hjemløse.

Casen er ikke vurderet i forhold til omkostningssiden, da omkostningerne er vurderet tilstrækkeligt detaljeret i Rambøll (2013a), der i øvrigt finder bemærkelsesværdig stor lighed mellem omkostninger baseret på regnskabstal og omkostninger baseret på tidsforbrug.

Selvom sammensætningen af målgruppen angiveligt matcher gruppen af hjemløse meget godt på den række faktorer, vi har til rådighed i denne foranalyse, vurderes udvælgelsen at være meget usikker. Denne usikkerhed forventes dog at kunne forbedres mærkbart ved at få adgang til eksisterende data for de mest centrale risikofaktorer, nemlig misbrug og psykiske problemer.

Sammenligning af det estimerede nettobidrag for pilotprojektet og Rambølls CTI- og ICM-målgrupper viser, at pilotprojektet i langt højere grad matcher ICM-målgruppen, selvom det var CTI-indsatsen, der ønskedes analyseret. Dette er et godt eksempel på risikoen ved at basere målgruppeudvælgelsen på risikofaktorer. Det giver sig udslag i en overestimeret gevinst.

Endelig viste gennemgang af CTI-casen, at det – for indsatser af denne type, der henviser sig til borgere i alle aldre – giver god mening at basere den økonomiske evaluering på nettobidrag 4 år efter indsatsen. Dermed indregnes en del af den langtidseffekt, man forventer af indsatsen inden for rimelige begrænsninger i anvendte data.

5 Samlet vurdering af cases

I dette kapitel opsummeres og vurderes gennemgangen af de to cases. Et af formålene med gennemgangen har været forsøg med dannelse af målgrupper baseret på identificerede risikofaktorer. Det viser sig ved gennemgangen, at antallet af kendte og målte risikofaktorer ofte er for begrænsede til, at en given målgruppe kan identificeres med særlig stor nøjagtighed. Dette viste sig specielt vanskeligt i målgruppen for CTI-indsatsen, hvor omfanget af sociale problemer er særligt udtalt. For DUÅ-indsatsen, hvor gevinsten blev udregnet baseret på livsprofiler, var udfordringen i højere grad rettet mod tidsbegrænsninger i data. Denne metode viser sig nemlig meget datatung, og med begrænsninger i mange af de benyttede datakilder kan det anbefales, at man foretager evalueringer på baggrund af kortere, men mere sikkert opgjorte tidsprofiler i en generisk model.

Opgørelsen af nettobidraget til det offentlige for DUÅ- og CTI-indsatserne viser på de enkelte niveauer store forskelle i forhold til de tilsvarende beregninger foretaget af Rambøll. Således ligger beskæftigelsesgevinsten for DUÅ-indsatsen 100 % over den fundne i Rambøll (2012), mens nutidsværdien af udgifter til overførselsindkomst for CTI-målgruppen er næsten dobbelt så høje som i Rambøll (2013a). En del af disse forskelle kan formentlig udbedres ved adgang til eksisterende data for de mest centrale risikofaktorer, nemlig misbrug og psykiske problemer.

På trods af store forskelle i de enkelte elementer af *nettobidraget* til det offentlige viser beregningerne af *nettogevinsterne* af DUÅ for det offentlige ikke desto mindre en overraskende stor lighed med nettogevinsten opgjort på baggrund af en mere præcis opgjort målgruppe i Rambøll (2012). Det kunne tyde på, at nettobidragene for normalbefolkningen også har været opgjort forskelligt, hvilket desværre ikke kan verificeres, men i givet fald skal de store forskelle i nettobidragene måske findes i forskelle i bidragsberegningerne snarere end forskelle i målgruppeafgrænsninger.

På baggrund af den store usikkerhed omkring målgruppeudvælgelsen vurderes det dog, at yderligere udvikling af metoden er tilrådelig, og at den skal foretages på så gode data som muligt.

De to cases har endvidere illustreret en række metodemæssige problemer, som en endelig model forventes at kunne håndtere. Det gælder ikke mindst beregningen af gevinster på baggrund af forskelle til normalbefolkningen, og at de samfundsmæssige gevinster kan være meget anderledes end gevinsterne for de offentlige kasser.

På omkostningssiden har kun DUÅ-indsatsen været evalueret. Casen illustrerer problemer med at identificere implementeringsomkostninger og omkostninger ved alternativindsatser i det givne tilfælde. Derimod har det virket, som om kommunen meget præcist kunne fastsætte aktiviteterne forbundet med drift af DUÅ. Driftsomkostningerne for et DUÅ-forløb er dog opgjort til det dobbelte af de fundne i Rambøll (2012), der anvendte samme grundlæggende metode som i indeværende studie. Det illustrerer, at variationen i omkostningsopgørelser på tværs af kommuner, selv for relativt simple indsatser som den givne, kan være ganske stor. Det vurderes ikke desto mindre, at der er gode muligheder for at opbygge en omkostningsmodel, som primært er baseret på driftsaktiviteter og lønomkostninger, da arbejdstiden vil være det væsentligste input i langt de fleste socialfaglige indsatser. Det vurderes, at der kun er begrænsede muligheder for at opstille et takstkatalog med mange forskellige enhedsomkostninger med de eksisterende data. Mulighederne herfor vil formentlig blive bedre i årene fremover, men vil kræve et omfattende valideringsarbejde af forskellige datakilder.

Litteratur

Bengtsson, T. T., Knudsen, L. & Nielsen, V. L. (2009). Kortlægning af kommunernes foranstaltninger til udsatte unge. Udviklingen efter anbringelsesreformen. (SFI rapport 08:30). København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Benjaminsen, L. & Lauritzen, H. H. (2013). Hjemløshed i Danmark 2013. National kortlægning. (SFI rapport 13:21). København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Byford, S., D. McDaid & T. Sefton (2003). Because it's worth it A practical guide to conducting economic evaluations in the social welfare field. Joseph Roundtree Foundation.

Charlson M, Szatrowski TP, Peterson J, Gold J. (1994). Validation of a combined comorbidity index. *Journal of Clinical Epidemiology* 47(11):1245-51.

Christensen, E. (2006). Opvækst med særlig risiko. Indkredsning af børn med behov for en tidlig forebyggende indsats. (SFI rapport 06:04). København: Socialforskningsinstituttet.

Christoffersen, M. (2002). Social støtte til børn. En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp iht. Serviceloven for første gang i 1998. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. (Arbejdsrapport 9:2002). København: Socialforskningsinstituttet.

Drummond, M. F. (1996). Guidelines for authors and peer reviewers of economic submissions to the BMJ. *British Medical Journal* 313(7052): 275-283.

Drummond, M. F., Schulpher, M. J., Torrance, G. W., O'Brien, B. J. & Stoddart, G. L. (2005). *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Edgar, B. & European Housing Research Ltd (2009). 2009 Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. Brussels: FEANTSA, European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

Edgar, B. & Meert, H. (2005). 2005 Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness. Brussels: FEANTSA, European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

Finansministeriet (1999). Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2001). Kassetænkning – perspektiv og indsats. En tværministeriel afrapportering. København: Finansministeriet.

Hansen, S. W. & Houlberg, K. (2013). Benchmarking- og effektivitetsanalyse på integrationsområdet. Sammenhæng mellem kommuners ressourceforbrug og succes ved integration af udlændinge under integrationsloven med korrektion for forskelle i grundvilkår og udgiftsbehov. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Husereau, D., Drummond, M. F., Petrou, S. m.fl. (2013). Consolidated Health Economic Evaluation Reporting Standards (CHEERS)—Explanation and Elaboration: A Report of the ISPOR Health Economic Evaluation Publication Guidelines Good Reporting Practices Task Force. *Value in Health* 16: 231-250.

Jørgensen, S. (2001). Analyser af indkomstfordelinger. (Arbejdspapir. 2001:6). København: Det Økonomiske Råd.

Karoly, L. A. (2012). Towards standardization of benefit-cost analysis for early childhood interventions. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 3(1): 1-43.

Larsen, B. Ø., Houlberg, K. & Rangvid, B. S. (2013): Metodenotat om udgiftsanalyser på folkeskoleområdet på skoleniveau. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Rambøll (2011). Evaluering af de utrolige år. Slutevaluering. København: Servicestyrelsen.

Rambøll (2012). Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge.

Rambøll (2013a). Samfundsøkonomisk analyse af metoder i hjemløsestrategien. Rambøll & SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Rambøll (2013b). Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport. København: Rambøll & SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Socialministeriet (2006). Strategi for digitalisering på det sociale område 2005-2008. København: Socialministeriet.

Socialstyrelsen (2012). Vidensdeklaration. Socialstyrelsens vidensdeklaration af sociale indsatser og metoder. Odense: Socialstyrelsen.

Smith, N. (2012). Kvindernes økonomiske bidrag til velfærdsstaten, i: Jubilæumsskrift - De Økonomiske Råd 1962-2012. København: De Økonomiske Råd, s. 145-158.

Sundhedsstyrelsen (2007). Metodehåndbog for medicinsk teknologivurdering. København: Sundhedsstyrelsen.

Trafikministeriet (2003). Manual for samfundsøkonomisk analyse – anvendt metode og praksis på transportområdet. København: Trafikministeriet.

Vining, A. & D. L. Weimer (2010). An Assessment of Important Issues Concerning the Application of Benefit-Cost Analysis to Social Policy. *Journal of Benefit-Cost Analysis* 1(1): 1-38.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). Bekendtgørelse om budget og regnskabssystem for kommuner. BEK nr. 1207 af 09/10/2013. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Økonomistyrelsen (U.å.). Introduktion til business case-modellen, i: Vejledning til statens business case-model. København: Økonomistyrelsen, s. 1-9.

Bilag 1 Data anvendt til risikofaktorer

Tabel B1 Risikofaktorer for sociale målgrupper. Specificeret for De Utrolige År (DUÅ) og Critical Time Intervention (CTI)

Risikofaktor	Databeskrivelse	DUÅ	CTI
Mishandling	I det omfang mishandlingen har ført til domsfældelse, vil disse domme kunne udsøges i den 7-cifrede gerningskode i Kriminalitetsdata.	Risikofaktor, hvis biologiske forældre eller samboende stedforælder har modtaget dom for blodskam eller sædelighedsforbrydelse mod børn under 12 år.	---
Misbrug	Misbrug som sådan registreres ingen steder. Det, der registreres, er evt. misbrugsbehandling eller følgesygdomme. Til denne forundersøgelse har vi kun adgang til sygesikringsydelser, dvs. misbrug vil kun kunne defineres, hvis misbruget i sig selv fører til et merforbrug af almen praksis og speciallæger, eller evt. følgesygdomme er registreret i sygesikringsopgørelsen. Alkohol: Substr(SPECIALE,3,4) IN("5005","4709"): Alkoholklivnikker Alkoholsamt 2/B080	Risikofaktor, hvis en af forældrene defineres som misbruger i løbet af de første 12 år af livet.	Risikofaktor, hvis personen defineres som misbruger inden for det seneste år.
Psykiske lidelser	Vi har ikke direkte registreringer for, hvorvidt en person er psykisk syg, men vi har oplysninger på, om en person har været til psykiater eller psykolog (Psykiatriske Centralregister og/eller Landspatientregisteret (LPR) med en kontakt for en psykiatrisk lidelse eller en selvdestruktiv handling). Derudover findes der data for indlæggelser på psykiatriske hospitaler samt forbrug af psykofarmaka, som fremadrettet vil kunne anvendes, men vi ikke har adgang til i denne foranalyse. Substr(SPECIALE,1,3) IN("630","450") Psykolog Psykiater	Risikofaktor, hvis en af forældrene defineres som psykisk syg i løbet af de første 12 år af livet.	Risikofaktor, hvis personen defineres som psykisk syg inden for det seneste år.
Økonomiske vanskeligheder	Til denne forundersøgelse har vi adgang til bruttoindkomsten samt den disponible indkomst efter skat og renter. Derudover kender vi kontant- og ejendomsværdiskatten. OECD's officielle relative fattigdomsmål ligger på 60 % af indkomstmedianen. Vi definerer dog en indikator for økonomiske vanskeligheder som en kombination af ingen formue og en bruttoindkomst under 50 % af medianen af bruttoindkomsten.	Risikofaktor, hvis familien defineres som fattig minimum 2 år i træk i løbet af de første 12 år.	Risikofaktor, hvis personen defineres som fattig minimum de seneste 2 år.

Risikofaktor	Databeskrivelse	DUÅ	CTI
Tilknytning til arbejdsmarkedet	Tilknytning til arbejdsmarkedet kan identificeres ugentligt i DREAM databasen.	Risikofaktor, hvis minimum den ene forælder har været arbejdsløs eller på førtidspension i minimum 2 år i løbet af de første 12 år. Dette svarer til definitionen i Christensen (2006). I en følsomhedsanalyse vil vi skærpe definitionen, således at varigheden uden for arbejdsmarkedet er minimum 3 år.	Risikofaktor, hvis personen har modtaget kontanthjælp eller førtidspension det seneste år og ikke har haft en lønindkomst i perioden.
Ustabil forsørgelse	Tilknytning til arbejdsmarkedet kan identificeres ugentligt i DREAM databasen. Det gør det muligt at følge hver borger ind og ud af forskellige forsørgelsestyper.	--	Risikofaktor, hvis der forekommer skift mellem kontanthjælp og selvforsørgelse mere end fire gange på et år.
Skilsmisse	Skilsmisser kan identificeres med dato i civilstandsvariablen i TIMES database.	Risikofaktor, hvis forældrene er blevet skilt inden for de første 12 år.	Risikofaktor, hvis egen skilsmisse er forekommet inden for seneste år.
Vold	I det omfang volden har ført til domsfældelse, vil disse domme kunne udsøges i den 7-cifrede gerningskode i Danmarks Statistiks Kriminalitetsdata.	Risikofaktor, hvis biologiske forældre eller samboende stedforælder har modtaget en dom for en voldsforbrydelse i løbet af de første 12 år.	---
Eneforsørger	I TIMES databasen fremgår civilstand, hvorfra det afgøres, om en forælder er eneforsørger.	Risikofaktor, hvis samboende forælder er eneforsørger inden for de første 12 år.	---
Teenage forældreskab	Teenage forældreskab defineres ud fra aldersforskellen mellem barn og forældre. Relationen defineres ud fra moderens cpr-nummer, der er registreret i TIMES databasen.	Risikofaktor, hvis egen mor var yngre end 20 år ved fødslen.	---
Fængsling	I Danmarks Statistiks Kriminalitetsdata indgår sanktionstype, hvoraf frihedsberøvelse kan identificeres. Endvidere indgår strafflængden.	---	Risikofaktor, hvis egen fængselsstraf er opført inden for det seneste år.
Boligforhold	Vi har adgang til data fra BBR, men heraf fremgår flytteårsager desværre ikke. Til gengæld kan antal flytninger, boligtype og størrelse identificeres.	Risikofaktor, hvis antal flytninger i det seneste år overstiger fire.	Risikofaktor, hvis udsættelse af egen bolig kan identificeres. Eller det kan være en svag risikofaktor, at tidligere bolig har været lejebolig.
Køn	Køn fremgår af TIMES databasen.	---	Risikofaktor, hvis personen er en mand.
Etnicitet	Første- og andengenerationsindvandrere identificeres i TIMES databasen.	Risikofaktor, hvis barnet er andengenerationsindvandrer.	Risikofaktor hvis personen er første generationsindvandrer.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00