

Anbefalinger til samfundsøkonomisk evaluering på socialområdet

Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 18, 1.
5000 Odense C
Tlf: 72 42 37 00
E-mail: socialstyrelsen@socialstyrelsen.dk
www.Socialstyrelsen.dk

Indhold udarbejdet af KORA for Socialstyrelsen.
Udgivet 2015

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse af kilde.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	4
Overordnet analyseramme.....	5
Input og konsekvenser	5
Beregning og modellering af effekter.....	6
Tre typer af evalueringer.....	7
Forskellen på de tre typer af evaluering.....	7
Vigtige forbehold	8
De syv trin i samfundsøkonomiske evalueringer for Socialstyrelsen.....	9
Trin 1: Beskrivelse af indsatsen.....	9
Trin 2: Valg af basisalternativ.....	9
Trin 3: Valg af evalueringstype og afgrænsning	9
Trin 4: Beregning og modellering af effekter.....	10
Trin 5: Opgørelse og værdisætning af input og konsekvenser	10
Trin 6: Resultat af den samfundsøkonomiske evaluering	11
Trin 7: Evalueringens usikkerhed	12
Opsummering af metodiske valg i de syv trin.....	12

Indledning

I Socialstyrelsen ønsker vi at øge graden af sammenlignelighed på tværs af økonomiske evalueringer på socialområdet og at øge gennemsigtigheden i de enkelte studier.

Vi har derfor udarbejdet denne pjece med anbefalinger og retningslinjer til, hvordan man designer og udfører samfundsøkonomiske evalueringer for Socialstyrelsen. Pjecen henvender sig til evaluatorene, der skal udføre samfundsøkonomiske evalueringer for Socialstyrelsen, og den skal ses som et supplement til Socialstyrelsens Vidensdeklaration.

Pjecen består af:

- En begrebsafklaring i forhold til økonomiske evalueringer på socialområdet
- En gennemgang af, hvordan evaluator skal lave økonomiske evalueringer for Socialstyrelsen

En række af anbefalingerne i pjecen ligger tæt op ad Finansministeriets generelle vejledning for samfundsøkonomiske evalueringer. Derved sikrer vi et mere ensartet metodevalg, end det har været tilfældet på socialområdet tidligere. Der er også en række specifikke problemstillinger på socialområdet, som anbefalingerne i denne pjece forholder sig særligt til. Anbefalingerne er uddybet i den tilhørende brugervejledning, der også inkluderer praktiske eksempler. Hvis I vil vide mere om de bagvedliggende analyser og teoretiske overvejelser, der har dannet grundlag for anbefalingerne, henviser vi til den tekniske baggrundsrapport "Anbefalinger til samfundsøkonomiske evalueringer på socialområdet – baggrundsrapport".

Overordnet analyseramme

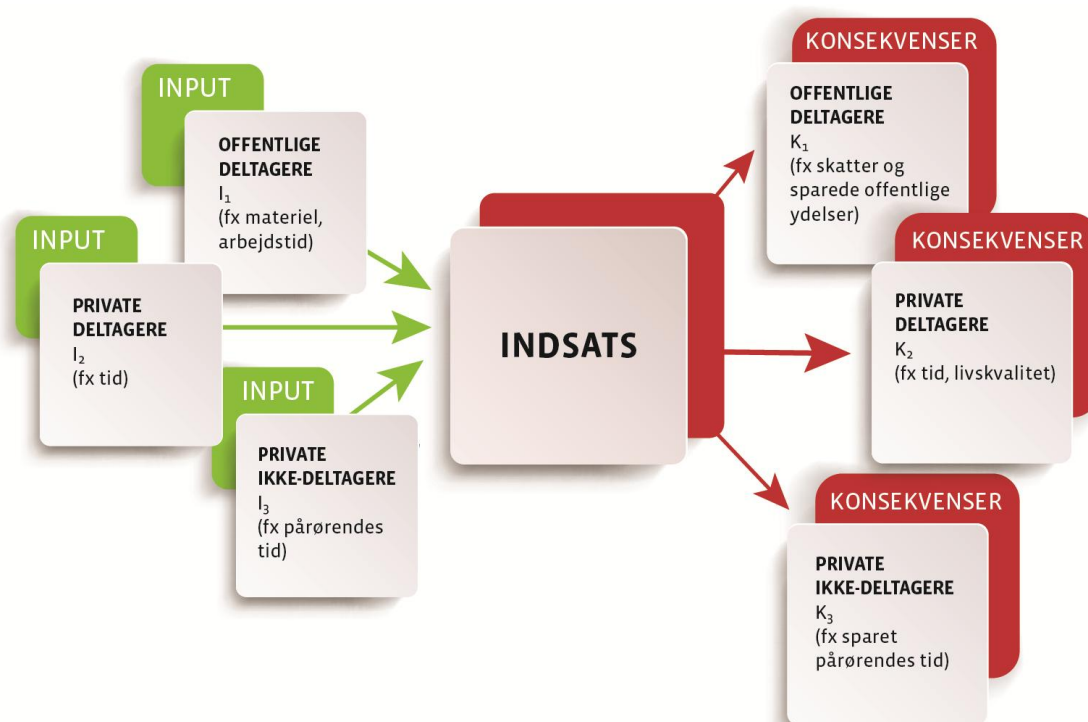
Pjecen vedrører samfundsøkonomiske evalueringer, der typisk kendes som cost-effectiveness-, cost-saving- og cost-benefit-analyser.

Input og konsekvenser

I Socialstyrelsen skelner vi mellem en indsats' eller metodes *input* og *konsekvenser*. *Input* er de ressourcer, som den offentlige sektor og private borgere bruger på indsatsen. De private borgere er primært brugerne af den sociale indsats, men kan også være fx brugernes pårørende. Den offentlige sektor leverer input som materiel og arbejdstimer, mens de private borgere fx bruger deres tid i indsatsen. *Konsekvenser* er de ændringer for de private borgere og den offentlige sektor, som følger af indsatsen. Konsekvensen af en indsats for brugeren af det sociale tilbud kan være, at han eller hun oplever forbedret livskvalitet, mindre misbrug eller bedre tilknytning til arbejdsmarkedet. Som følge af den forbedrede livssituation kan en konsekvens for den offentlige sektor være, at det offentlige sparer ressourcer til yderligere indsatser eller opnår en gevinst i form af øget skattebetaling. Pårørende kan fx spare tid som følge af indsatsen.

I figur 1 har vi illustreret input og konsekvenser for hver af de tre aktørers perspektiv: Det offentlige, private deltagere (brugere af det sociale tilbud) og private ikke-deltagere (fx pårørende). Evalueringen er udført med et samfundsøkonomisk perspektiv, når den inkluderer både private og offentlige input og konsekvenser.

Figur 1 Input og konsekvenser i en samfundsøkonomisk evaluering af en indsats



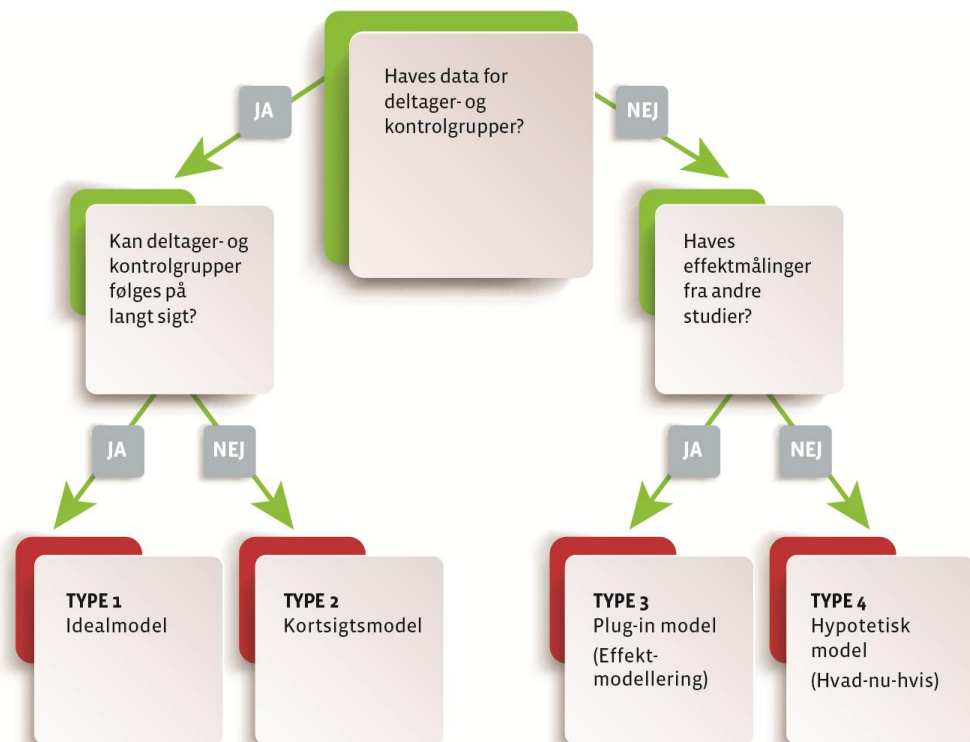
Beregning og modellering af effekter

Samfundsøkonomiske evalueringer for Socialstyrelsen skal bygge på kvantitative målinger af indsatsens effekter. Med *effekter* menes forandringer for brugerne (og evt. deres pårørende) som følge af den sociale indsats.

Effekterne måles i forhold til et basisalternativ. Et basisalternativ kan være den sædvanlige praksis, at der slet ikke er nogen indsats eller en anden, specifik indsats. For at man kan udføre en samfundsøkonomisk evaluering, skal man kende de langsigtede effekter af indsatsen. Disse kan måles af jer som evaluator, I kan indsamle dem fra andre studier, eller I kan modellere dem.

I samfundsøkonomiske evalueringer foretaget for Socialstyrelsen skelner vi mellem kvaliteten af det evalueringsdesign, der er anvendt til at måle effekter, og kvaliteten, hvormed eventuelle ukendte effekter modelleres. Kvaliteten af effektmodellering afhænger af behovet for modellering. Hvis alle effekter er målt på lang sigt, er der intet behov for modellering. Det kalder vi *idealmodellen*. Typisk findes effektmålinger dog kun på kort sigt. Det kalder vi en *kortsigtsmodel*, hvor der ofte vil være behov for modellering af langsigteffekterne. I kan modellere ukendte effekter med eller uden adgang til data for deltager- og kontrolgruppen for en specifik indsats. Hvis I ikke har adgang til sådanne data, kan I anvende eksisterende effektmålinger. Det kalder vi en *plug-in-model*. Findes der ikke eksisterende effektmålinger kan I foretage potentialeberegninger ved hjælp af hypotetiske effekter. Det kalder vi en *hypotetisk model*. Modellerne er illustreret i figur 2.

Figur 2 Beskrivelse af modelleringsbehov



Tre typer af evalueringer

I Socialstyrelsen skelner vi mellem tre hovedtyper af samfundsøkonomiske evalueringer:

- Cost-benefit-analyse
- Cost-effectiveness-analyse
- Cost-saving-analyse

Fælles for disse evalueringstyper er, at man anvender borgernes betalingsvilje til at værdisætte input og konsekvenser. Som en del af en samfundsøkonomisk evaluering for Socialstyrelsen kan det være relevant, at I laver en *budgetøkonomisk opgørelse*. Her skal I på et overordnet niveau vurdere, hvordan forskellige grupper af aktørers budgetter bliver påvirket, eksempelvis hvordan kommunens og statens udgifter og indtægter bliver ændret som følge af indsatsen.

Forskellen på de tre typer af evaluering

Cost-benefit-analysen er den mest omfattende evalueringstype. Den inkluderer alle input og konsekvenser – både de monetære og ikke-monetære (såsom ”forbedret livskvalitet”) med det formål at afdække, om indsatsen samlet set er velfærdsforbedrende. Det vil sige, om indsatsens gevinster overstiger dens omkostninger.

Cost-effectiveness-analysen inkluderer alle monetære input og konsekvenser, og derudover en ikke-monetær men kvantificeret effekt for brugerne af indsatsen. Den har til formål at opgøre omkostningseffektiviteten af en indsats, dvs. omkostningerne for at opnå en given effekt. Den besvarer ikke, om en indsats er rentabel.

Cost-saving-analysen er en særlig variant af cost-benefit-analysen. Den inkluderer monetære input og konsekvenser. Den kan bruges, når det hverken er muligt at måle eller værdisætte effekterne for borgeren. I en cost-saving-analyse vurderer man således omkostningerne og gevinsterne for samfundet ved at opnå en ikke-kvantificeret velfærdseffekt for brugerne af indsatsen. Ofte anvendes cost-saving-analysen til at vurdere, om en indsats medfører sparede omkostninger på sigt for det offentlige.

I Tabel 1 har vi opsummeret, hvilke hovedkrav der er, til at de forskellige typer af evaluering kan gennemføres, samt hvilke evalueringsspørgsmål de besvarer.

Tabel 1 Typer af evalueringer, evalueringsspørgsmål og krav til måling

Type	Evalueringsspørgsmål	Besvares ved at vurdere	Hovedkrav
Cost-benefit-analyse	Er indsatsen velfærdsfordrende?	Om indsatsens gevinster (inkl. gevinst for borgerne) overstiger dens omkostninger	Værdien af alle væsentlige input og konsekvenser måles, herunder også de ikke-monetære for berørte borgere
Cost-effectiveness-analyse	Hvor omkostningseffektiv er indsatsen?	Nettoomkostningen ved at opnå en kvantificeret men ikke værdisat effekt for borgerne	Værdien af input og konsekvenser for offentlige og private, der kan måles monetært, samt en primær ikke-værdisat effekt, måles.
Cost-saving-analyse	Sparer indsatsen mere end den koster?	Om nettoomkostningen ved den sociale indsats er negativ	Værdien af input og konsekvenser for offentlige og private, der kan måles monetært, inddrages.

Vigtige forbehold

I Socialstyrelsen har vi konstrueret anbefalingerne under afvejning af bedste praksis og pragmatiske hensyn. Ikke desto mindre vil det være vanskeligt for evaluatoren at opfylde alle krav i anbefalingerne i alle tilfælde. Det gælder især på områder, hvor der ikke på nuværende tidspunkt findes estimater for værdien af konsekvenser. Når I udarbejder en samfundsøkonomisk evaluering, er det derfor vigtigt, at I påpeger, hvor der er manglende viden på forskellige områder, da det kan være årsag til, at nogle konsekvenser ikke kan belyses.

Der er desuden mange flere elementer i en samfundsøkonomisk evaluering, end dem vi har opgjort her. For eksempel hvordan langsigteffekter modelleres, samt hvordan ikke-markedsgoder værdisættes. Men der er hverken i evalueringssmiljøet eller i forskningen tilstrækkelig konsensus og viden til, at vi kan give klare anbefalinger på disse områder. Det må evaluatoren vurdere og argumentere for fra sag til sag. For evalueringsprojekter med særligt begrænsede ressourcer kan I tage udgangspunkt i beregninger, der ser bort fra særligt usikre estimater, fx langsigtsmodellering.

De syv trin i samfundsøkonomiske evalueringer for Socialstyrelsen

Vi har opdelt gennemførelsen af en samfundsøkonomisk evaluering for Socialstyrelsen i syv trin. Her er en kort beskrivelse af hvert trin samt en række anbefalinger til, hvad I skal huske under hvert af trinene.

Trin 1: Beskrivelse af indsatsen

Når I laver en evaluering for Socialstyrelsen, skal den indeholde en beskrivelse af den sociale indsats' formål, målgruppe og metode. Beskrivelsen af målgruppe og metode skal tage udgangspunkt i Socialstyrelsens Vidensdeklaration.

Trin 2: Valg af basisalternativ

Derudover skal I beskrive relevante alternative indsatser. Heraf skal I vælge ét basisalternativ, som I vil måle input og konsekvenser i forhold til.

Basisalternativet afhænger af den konkrete evaluering. Eksempler på typisk anvendte basisalternativer er *"Treatment-as-usual"* eller *"Bedste alternative indsats"*. I bør i alle tilfælde beskrive det detaljeret. I bør også beskrive, om dem, der laver den sociale indsats, forventer, at den nye indsats substituerer eller komplementerer eksisterende indsatser, eller om den nye indsats når nye målgrupper.

Trin 3: Valg af evalueringstype og afgrænsning

Valg af tidshorisont

I skal vælge tidshorisonten for de input og konsekvenser, I måler. Tidshorisonten skal være tilstrækkelig lang til, at I kan medtage alle væsentlige input og konsekvenser. En lang tidshorisont vil ofte kræve, at langsigtskonsekvenserne modelles. I bør afveje, om den usikkerhed, en langsigtsmodellering indebærer, er væsentlig i forhold til de konsekvenser, I udelader, hvis I anvender en kortere tidshorisont.

Valg af evalueringstype

Idet velfærdsforbedringer af en social indsats for de private deltagere normalt ikke kan værdisættes, vil man typisk anvende en cost-saving-analyse, og i særlige tilfælde en cost-effectiveness-analyse.

Jeres evalueringer skal indeholde:

- Valg af én af de tre hovedtyper af samfundsøkonomisk evaluering: cost-benefit-analyse, cost-effectiveness-analyse eller cost-saving-analyse.
- Argumenter for valget af evalueringstype
- En beskrivelse af, hvilke beslutningsspørgsmål evalueringen hjælper med at besvare
- Hvilke af indsatsens formål (beskrevet i trin 1) den økonomiske evaluering eventuelt ikke tager hensyn til.

Perspektiv for analysen

I bør anvende et samfundsøkonomisk perspektiv i analysen. I skal også beslutte, om I vil supplere med en budgetøkonomisk opgørelse, herunder hvilke aktører der skal være i fokus i den budgetøkonomiske opgørelse.

Trin 4: Beregning og modellering af effekter

En forudsætning for at kunne udføre en samfundsøkonomisk evaluering er, at der er gennemført en effektevaluering. I trin 4 skal I tydeliggøre effektevalueringens evidensniveau i de to dimensioner: Evalueringsdesign og modelleringsbehov.

Evalueringsdesign

I skal vurdere evalueringsdesignet efter Socialstyrelsens evidenshierarki fra Vidensdeklarationen. Det skal I supplere med et fagligt helhedsskøn.

Ved måling af effekter for deltagerne, anbefaler vi, at I tager udgangspunkt i Socialstyrelsens liste over validerede instrumenter¹.

Modelleringsbehov

I skal også beskrive behovet for modellering af effekter på baggrund af figur 2 (se side 3). Når I modellerer effekter, skal I beskrive, hvilken metode I benytter til det.

Trin 5:

Opgørelse og værdisætning af input og konsekvenser

Opgørelse af input og konsekvenser

I skal inddrage alle relevante og målbare input og konsekvenser for alle sektorer i det offentlige og for både deltagere og ikke-deltagere.

Alle aktiviteter i input og konsekvenser bør I så vidt muligt opgøre for sig og opdele på private og offentlige aktører. I skal måle input og konsekvenser i den samfundsøkonomiske evaluering i forhold til basisalternativet.

Vi anbefaler også, at I som minimum inkluderer de konsekvenser, der kan måles i nationale registre. I den tilhørende brugervejledning finder I eksempler på relevante registre, der kan anvendes.

Når I måler input og konsekvenser i det offentlige, anbefaler vi, at I inkluderer implementerings- og driftsomkostninger. Det vil ofte være relevant at medregne et overhead på udgifterne som afspejler omkostningerne til administration, lokaler, møbler mv. Størrelsen af overhead vil afhænge af den enkelte type omkostning, og hvordan denne er opgjort, og bør derfor vurderes i det konkrete tilfælde. Hvis I ikke har viden om størrelsen på overhead, anbefaler vi, at I anvender en overheadsats på 20 %.

¹ <http://www.socialstyrelsen.dk/om-os/instrumenter-til-evalueringer>

Hvis brugerne eller deres pårørende anvender arbejdstid til deltagelse i indsatsen, skal I også medregne produktionstab, som det medfører.

Derudover bør I inkludere en arbejdsudbudsforvridning på 20 % af det offentlige merfinansieringsbehov til indsatsen (se punkt 6).

Værdisætning af input og konsekvenser

I bør anvende markedspriser inkl. skatter og afgifter.

I bør korrigere faktorpriser, samt lønninger til arbejdskraft, med en nettoafgiftsfaktor på 1,17 og opgøre priser i faste priser med angivelse af prisår. Der omregnes til det valgte prisår ved hjælp af forbrugerprisindekset.

I en eventuel budgetøkonomisk opgørelse, skal I opgøre de faktiske udgifter og indtægter, som i mange tilfælde vil svare til faktorpriserne.

Hvis I som evaluator ikke har kendskab til specifikke priser, der kan anvendes til værdisætning i det specifikke tilfælde (og hvis I ikke har ressourcer til at indsamle disse), anbefaler vi, at I anvender enhedspriser fra eksisterende registre.

Trin 6: Resultat af den samfundsøkonomiske evaluering

Opgørelse af nutidsværdi

I skal opgøre nutidsværdien af omkostninger, gevinster og effekter ved at bruge en samfundsøkonomisk kalkulationsrente på 4 % for input og effekter målt over de første 35 år, 3 % for de næste 35 år og 2 % for input og effekter herefter.

Budgetøkonomisk opgørelse

I skal foretage en supplerende budgetøkonomisk opgørelse, hvis I vurderer, det er relevant. Her skal I fordele udgifter og indtægter opgjort i observerede faktor- eller markedspriser på centrale aktører, eksempelvis kommuner, stat og private.

Offentligt merfinansieringsbehov

I skal opgøre det offentlige merfinansieringsbehov for indsatsen. Det skal I opgøre som forskellen i nutidsværdien af de offentlige indtægter og udgifter, der ændres som følge af indsatsen.

Præsentation af resultater

Det kvantitative resultat, der er relevant for den valgte evalueringstype, skal I præsentere sammen med en beskrivelse af de ikke-medregnede input og konsekvenser og en konklusion. I *Konklusionen* skal I forholde jer til, om indsatsen er omkostningseffektiv eller samfundsøkonomisk rentabel.

Hvis I har lavet en budgetøkonomisk opgørelse, skal I supplere med resultatet for de centrale aktører, herunder de fordelingsmæssige konsekvenser af indsatsen.

Trin 7: Evalueringens usikkerhed

Som evaluator bør I skelne mellem statistisk usikkerhed og modelleringsusikkerhed. Den statistiske usikkerhed bør I beskrive på både input- og konsekvenssiden. Modelleringsusikkerheden skal I præsentere i form af udvalgte følsomhedsevalueringer på de mest centrale og usikre estimater.

Opsummering af metodiske valg i de syv trin

Vi anbefaler, at I indledningsvis opsummerer de metodiske valg, I foretager. I kan bruge denne skabelon:

Tabel 2 Skabelon til opsummering af samfundsøkonomisk evaluering

Hovedtrin	Undertrin
Trin 1: Beskrivelse af indsatsen	Formål Målgruppe Metode
Trin 2: Valg af basisalternativ	Mulige alternativer Basisalternativer
Trin 3: Valg af evalueringstype og afgrænsning	Evalueringstype Perspektiv Tidshorisont
Trin 4: Beregning og modellering af effekter	Evalueringsdesign Modelleringsbehov
Trin 5: Opgørelse og værdisætning af input og konsekvenser	Opgørelse af input og konsekvenser Værdisætning
Trin 6: Resultat af den samfundsøkonomiske evaluering	Opgørelse af nutidsværdi Budgetøkonomisk evaluering Offentligt finansieringsbehov Præsentation af resultater Udeladte omkostninger og effekter
Trin 7: Evalueringens usikkerhed	Behandling af usikkerhed