

Samhällsekonomisk utvärdering av utfallet för Enter 2012-2017

Fredrik Hansen
2018-12-07

Förord

Författaren har under arbetets gång erhållit många värdefulla kommentarer från Eva Norrby (Jönköpings kommun), Peter Hedfors (Samordningsförbundet Södra Vätterbygden), Anna Petersén och övriga från Enter-gruppen samt Johannes Hagen (Internationella Handelshögskolan i Jönköping)

Denna rapport har utvecklats tillsammans med professor Paul Nystedt, Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

Författaren ansvarar själv för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Skillingaryd 2018-12-07

Fredrik Hansen

Innehåll

Förord.....	1
1. Introduktion.....	4
1.1 Syfte och avgränsningar	4
1.2 Sammanfattning	4
2. Verksamheten Enter.....	6
2.1 Kort beskrivning av Enter	6
2.2 Enters utfall 2012-2017	6
2.2.1 Försörjning.....	7
2.2.2 Sysselsättning	8
2.2.3 Övrig statistik av intresse i SUS	9
2.2.4 Statistik kring hälsoförbättring och livskvalitet	10
3. Samhällsekonomisk utvärdering	12
3.1 Grundläggande kring samhällsekonomisk utvärdering	12
3.2 Utförda studier av intresse.....	12
3.2.1 Konsultbaserade värderingsstudier kring utanförskap	12
3.2.2 Försäkringskassans effektutvärdering från 2017	13
3.3 Vår ansats	14
4. Resultat.....	16
4.1 Samhällsekonomisk utvärdering av Enters utfall 2012-2017	16
4.1.1 Ingen offentlig försörjning.....	16
4.1.2 Studiestöd/Studiemedel.....	17
4.1.3 Sjukersättning.....	17
4.1.4 Aktivitetsstöd.....	17
4.1.5 Aktivitetsersättning	17
4.1.6 Sjukpenning	18
4.1.7 Försörjningsstöd	18
4.1.8 Förbättringar i hälsa och livskvalitet	18
4.1.9 Det kontrafaktiska utfallet.....	18
4.1.10 Summering	19
4.2 Illustrativ prognos fem år framåt	19
4.3 Reflektioner kring utförd samhällsekonomisk utvärdering.....	19
5. Inför framtida samhällsekonomisk utvärdering	21
5.1 Statistik.....	21
5.2 Urval och matchning av deltagare.....	21
6. Avslutande kommentarer.....	23

Referenser	24
Appendix: Känslighetsanalys	25

1. Introduktion

1.1 Syfte och avgränsningar

Följande rapport syftar till att samhällsekonomiskt utvärdera samverkansverksamheten Enter. Tre avgränsningar kommer att tillämpas.

För det första berör den samhällsekonomiska utvärderingen *utfallet* för Enter. Det är således inte en fullständig kostnads-nyttoanalys av Enters verksamhet. Fokus är istället på det resultat som Enter har uppnått och detta kommer att analyseras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Den andra avgränsningen gäller tidsram. Enter startade sin verksamhet 2012. I denna rapport kommer utfallet för tidsramen 2012-2017 att beaktas. Eftersom genomsnittlig inskrivning för deltagare i Enter är ett år är det i praktiken *fem* års utfall (2013-2017) som vi kommer att beakta. Vi kommer dessutom att analysera Enters utfall sett till ett genomsnittligt år baserat på dessa fem år.

Den tredje och sista avgränsningen gäller att vi kommer att använda tillgänglig statistik kring Enters resultat. Särskilt viktigt kommer Försäkringskassans SUS-system (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) att vara. När det gäller statistik kring hälsoförbättring och livskvalitet kommer vi att använda egen insamlad statistik av Enter-gruppen.

Vi kommer i denna rapport också att ge förslag på hur samhällsekonomiska utvärderingar kan genomföras systematiskt för verksamheter baserade på samverkan mellan olika offentliga organisationer såsom Enter. I samband med det kommer vi dessutom att kommentera vilken slags statistik som krävs för denna uppgift.

Slutligen, följande rapport kommer också att fungera som en förstudie till grund för kommande forskningsansökningar kring samhällsekonomiska utfall för samverkansprojekt som Enter.

1.2 Sammanfattning

Enter är en samverkansverksamhet där representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Jönköping och Jönköpings kommun är samlokaliserade för att på så sätt underlätta och effektivisera sina kontakter med målgruppen. Enter har varit igång sedan 2012 och tar in runt 40 nya deltagare per år. Man är i genomsnitt inskriven i Enter i 12 månader (362 dagar).

I Försäkringskassans SUS-system (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) finns i dagsläget inte uppgifter specifikt på individnivå, utan endast statistik som kan tolkas på en aggregerad nivå. Det är därför inte heller möjligt att följa utvecklingen för individerna och alla analyser får därför baseras på förändringar i det totala antalet individer som uppbär försörjningsposterna aktivitetserättning, aktivitetsstöd, försörjningsstöd, sjukersättning och sjukpenning. När det gäller de nya posterna (vid avslut) kring arbete och studier finns det däremot statistik kring heltidsaktiva. Enter har under 2012-2017 resulterat i motsvarande 11 heltidsaktiva inom icke-subventionerat förvärvsarbete, 14,8 heltidsaktiva inom subventionerat arbete och 27,3 heltidsaktiva inom studier.

Försörjningsposterna arbete, studier och sjukersättning ser vi som ändpunkter. Detta utifrån perspektivet att individerna som uppbär ersättning för denna typ av aktiviteter inte längre i samma utsträckning riskerar att vandra runt mellan olika offentliga försörjningskällor – att de "slutar snurra

runt i systemet". Det är dessa tre försörjningsposter som ingår i vår värdering. Övriga försörjningsposter ses som att man fortsätter "snurra runt i systemet" och värderas inte. Då ingen uppföljningsstatistik finns att tillgå kring vad som händer en tid efter utskrivning från Enter gör vi antagandet värderingsmässigt att subventionerat förvärvsarbete ses som icke-subventionerat arbete på 75% och studier ses som icke-subventionerat arbete på 50%. Grunden till dessa antaganden är att deltagaren gjort viktiga närmande steg mot arbetsmarknaden och förbättrat sin anställningsbarhet. Icke-subventionerat arbete är därefter värderat till månadslön (med arbetsgivaravgift) på 24 732 kr (från Försäkringskassan, 2017). Sjukersättning kan vi dock i nuläget inte värdera monetärt annat än "minskade transfereringar_{sjukersättning}". Statistik kring hälsa och livskvalitet fås från Enter-gruppen egna insamling på 150 deltagare vid in- och utskrivning (baserad på EQ-5D-enkäten). Resultaten kommer inte, givet ramarna för detta projekt, att värderas monetärt utan ingår som en kvalitativ post "förbättrad hälsa och livskvalitet".

Nämnda poster på årsbasis summeras till:

2 122 005 kr + minskade transfereringar_{sjukersättning} + förbättrad hälsa och/eller livskvalitet

Inför kommande samhällsekonomiska utvärderingar bör det statistiska underlaget förbättras. Det är önskvärt att följa deltagare på individbasis eftersom uppgifter på aggregerad nivå tenderar att dölja viktiga mönster och mekanismer för hur individerna faktiskt påverkas av de genomförda insatserna. Av samma anledning är det också viktigt att heltidsaktiva kan beräknas för andra poster än arbete och studier. Egen statistikinsamling kring årlig uppföljning av deltagarens försörjningsposition efter utskrivning från Enter är viktig. Detta kan även integreras med frågor kring hälsa och livskvalitet. Generella studier såsom EQ-5D anser vi vara mindre lämpliga i detta fall. Istället är det att föredra hälsorelaterade frågor som ligger närmare i vilken omfattning deltagande i Enter påverkade deltagarna att nå mål kring arbete/studier/rätt ersättning.

Generellt anges ofta randomiserade kontrollstudier vara den metodik som ger störst tillförlitlighet när det gäller att utvärdera hur en intervention, behandlingsinsats eller ett socialt program påverkar de individer som får ta del av en sådan insats. Men givet Enters struktur och uppbyggnad är det tveksamt om en sådan utvärderingsmetodik i sin renaste form kommer att kunna tillämpas vid utvärdering av verksamheten. Ett rimligt alternativ kan vara att jämföra med likartade grupper från andra geografiska områden, andra kommuner eller andra delar av landet. Detta kan också vara grunden i en kommande forskningsansökan.

Ett mer grundläggande spår som också bör utredas vidare (och dessutom kan utgöra grund för en forskningsansökan) är kring den konsultmarknad som uppstått kring ekonomisk utvärdering av sociala investeringar. Inte sällan tillämpas utvärderingsmetoder som varken är i linje med vedertagen samhällsekonomisk metodik eller evidensbaserat arbetssätt. Här krävs analys kring vad utvärderingar av tveksam kvalitet kan innebära för politiskt beslutsfattande och samhället i helhet, samt hur detta kan åtgärdas.

2. Verksamheten Enter

2.1 Kort beskrivning av Enter

Enter är en samverkansverksamhet som startade upp 2012. De som samverkar är myndigheter (Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen), Region Jönköping och ett antal kommuner (Jönköping, Habo, Mullsjö och Vaggeryd). Verksamheten finansieras till stor del av Samordningsförbundet Södra Vätterbygden och ansvaret för själva verksamheten ligger hos Arbetsmarknadsavdelningen i Jönköpings kommun.

Representanter för aktuella kommuner, region och myndigheter är samlokaliserade (i Jönköping) och på detta sätt kan de på ett bredare sätt och med ett gemensamt ansvar möta individers behov för långsiktiga lösningar mot arbete och studier.

Enter riktas mot individer 18–64 år, men prioriterad målgrupp är 18–29 år med psykisk ohälsa och/eller psykisk funktionsnedsättning.¹ Oftast har potentiella deltagare haft många myndighetskontakter under en längre tid utan att hitta en långsiktig lösning. För att bli aktuell för Enter skall det också ha bedömts att deltagaren har en arbetsförmåga att bygga på inom ett år. Genomsnittlig inskrivningstid är ett år (362 dagar). Det tas in runt 40 nya deltagare per år.

Målsättningen med Enters verksamhet är trefaldig:

- 40% av deltagarna som bedöms ha arbetsförmåga har kommit i arbete eller studier
- Övriga deltagare har fått stöd till att komma till rätt försörjning
- 75% av deltagarna upplever att deras hälsa och/eller livskvalitet förbättras

Enters verksamhet har tidigare utvärderats utifrån fokus på arbetsprocesser i verksamheten, se Karlsson (2014). Det finns också en slutrapport sett till projektperioden 2012-2014 för Enter, se Arbetsmarknadsavdelningen, Jönköpings kommun (2015).

2.2 Enters utfall 2012-2017

Statistik kring Enters utfall finns rapporterad i Försäkringskassans SUS-system (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet). Tidsramen sattes till januari 2012 till och med december 2017. Statistik har inhämtats från deltagare med status "avslutad" vilket fick till följd, givet att deltagare är i genomsnitt inskrivna hos Enter i 12 månader (362 dagar), att det är fem års utfall vi kommer beakta. Totalt antal deltagare i SUS är givet dessa förutsättningar 213 deltagare, varav 206 unika deltagare. Det finns således deltagare som varit inskrivna hos Enter mer än en gång.

I SUS finns olika typer av statistik inrapporterad för Enter. Aktuell statistik är insamlad vid in- och utskrivning till Enter. I denna rapport är försörjning och sysselsättning i fokus och vi kommer inrikta oss på statistik kopplat till dessa två poster. Därmed inte sagt att annan slags statistik i SUS kring Enter är ointressant. Tvärtom finns det mycket att hämta här för analyser av olika slag.

Samtidigt finns det också ett antal begränsningar med SUS. En av de främsta begränsningarna är att man inte kan följa individer över tiden (och på så sätt kopplat förutsättningar och insatser till just individers utfall). I SUS kan man enbart se hur olika poster utvecklas storleksmässigt över tid, d.v.s. det som brukar benämnas som aggregerad nivå. Dessvärre, eftersom några av Enters deltagare tillhör fler än en post (och i olika omfattning) kan vi i nuläget inte uttala oss nämnvärt specifikt kring i

¹ Information kring Enters verksamhet är hämtad från Samordningsförbundet Södra Vätterbygdens hemsida: <http://www.finsamjonkopingslan.se/sodravatterbygden/aktiviteter/enter.4.7687fc0e132a53be0fe80006604.html>

vilken riktning förändringar sker framöver. Men vi kommer att kunna säga något kring omfattningen av de som är i arbete och studier (sett till heltidsaktivitet) samt i vilken omfattning de olika försörjningsposterna resulterar i att man kommer i arbete eller studier. Vi kommer tillbaka till SUS och lämplig statistik i kapitel 5 kring strukturer för framtida samhällsekonomiska utvärderingar.

När det gäller statistik kring hälsa/livskvalitet för Enters deltagare mellan 2012–2017 så finns det inte att hämta i SUS. Dock har Enter-gruppen själva samlat in statistik kring detta i form av en EQ-5D-baserad enkät vid in- och utskrivning till Enter. Vi kommer att rapportera huvudresultaten från denna statistikinsamling.

2.2.1 Försörjning

I vilken omfattning förändringar skett sett till försörjningsposter är intressant för denna rapport, se tabell 1 nedan. Som nämnts finns det deltagare som tillhör mer än en post vilket innebär att slutsatser får framföras med försiktighet.² I halvtidsseminariet framkom att vanliga kombinationer är aktivitetsersättning/försörjningsstöd, aktivitetsstöd/försörjningsstöd samt aktivitetsstöd/sjukpenning.

Tabell 1: Försörjning för deltagare i Enter före och efter insats.

Försörjning	Antal deltagare före insats	Andel före	Antal deltagare efter insats	Andel efter	Förändring	Förändring i procent
Sjukpenning ³	43	20%	32	15%	-11	-26%
Aktivitetsersättning	63	30%	61	29%	-2	-3%
Sjukersättning	4	2%	12	6%	8	200%
A-kassa	6	3%	1		-5	-83%
Aktivitetsstöd	22	10%	18	8%	-4	-18%
Försörjningsstöd	95	45%	55	26%	-40	-42%
Studiestöd/Studiemedel			15	7%	15	
Annan offentlig försörjning			5	2%	5	
Ingen offentlig försörjning			24	11%	24	
Uppgift saknas			3	1%	3	

Källa: SUS

Ett par saker är särskilt intressant att uppmärksamma kring ovan tabell. Först och främst menas med "Ingen offentlig försörjning" att deltagaren är i *arbete* (dock oklart i vilken omfattning). Tillsammans med "Studiestöd/Studiemedel" blir dessa nya poster vid avslut (det var ju ingen som innehade dem vid inskrivning). Det har dessutom skett en nedgång i poster som "Försörjningsstöd", "Sjukpenning"

² En annan konsekvens av att man kan tillhöra fler än en post är att deltagarantalet i tabellerna i denna rapport oftast inte summerar till 213 (vilket var det antal deltagare Enter haft mellan 2012-2017).

³ Denna post redovisas i SUS som "Sjukpenning/Rehabpenning" men vi väljer att enbart visa den som "Sjukpenning".

och "Aktivitetsstöd". Utifrån Enters målsättning är det väntade förändringar. Samtidigt har en mindre nedgång skett i posten "Aktivitetsersättning".⁴

Givet ramen för denna studie finns det tre poster som är mindre intressanta och vi kommer vi härefter att bortse från dem i denna rapport:

- "A-kassa" (vid halvtidsseminarium framkom att det står klart inför deltagande i Enter att deltagaren inte kan stanna kvar i denna försörjningspost),
- "Annan offentlig försörjning" (vid halvtidsseminariet framkom att denna post utgörs av i mångt och mycket av graviditetsledighet), samt
- "Uppgift saknas" (med detta menas att man avslutat sin kontakt med Enter oplanerat och vidare information finns inte att tillgå).

2.2.2 Sysselsättning

Posterna "Ingen offentlig försörjning" (d.v.s. att man är i arbete) samt "Studiestöd/Studiemedel" är vitala för denna rapport. I SUS finns även statistik kring hur många heltidsaktiva det var vid avslut för dessa två poster även om de benämns som "förvärvsarbete" och "studier". Vi kommer härefter använda dessa senare beteckningar.

Tabell 2: Sysselsättning före och efter insats (även sett till heltidsaktivitet).

Sysselsättning	Före insats	Medel före insats ⁵	Motsvarar heltidsarbete	Efter insats	Medel efter insats	Motsvarar heltidsarbete
Icke-subventionerat arbete	2	23	0,5	14	82	11,5
Subventionerat arbete	0			22	67	14,8
Eget företag	0			0		
Antal deltagare i förvärvsarbete	2	23	0,5	36	73	26,3
Antal deltagare i studier	1	25	0,3	32	86	27,6
Summa deltagare i förvärvsarbete och/eller studier	3	23	0,7	67	80	53,9
Arbetssökande deltagare	15			35		
Uppgift saknas	0			3		

Källa: SUS

I tabell 2 ovan redovisas inte bara antal deltagare (fortsatt oklart exakt i vilken omfattning) utan också att under perioden 2012-2017 så har Enters deltagare kommit till motsvarande 11,5 heltidsaktiva inom icke-subventionerat förvärvsarbete, 14,8 heltidsaktiva inom subventionerat förvärvsarbete och 27,6 heltidsaktiva inom studier. Totalt summerar det till motsvarande 53,9

⁴ Det har framkommit i diskussion med Entergruppen att det inte är anmärkningsvärt att det skett en mindre förändring sett till "Aktivitetsersättning". Det beslut deltagaren har från Försäkringskassan kring denna försörjningspost gäller under två år och man deltar inte i Enter så länge.

⁵ "Medel" före/efter insats avser medelvärdet av hur stor del av heltidsaktivitet deltagarna haft för respektive post.

heltidsaktiva inom dessa tre poster. Själva deltagarantalet har dock varit högre, som framgår från aktuell tabell har "Summa deltagare i förvärvsarbete och/eller studier" gått från 3 till 67.

Enligt tabell 2 fanns det vid inskrivning motsvarande 0,5 heltidsaktiva inom icke-subventionerat förvärvsarbete och 0,3 heltidsaktiva inom studier. Detta innebär att Enters utfall kring dessa poster blir:

- $11,5 - 0,5 = 11$ heltidsaktiva inom icke-subventionerat förvärvsarbete,
- 14,8 heltidsaktiva inom subventionerat förvärvsarbete och
- $27,6 - 0,3 = 27,3$ heltidsaktiva inom studier.

Det är också intressant att uppmärksamma att antalet arbetssökanden har ökat från 15 till 35 deltagare (även det är oklart i vilken omfattning). Detta närmande mot arbetsmarknaden är i linje med Enters målsättning.

2.2.3 Övrig statistik av intresse i SUS

Utifrån Enters målsättning ska deltagare komma i arbete eller studier, eller till rätt ersättning. Utifrån arbete/studier är det intressant att undersöka försörjningspost vid inskrivning och se vid avslut hur många heltidsaktiva det sedan blev i arbete (i detta fall summeras icke-subventionerat och subventionerat förvärvsarbete) och studier. Tabell 3 nedan summerar denna statistik. Även för denna tabell gäller att det finns deltagare som tillhör fler än en post.

Tabell 3: Försörjning vid inskrivning, heltidsaktiva inom arbete och studier vid avslut.

Försörjning när insats påbörjas	Förvärvsarbete vid avslut (heltidsaktiva)	Studier vid avslut (heltidsaktiva)
Sjukpenning	4,3	7,6
Aktivitetsersättning	3,3	8,3
Sjukersättning	0	0,3
Aktivitetsstöd	5	4,5
Försörjningsstöd	13,7	9,5

Källa: SUS

Sett till förvärvsarbete är det främst posten "Försörjningsstöd" vid inskrivning som resulterar i detta och med 13,7 heltidsaktiva. Nu är visserligen försörjningsstöd störst jämfört med andra försörjningsposter, 95 deltagare tillhörde den vid inskrivning (Tabell 1). Intressant är att när det gäller "Aktivitetsstöd" så tillhörde 22 deltagare den vid inskrivning och enligt tabell har vi 5 heltidsaktiva förvärvsarbetande vid avslut. Inom studier är det främst posterna "Försörjningsstöd", "Aktivitetsersättning" och "Sjukpenning" som resulterar i den (där "Sjukpenning" har minst antal deltagare vid inskrivning). Vi kommer tillbaka till denna tabell och liknande resonemang i vår värdering.

Slutligen är det intressant att se till hur utfallet fördelat sig sett till kön. Detta redovisas i Tabell 4. Sedan innan bortser vi från posten "A-kassa". Vi kan också se stöd för att "Annan offentlig försörjning" berörde graviditetsledighet eftersom denna post berör enbart kvinnor.

Även i denna tabell kan man tillhöra flera poster samtidigt och den exakta omfattningen är okänd. Men män är mer frekventa för posterna "Försörjningsstöd" och "Ingen offentlig försörjning" (d.v.s. arbete) samt i mindre skala när det gäller "Aktivitetsstöd" och "Studiestöd/Studiemedel". Kvinnor är

däremot mer frekventa gällande "Aktivitetsersättning" och "Sjukersättning" samt i mindre skala när det gäller "Sjukpenning".

Tabell 4: Försörjning vid avslut sett till kön.

Försörjning vid avslut	Kvinna	Man
Sjukpenning	17	15
Aktivitetsersättning	42	19
Sjukersättning	9	3
A-kassa		1
Aktivitetsstöd	7	11
Försörjningsstöd	21	34
Studiestöd/Studiemedel	6	9
Annan offentlig försörjning	5	
Ingen offentlig försörjning	9	15
Uppgift saknas		3
Totalt	116	110

Källa: SUS

2.2.4 Statistik kring hälsoförbättring och livskvalitet

I SUS finns ingen statistik kring hälsa och livskvalitet rapporterad för Enters deltagare. Men inom detta område har Enter-gruppen själva utfört en statistikinsamling. Man har utgått från EQ-5D-enkäten, ett välkänt standardiserat frågeformulär där individen själv uppskattar sin situation kring hälsa och livskvalitet. Dessa resultat kan sedan via ett viktningschema omsättas till kvalitetsjusterade levnadsår (QALY) som är ett vanligt begrepp att arbeta med i hälsoekonomiska studier.

Vi har tagit del av Enters statistikunderlag från beskriven insamling och kommer att rapportera dess huvudresultat. Att omvandla resultaten till kvalitetsjusterade levnadsår är en större uppgift, särskilt att utveckla lämpligt viktningschema, och kommer inte att utföras inom ramen för detta projekt.

EQ-5D-enkäten har samlats in vid in- och utskrivning för 150 deltagare mellan 2012-2017.⁶ När det gäller hälsa är det 145 deltagare som uppgivit en hälsobedömning på en skala 1-100 poäng vid både inskrivning och utskrivning.⁷ I genomsnitt har det skett en ökning på 12,2 poäng. 83 deltagare har angivit en förbättring med minst 10 poäng medan 23 deltagare har angivit en försämring med minst 10 poäng.

När det gäller livskvalitet har alla de 150 deltagarna angivit en bedömning på en tregradig skala vid utskrivning. 102 deltagare har angivit att deras livskvalitet är bättre vid utskrivning än vid inskrivning.

⁶ Enligt uppgift från Enter-gruppen så kom denna insamling igång dessvärre vid en senare tidpunkt än själva uppstarten för Enter.

⁷ Enligt uppgift från Enter-gruppen fick deltagarna vid utskrivning inte information kring vilket hälsorelaterat värde mellan 1-100 de angivit vid inskrivning.

44 av dessa 102 deltagarna har dessutom angivit att förbättringen i mycket hög grad hänger ihop med Enter.

3. Samhällsekonisk utvärdering

I denna rapport ser vi till Enters utfall utifrån ett samhällsekoniskt perspektiv. Samhällsekonisk analys är ganska strikt styrt utifrån ett metodperspektiv. Detta är å andra sidan inte orimligt givet den betydelse den tilldelas vid offentliga investeringar av olika slag.

Samtidigt finns det också andra ekonomiska utvärderingsmetodiker som kan vara mycket viktiga för regioner och kommuner i sin verksamhet. Tyvärr finns det också en konsultmarknad där utvärderingar med mycket liten förankring i vedertagen nationalekonomisk utvärderingsmetodik erbjuds och det kan klart ifrågasättas i vilken grad de kan användas som beslutsunderlag. Vi nämner nu kort kring olika utvärderingsansatser för att sedan presentera den variant vi kommer att tillämpa.

3.1 Grundläggande kring samhällsekonisk utvärdering

Grunden i samhällsekoniska analyser är att se till den extra produktion (positiv eller negativ) som skapas av en förändring. I huvudsak måste man då veta vilka förändringar som sker och därefter värdera dessa. Ekonomiska transfereringar (bidrag etc.) ses vanligtvis inte som del av en samhällsekonisk analys. Samtidigt är de av yttersta vikt för regioner och kommuner. Det finns således ofta en klar poäng att också redovisa på vilket sätt dessa poster påverkas av aktuell förändring. Dock måste man vara observant när man lägger ihop transfereringar och produktionstillägg/bortfall eftersom det finns en klar risk för dubbelräkning av effekter.

Som nämnts kommer vi i denna rapport att se till det samhällsekoniska utfallet för Enter. Andra värderingar kan också bli aktuella om lämpliga men i så fall särredovisas dessa för att inte riskera dubbelräkning. Inom ramen för detta projekt finns inte heller möjlighet att utveckla egna kalkylvärden. Vi kommer att hämta dessa från tidigare liknande utförda studier.⁸

3.2 Utförda studier av intresse

3.2.1 Konsultbaserade värderingsstudier kring utanförskap

Två konsultbolag som varit aktiva kring utvärderingar om utanförskap är SeeAB och Payoff. Den uppmärksamhet de fått har i och för sig ökat intresset för sociala värderingar detta slag, särskilt inom regioner och kommuner, men som samhällsekonisk utvärderingsmetod lämnar de mycket att önska.

SeeABs metodik går även under beteckningen sociala bokslut, se NUTEK (2008). Grunden i dessa studier är att ställa totalt utanförskap mot ett tillstånd utan utanförskap. I modellerna använder man schablonvärden kopplade till ett antal olika typfall som beskriver typiska personrelaterade fall av utanförskap. Resultaten från dessa typfall skalas sedan upp till att gälla för hela ekonomin man analyserar. Det redovisas ingen statistik kring hur vanliga dessa personfall faktiskt är samt dess utveckling över tid. Inte sällan läggs dessutom transfereringar och produktionsbortfall ihop vid summeringar. Författarna betonar dock att de inte utför samhällsekoniska värderingar i dess egentliga mening utan att de har utvecklat en egen metodik för att bättre fånga in utanförskapets kostnader för olika delar av samhället.

Professor Lars Hultkrantz, en av landets främsta inom samhällsekonisk utvärdering, kom häromåret ut med boken "Att utvärdera sociala investeringar" där bland annat SeeABs metodik analyseras. Hultkrantz (2015, s. 63) är mycket kritisk och nämner:

⁸ Att låna kalkylvärden från liknande tidigare utförda studier är en vanlig procedur vid samhällsekonisk utvärdering (så kallad "benefit transfer", se exempelvis kapitel 15 i Boardman et al., 2013).

”Men frågan är om det är så här man bör räkna. Mitt svar är nej och det finns heller ingen anledning att tro att resultaten i denna kalkyl är ens i närheten av vad en mer korrekt beräkning skulle visa.”

I övrigt betonar Hultkrantz att risken är uppenbar för dubbelräkning vid summering av transfereringar och produktionsbortfall. Som nämnts ovan är det dessutom oklart hur sannolika de olika persontyperna är. Denna typ av metodosäkerhet blir väsentligt större när man skalar upp över tid. Detta gäller såklart för alla modeller som skalas upp över tid men det blir långt mer allvarligt om initiala ansatsen är bristfällig. Det må vara att det bygger på faktiska levnadsöden (alternativt som bedöms vara trovärdiga). Däremot i vilken omfattning man kan skala upp från dessa till hela ekonomin beror på hur sannolika de faktiskt är och i så fall behövs tillgång till lämplig statistik för att avgöra denna rimlighet. Detta senare är också grunden i det evidensbaserade arbets sättet. Detta är också i linje med Hultkrantz (p. 64) bedömning:

”Särskilt vill jag understryka vikten av att använda populationsdata istället för typindivider. Genom att använda extrema typindivider får man extrema resultat, utan relevans för beslutsfattande.”

Mer grundläggande kring denna metodik så jämförs egentligen två ytterlighetsfall: fullständigt utanförskap och inget utanförskap. Att riktade aktiviteter (eller frånvaro av dem) skall resultera i någon av dessa ytterlighetsfall ter sig ganska osannolikt. Mest troligt är att man hamnar någonstans mittemellan. Givet det alternativ man överväger är det i så fall viktigare att jämföra med ett rimligt kontrafaktiskt utfall och på så sätt avgöra lämpligheten med aktuell aktivitet.

Pay Off är en annan utvärderingskonsultfirma som är populär bland kommuner och myndigheter, exempelvis Malmqvist et al. (2015). Denna rapport är i samma anda som SeeABs även om Pay Off bättre refererar till kontrafaktiska utfall. Det finns även i detta fall en avsaknad av transparens kring de schablonvärden de tillämpar vilket gör det svårt för läsaren att avgöra dess rimlighet, särskilt i vilken omfattning de är grundade i faktiska utfall (populationsdata). De tillämpar en utvärderingsmodell, Nyttosam som de dessutom förvaltar (samt säljer utbildningar inom), men huruvida denna modell är vetenskapligt granskad som samhällsekonomisk utvärderingsmodell framgår inte. Payoff nämner dock att man utfört uppföljningsstudier (s. 25) efter 24 samt 36 månader för en av sina studier och konstaterar att:

”Till vår tillfredsställelse kunde vi då konstatera att den prognos som initialt gjordes inte var en ’glädjekalkyl’ utan tvärt om.”

Dessvärre redovisas i rapporten ingen information eller statistik kring denna uppföljning och därav borde detta påstående rimligtvis tolkas som oseriöst.

Enligt vår vetskap finns det ingen nationalekonomisk expertis som är positiv till dessa konsultbaserade utvärderingsmetodiker, tvärtom. Att studier av denna tveksamma kvalitet används som beslutsunderlag kan få allvarliga konsekvenser och vi kommer tillbaka till detta i slutet av denna rapport.

3.2.2 Försäkringskassans effektutvärdering från 2017

I Försäkringskassan (2017) presenteras en effektutvärdering där man jämför tre olika typer av aktivitetsersättning för unga. Jämförda ansatser var förstärkt samarbete, supported employment samt case management. Till grund har man ett datamaterial med statistik från 1063 deltagare från 25 kommuner och uppföljningen utfördes 15 månader efter påbörjad insats.

I deras resonemang kring kostnadseffektiviteten för de olika insatserna utför de en värdering av den sysselsättning som skapas. De betonar att värderingen beräknas för den del av anställningen som inte var subventionerad eftersom anställning inte hade kommit till stånd utan aktuell subvention. Produktionstillägget approximeras enligt följande formel:

$(\text{genomsnittlig månadslön} \times 12) \cdot (1 + \text{arbetsgivareavgift}) \cdot (\text{anställningsgrad}) \cdot (1 - \text{subventionsgrad})$

Den beräknade genomsnittliga månadslönen med arbetsgivaravgift (baserat på statistik från de 1000 deltagarna) är 24 732 kr. Detta är således kostnaden för arbetsgivaren och ses också indirekt som den värdering samhället gör av detta produktionstillskott.

3.3 Vår ansats

Vår grundläggande inställning vid den samhällsekonomiska utvärderingen är att bygga den så långt det är möjligt på *tillgänglig statistik*. Detta är i linje med en evidensbaserad utvärderingsmetodik.

Vi kommer dessutom att använda Försäkringskassans (2017) beräkning av *monatsslön på 24 732 kr* i vår modell. Grunden till detta är tvåfaldig. För det första är det en gedigen utredning som ligger till grund för denna summa och den är samhällsekonomiskt försvarbar. För det andra är deras deltagare mycket lika Enters (även om inte identiska).

En viktig skillnad sett till Försäkringskassans ansats är att vi kommer att värdera subventionerat arbete som del av icke-subventionerat arbete. I utvärderingen av Enters utfall är det väl drastiskt att sätta värdet av subventionerat arbete till noll eftersom deltagarna i detta fall tagit viktiga steg närmare arbetsmarknaden och förbättrat sin anställningsbarhet. Just denna koppling mot arbetsmarknaden gör att vi antar att subventionerat arbete kan ses som icke-subventionerat arbete till 75%.

Om vi hade haft tillgång till uppföljningsstatistik kring utfallet för Enters deltagare exempelvis två år efter utskrivning hade antagande av detta slag inte behövts utan vi hade ganska lätt räknat fram hur troligt det är att Enters deltagare går från subventionerat arbete till icke-subventionerat arbete (och i vilken omfattning man dessutom stannar inom denna senare post).⁹ Dock har vi inte detta i nuläget och därav tvingas vi göra ett antagande av detta slag.

I linje med ovan resonemang kommer vi också omvärdera studier som del av icke-subventionerat arbete. Studier är ett viktigt steg för att komma närmare arbetsmarknaden och förbättra sin anställningsbarhet. Samtidigt ligger detta utfall längre fram och det finns osäkerheter. Därav sätter vi det som icke-subventionerat arbete på 50%.

Vår tidsram kommer vara *ett år*. Det kan ses som kort. Å andra sidan blir osäkerheterna mycket större ju längre tidsram man skalar upp mot, inte minst sett till att avgöra rimligt kontrafaktiskt utfall. Vi finner exempelvis fem år framåt som mycket osäkert kring vad som kunde skett om inte Enter existerat. Därav kommer vi att beräkna medelvärde för Enters utfall på årsbasis.

Samtidigt är det så att delar av det utfall som Enter resulterat i, särskilt sett till icke-subventionerat arbete fortsatt gälla åren efter att man skrivits ut från Enter. Där kommer vi också att presentera en illustrativ prognos fem år framåt med de värderingar vi erhåller. Som nämnts ovan är det en hög grad av osäkerhet kring detta men vi kommer också att räkna ned resultatet (diskontera) till viss grad.

⁹ I diskussioner med Entergruppen har det framkommit att subventionerat arbete kan pågå under längre tid eftersom anpassningar måste göras till följd av den funktionsnedsättning som deltagaren har (och för vissa kommer att behöva livslånga anpassningar för att kunna vara i arbete).

Våra antaganden kring subventionerat arbete, studier och den illustrativa prognosen är spekulativa. När rimlig uppföljningsstatistik finns att tillgå försvinner behovet att göra dessa (och vi kan då också bedöma hur rimliga dessa antaganden är). I Appendix i denna rapport kommer vi också att presentera en enklare känslighetsanalys där vi ser på hur slutgiltiga värderingar påverkas med andra antaganden kring subventionerat förvärvsarbete och studier, samt även hur den illustrativa prognosen påverkas av andra antaganden kring diskonteringsgraden.

Givet att SUS inte erbjuder statistik kring heltidsaktiva inom posterna "Aktivitetsersättning", "Aktivitetsstöd", "Försörjningsstöd", "Sjukersättning" samt "Sjukpenning" kan vi inte värdera de förändringar som skett inom dessa poster. Vi kan ju se att deltagare har rört sig mellan dessa och att vissa poster minskats en del. Men vi vet inte den exakta fördelningen. Dessutom blir det alltför spekulativt att bedöma hur mycket närmare deltagaren kommit icke-subventionerat arbete.

Förutom arbete och studier, var ytterligare en av målsättningarna med Enter att deltagarna skall komma till rätt ersättning. Nu är ju arbete och studier en slags rätt ersättning men betoning här är mer generellt på att sluta snurra runt i systemet. De som kommer till rätt ersättning belastar också samhället i mindre grad, vad som ofta brukar betecknas som "minskade transfereringar". Men att värdera detta närmare är i nuläget mycket svårt. Som nämnts innan kan deltagare tillhöra mer än en post och vi vet inte heller mängden heltidsaktiva för försörjningsposter annat än förvärvsarbete och studier. Därav kan vi i nuläget enbart monetärt värdera de som kommit till rätt ersättning sett till just förvärvsarbete och studier. Dock kommer vi att lägga till "minskade transfereringar" som extern post utöver de värderingar vi utför vid kommande summering för de försörjningsposter det är lämpligt.

När det gäller Enters egna statistik kring förbättringar inom angiven hälsa och livskvalitet så nämnde vi innan att det finns ansatser att omvandla resultaten till kvalitetsjusterade levnadsår. Det finns även ansatser att därefter omvandla det vidare till monetära uppskattningar. Dock är det första steget beroende på att utveckla ett viktningsschema vilken kan vara en mycket komplicerad uppgift. Det andra steget är i sin begynnelse och får i nuläget ses som ett ganska osäkert steg. Därav kommer vi inte i denna rapport att monetärt omvandla resultaten från Enters egna insamling kring deltagares förändringar i hälsa och livskvalitet.

Det är vanligt i samhällsekonomiska utvärderingar att antaganden görs under arbetets gång. Vi kommer så långt det är möjligt att använda tillgänglig statistik och inte göra fler antaganden än nödvändigt. Blir det för osäkert så kommer vi inte att överföra effekter till monetära motsvarigheter. Antaganden om subventionerat arbete och studier innehar ett spekulativt inslag. Vi presenterar också i Appendix en mindre känslighetsanalys kring dessa antaganden. Dock ser vi en poäng att redovisa det öppnet och vi kommer också tillbaka till detta senare i rapporten.

4. Resultat

All samhällsekonomisk utvärdering innehåller osäkra inslag. Att lyfta fram dessa särskilt och diskutera dem är ett nyttigt inslag men sällan förekommande, se Hansen (2009). Därav så presenterar vi först våra avvägningar och värderingar för att sedan reflektera över dem.

4.1 Samhällsekonomisk utvärdering av Enters utfall 2012-2017

Sett till de olika försörjningsposterna kan man dela in dem i ändpunkter och "fortsatt snurra runt". En ändpunkt kopplas då till att man kommit till rätt ersättning. Såklart kan förändringar ske i framtiden vilket gör att man börjar snurra runt igen men i huvudsak anser vi att detta är i linje med tolkningen av "rätt ersättning". Att vara en ändpunkt eller inte påverkar sedan hur vi kan tolka dessa i den samhällsekonomiska utvärderingen. Försörjningsposter samt dess tolkningar presenteras i Tabell 5 nedan:

Tabell 5: Försörjningsform vid avslut och dess tolkning

Försörjningsform (vid avslut)	Tolkning
Ingen offentlig försörjning	I arbete. Ändpunkt.
Studiestöd/Studiemedel	I arbete på sikt. Ses som arbete på 50%. Ändpunkt.
Sjukersättning	Rätt ersättning. Minskade transfereringar. Ändpunkt.
Aktivitetsstöd	Kan ge arbete/studier. Kan också resultera i fortsatt snurra runt.
Aktivitetsersättning	Kan ge arbete/studier. Kan också resultera i fortsatt snurra runt.
Sjukpenning	Kan ge arbete/studier. Kan också resultera i fortsatt snurra runt.
Försörjningsstöd	Kan ge arbete/studier. Kan också resultera i fortsatt snurra runt.

För var och en av dessa försörjningsposter kommer vi nu resonera kring tolkning och eventuell värdering. Därefter måste vi säga något kring det kontrafaktiska utfallet för att sedan summera de olika delarna.

4.1.1 Ingen offentlig försörjning

Denna post är den enklaste att värdera. Under fem år har det skapats motsvarande 11 heltidsaktiva icke-subventionerade förvärvsarbete. Det har också skapats motsvarande 14,8 heltidsaktiva subventionerade förvärvsarbete. Det senare värderar vi till 75% icke-subventionerat förvärvsarbete och erhåller följande:

$$11 + (0,75 \cdot 14,8) = 22,1 \text{ heltidsaktiva icke-subventionerade förvärvsarbete}$$

Per år blir det 4,42. Årsvärderingen ges då av att multiplicera detta med månadslön samt med 12 månader:

$$4,42 \cdot 24\,732 \cdot 12 \approx 1\,311\,785 \text{ kr}$$

De 4,42 heltidsaktiva inom förvärvsarbete som skapas per år värderas till 1 311 785 kr.

4.1.2 Studiestöd/Studiemedel

Även denna post ter sig enkel vid värdering. Vi har valt att se studier som icke-subventionerat arbete på 50%.¹⁰ Under fem år skapades 27,3 heltidsaktiva inom studier vilket på årsbasis motsvarar 5,46 heltidsaktiva. Dessa värderas i sin tur till:

$$5,46 \cdot 0,5 \cdot 24\,732 \cdot 12 = 810\,220 \text{ kr}$$

4.1.3 Sjukersättning

Även denna post ses även som en ändpunkt.¹¹ Detta motiverar vi utifrån Tabell 3. I den redovisas att av de som hade sjukersättning vid ingång till Enter så var det vid avslut 0 heltidsaktiva inom förvärvsarbete och 0,3 heltidsaktiva inom studier (sett till alla fem år). Vi ser också från Tabell 1 att sett till vilka försörjningsposter deltagarna tillhörde vid inskrivning och vid avslut för Enter så har det gått från 4 till 12, d.v.s. en ökning på 8 eller 1,6 per år. Utifrån att detta är en ökande försörjningspost och att man inte går vidare till arbete/studier väljer vi att se detta som att man kommer till rätt ersättning. Dock är det oklart i vilken omfattning man tillhör denna försörjningspost vilken gör att vi inte kan värdera den till annat än "minskade transfereringar_{sjukersättning}".¹² Då det finns närmast inget samband med värdering för arbete och studier (se ovan resonemang) är risken för dubbelräkning mycket liten och dessa tre poster kan summeras utan större problem (även om de tillsammans inte kommer resultera i en monetär värdering).

4.1.4 Aktivitetsstöd

Nu har vi kommit till en av de mer svårtolkade posterna. Vi har valt att inte se aktivitetsstöd som en ändpunkt eftersom den klart kopplas mot framtida arbete.¹³

Aktivitetsstöd har som försörjningspost (Tabell 1) minskat från 22 till 18, d.v.s. -0,8 per år. Samtidigt kan vi se att som försörjningspost vid ingång till Enter har den resulterat i 5 heltidsaktiva inom förvärvsarbete (d.v.s. 1 per år) och 4,5 heltidsaktiva inom studier (d.v.s. 0,9 per år).

4.1.5 Aktivitetsersättning

Denna post är relaterad till ovan post gällande att vi inte ser den som en ändpunkt.¹⁴ Men i fallet för aktivitetsersättning som försörjningspost har det varit närmast konstant, en nedgång 63 till 61 vilket motsvarar -0,4 per år. Aktivitetsersättning som ingång till Enter har resulterat i 3,3 heltidsaktiva inom förvärvsarbete (d.v.s. 0,66 per år) och 8,3 heltidsaktiva inom studier (d.v.s. 1,72 per år).¹⁵

Intressant att notera är att aktivitetsersättning resulterat i högre grad av studier och mindre grad av arbete vid avslut jämfört med aktivitetsstöd. Samtidigt var det nästan tre gånger fler deltagare som hade aktivitetsersättning som försörjningspost (dock oklart i vilken omfattning).

¹⁰ Vi väljer här att inte skilja på olika typer av utbildning utan i stället se till vilken omfattning man har rätt till studiestöd/studiemedel eller inte.

¹¹ Vi antar här att korrekt bedömning utförts kring sjukersättning. Såsom belysts i exempelvis Hagen och Malmberg (2018, s. 29) är det inte alltid Försäkringskassans handläggare och experter gör samma bedömningar kring rätten till sjukersättning.

¹² Vi ser inte här till att detta kan medföra ökade kostnader för samhället kopplade till att man får sjukersättning, se exempelvis Hagen och Malmberg (2018). Istället ser vi här enbart till att man hamnar rätt snabbare sett till ersättning och på så sätt belastar aktuella myndigheter mindre därefter.

¹³ Se <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/aktivitetsstod>

¹⁴ Se <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/aktivitetsersattning>

¹⁵ I viss mening kan aktivitetsersättning ses som sjukersättning för yngre och borde då ses som en ändpunkt. Men utifrån att denna försörjningspost resulterade förhållandevis hög andel heltidsaktiva inom både förvärvsarbete och studier så har vi valt att inte se den som ändpunkt.

4.1.6 Sjukpenning

Vi har valt att se sjukpenning som aktivitetsstöd och aktivitetsersättning i den mening att det är ingen ändpunkt och kan resultera i arbete eller studier men kan också innebära att man fortsätter snurra runt. Som försörjningspost ser vi en nedgång från 43 deltagare till 32, d.v.s. -2,2 per år. Sjukpenning vid ingång till Enter har vid avslut resulterat i 4,3 heltidsaktiva inom förvärvsarbete (d.v.s. 0,86 per år) och 7,6 heltidsaktiva inom studier (d.v.s. 1,52 per år).

4.1.7 Försörjningsstöd

Att försörjningsstöd inte är en ändpunkt är tämligen uppenbart. Det är också denna post som samlar flest deltagare (även om varje deltagares omfattning är oklar). Som försörjningspost berörde den 95 deltagare vid inskrivning till Enter för att sedan vid utskrivning minskat med 40 deltagare till 55 (d.v.s. -8 på årsbasis). Försörjningsstöd vid ingång till Enter har vid avslut resulterat i motsvarande 13,7 heltidsaktiva inom förvärvsarbete (d.v.s. 2,74 per år) och 9,5 heltidsaktiva inom studier (d.v.s. 1,9 per år).

Försörjningsstöd presenterar de högsta siffrorna när det gäller heltidsaktiva inom arbete och studier. Samtidigt måste man uppmärksamma att det är också den största försörjningsposten. Det är då intressant att uppmärksamma att aktivitetsstöd är ungefär en fjärdedel så stor vid inskrivning och resulterar i en tredjedel så stor heltidsaktivitet gällande förvärvsarbete vid avslut. Även ser vi att sjukpenning är hälften så stor vid inskrivning men resulterar i bara något mindre heltidsaktiviteter gällande studier vid avslut (7,6 jämfört med 9,5).

4.1.8 Förbättringar i hälsa och livskvalitet

Som nämnts innan finns det inte möjlighet inom detta projekt att omvandla den statistik som Enter samlat in vid in- och utskrivning kring hälsa och livskvalitet till kvalitetsjusterade levnadsår. Hur man därefter tar resultatet till monetära uppskattningar är dessutom i nuläget alltför osäkert. Dessutom ställer det en del krav på det statistikunderlag man analyserar och en viktig fråga blir i vilken omfattning de 150 deltagare som medverkat i Enters statistikinsamling är representativ för alla 213 som skrivits ut från Enter. Baserat på dessa osäkra moment väljer vi att tolka resultaten från denna del enbart kvalitativt. Utifrån de resultatet vi tagit del av framgår det att Enter i genomsnitt resulterar i en förbättrad hälsa och livskvalitet för sina deltagare.

4.1.9 Det kontrafaktiska utfallet

Vi måste ställa vår värdering mot vad som hade skett med deltagarna om inte Enter funnits. Kontrafaktisk analys kan lätt bli spekulativ och styras mot önskvärd riktning. Betraktar man över en längre tidsram kan det ge allvarliga konsekvenser för den samhällsekonomiska analysen. Utmaningen är således att utveckla en *rimlig* kontrafaktisk analys.

Då vi satt tidsramen till ett år blir den kontrafaktiska analysen ändå rimligt hanterbar. Givet den prioriterade målgruppen för Enter, 18–29 år samt psykisk ohälsa och/eller psykiatrisk funktionsnedsättning, ser vi den mest rimliga kontrafaktiska utfallet till att de har en oförändrad situation ett år framåt. Nu är en oförändrad situation negativ i sig för många av Enters deltagare eftersom det troligen leder till deras hälsa försämrats. Dock kommer vi inte göra någon uppskattning av denna utveckling utan anta att situationen är oförändrad. Denna syn på det kontrafaktiska utfallet underlättar klart i denna studie eftersom vi har bara att se till den värdering vi utfört ovan.

Att anta att situationen för deltagarna utan Enter är oförändrad ett år framåt är naturligtvis en förenkling. Vi vet inte i vilken utsträckning deltagarna levnads- och försörjningssituation faktiskt hade förändrats till det bättre eller till det sämre om de inte deltagit i Enters verksamhet. I huvudsak kan vår uppskattning ses som ett medelvärde.

4.1.10 Summering

Vi har ovan kommit fram till två monetära värden och ett kvalitativt mått ("minskade transfereringar_{sjukersättning}"). Till detta kan vi lägga till en post kring "förbättrad hälsa och livskvalitet". Värdet av Enters utfall 2012-2017 blir då på årsbasis:

$$1\,311\,785 + 810\,220 + \text{minskade transfereringar}_{\text{sjukersättning}} + \text{förbättrad hälsa och livskvalitet}$$

Detta summerar till:

$$2\,212\,005 + \text{minskade transfereringar}_{\text{sjukersättning}} + \text{förbättrad hälsa och livskvalitet}$$

I Appendix ser vi hur andra antaganden kring subventionerat arbete och studier påverkar ovan sammanräkning.

4.2 Illustrativ prognos fem år framåt

Presenterad summering av utfallet för Enter slutar inte att gälla efter ett år. Givet aktuella värden så kommer året efter lika många heltidsaktiva inom arbete (subventionerat och icke-subventionerat), studier, minskade transfereringar och förbättrad hälsa och livskvalitet. Men detta andra år så är även deltagarna kvar från det första året och har någon slags effekt, dock i oklar omfattning. Utfallet för andra året blir då summan av vad som skett med dem från första året och tillagt deltagarna från det andra året.

Nedan är en illustrativ prognos där vi tar ovan resonemang över fem år. I tabell 6 har vi antagit att 50% av den positiva monetära effekten försvinner för varje år framåt. Det är rimligt att anta att den effekt Enter har klingar av med tiden (och andra effekter tillkommer). Eftersom det finns ett klart spekulativt inslag i prognoser av detta slag, som ofta resulterar i alltför positivt rapportering, ser vi en diskonteringsgrad på 50% som rimlig. Det bör också betonas att vi i detta resonemang har vi bortsett från de andra posterna kring minskade transfereringar och förbättrad hälsa och livskvalitet.

Tabell 6: Illustrativ prognos där 50% av alla positiva (monetära) effekter försvinner för varje år

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
	2212005	2212005	2212005	2212005	2212005
		1106003	1106003	1106003	1106003
			553001,3	553001,3	553001,3
				276500,6	276500,6
					138250,3
summa	2212005	3318008	3871009	4147509	4285760

I Appendix redovisas två tabeller med högre samt lägre diskonteringsgrad.

4.3 Reflektioner kring utförd samhällsekonomisk utvärdering

I vår summerande värdering ovan väljer vi att kombinera kvantitativa och kvalitativa mått. De senare kunde vi ha försökt att uttrycka monetärt. Men givet att vi inte har tillgång till lämplig statistik och kalkylvärden så finns det en stor risk att denna prissättning blir alltför spekulativ. Detta är inte heller i linje med en evidensbaserad utvärderingsmetodik.

Även om vi varit försiktiga med vår värdering så finns det ett antal osäkerheter kopplade till den, såsom grundläggande samhällsekonomiska (besläktat med vetenskapliga osäkerheter), politiska och sociala osäkerheter, se Hansen (2009). Men såvitt vi kan se verkar inte dessa i en viss riktning

gällande över- eller underskattning kring vårt slutgiltiga värde. Vi har också valt att vara öppna kring de osäkerheter som finns inom detta projekt och vi anser det också vara viktigt, inte minst för kommande värderingsstudier inom området.

Vid framtida förbättrad tillgång till lämplig statistik blir det också möjligt att utveckla denna värdering och fler poster har troligen möjligheten att uttryckas monetärt. Då kan vi dessutom också avgöra hur spektakulära våra antaganden var.

5. Inför framtida samhällsekonomisk utvärdering

Det är i huvudsak kring tillgänglig statistik samt på vilket sätt urval och matchning kan ske som det finns mera att hämta för att kunna utföra framtida samhällsekonomiska utvärderingar av god kvalitet och av rimlig omfattning.

5.1 Statistik

Det skulle varit önskvärt om man i SUS kunde följa individer och inte bara på aggregerad nivå kring de olika försörjningsposterna. Dessutom hade det varit till stor hjälp att kunna få fram heltidsaktiva inom andra poster än arbete och studier.

Det finns även mer statistik av intresse som man själv kan samla in. Statistik efter utskrivning, såsom årlig uppföljning, kring deltagarnas försörjningssituation hade varit intressant inte minst kring arbete och studier. Detta skulle göra samhällsekonomiska utvärderingar av verksamheten mer precisa och mindre känsliga för exempelvis de antaganden som gjorts i föreliggande rapport. Hälso- och livskvalitetsituationen vid utskrivning (men även också senare) är av vikt. EQ-5D-enkäten har använts av Enter även om man är kritisk till att fortsätta använda den. Vi delar den uppfattningen. Vår bedömning är att det vore att föredra att använda en enkät som bättre speglar de utfall som Enter faktiskt syftar till, särskilt kring arbete/studier/rätt ersättning, resulterat i bättre hälsa och/eller livskvalitet. Alltför generella enkäter har risken att varje deltagare sätter sin egen ram för dessa och det blir oklart vad man mäter till slut. Att mer styra mot medvetet utvecklad ram kan vara en bättre väg att gå. Möjlighet finns här att strukturera en enkät som på ett eller annat sätt kan användas till att monetärt prissätta upplevda resultat (även om det är inte lämpligt att direkt fråga kring deras monetära värderingar). Den enkät som Samordningsförbundet tillämpar med NNS ("Hur vet vi att det blir bättre?") är en bra utgångspunkt för vidare utveckling kring detta.

5.2 Urval och matchning av deltagare

Ett problem med att utvärdera olika sociala insatser är att vi inte vet vilken levnadssituation de som genomgått insatserna hade haft om de inte hade gjort det (det kontrafaktiska utfallet). Därför är det svårt att ha någon uppfattning om vilken effekt insatsen faktiskt har haft. I särskilda fall, exempelvis vid kroniska medicinska tillstånd som inte förändras alls över tid kan ibland "ingångsvärdena", d.v.s. individens status när den träder in i programmet, antas ge ett gott mått på ett sådant kontrafaktiskt utfall. Det bör betonas att detta vanligen inte låter sig göras, och särskilt inte när det gäller insatser av mer social natur. I en grupp arbetslösa ungdomar exempelvis, kan under kommande år någon eller några att få arbete (alldeles oavsett om de genomgår något arbetsmarknadsprogram eller inte) och i en grupp människor med dålig psykisk hälsa som inte är i någon form av behandling kommer efter ett år en del att må bättre och andra sämre. Generellt anges ofta *randomiserade kontrollstudier* vara den metodik som ger störst tillförlitlighet när det gäller att utvärdera hur en intervention, behandlingsinsats eller ett socialt program påverkar de individer som får ta del av en sådan insats. I en sådan metodik lottas potentiella deltagare in i en kontrollgrupp (som inte får ta del av verksamheten i fråga) och en interventionsgrupp som deltar i programmet. Då grupperna lottas ut kan det med fog antas att utfallet inte hade skilt sig åt mellan de båda grupperna om ingen av dem hade genomgått programmet. Med andra ord kan vi anta att utfallet för interventionsgruppen hade varit det samma som för kontrollgruppen om de förstnämnda inte fått ta del av interventionen i fråga. På så sätt kan vi anta utfallet i kontrollgruppen utgör det kontrafaktiska utfallet för de som genomgått programmet.

Givet Enters struktur och uppbyggnad är det tveksamt om en sådan utvärderingsmetodik i sin renaste form kommer att kunna tillämpas vid utvärdering av verksamheten. Frågan blir då hur man på andra sätt skall kunna hitta olika jämförelsegrupper, att komma så nära ett kontrafaktiskt utfall

som möjligt och därigenom kunna kvantifiera ett faktiskt kausalitetssamband vid utvärdering av verksamheten i fråga. Om det finns "gränsvärden" för vilka som får komma in i programmet kan dessa användas för att analysera skillnader mellan de som precis uppfyllde kraven för att komma in (och också genomgick interventionen) med de som inte gjorde det. Då dessa båda grupper är förhållandevis lika kan utfallet för de senare antas göra ett kontrafaktiskt utfall för de senare. Även om denna metodik är relativt träffsäker när det gäller att utvärdera olika insatsers effekter säger den bara någonting om hur programmet påverkar de som ligger just på gränsen för att få delta – och effekten för just dessa behöver inte alls vara representativ för övriga.

Slutligen återstår att försöka hitta andra "syntetiska" kontrollgrupper – grupper av individer som kan antas ha en levnadssituation och ett utfall som liknar det som gruppen individer som genomgått Enter hade haft om de stått utanför Enters verksamhet. Ett alternativ är att jämföra med likartade grupper från *andra geografiska områden*, andra kommuner eller andra delar av landet. Ett potentiellt problem med detta är att om dessa grupper är identifierade och kartlagda i något annat geografiskt område – de med stor sannolikhet också är föremål för andra eller liknande typer av insatser. I sådana fall blir utvärderingen mer av karaktär hur vår verksamhet fungerar relativt de andra typerna av insatser. Icke desto mindre är detta resonemang av stor betydelse för hur verksamheter kan utvärderas, särskilt i en uppstartsfas (och det kanske är då det är som viktigast). Genom att begränsa införandet av en intervention till begränsade geografiska områden (inom det totala område inom vilken verksamheten har kontroll) kan man jämföra utfallet i de områden där verksamheten bedrivs med utfallet i de områden där det inte gör det (syntetiska kontrollgrupper). För att uppnå så stor säkerhet i analyserna som möjligt kan en sådan analys genomföras på följande sätt:

1. Det geografiska område inom vilket verksamheten, fullt utbyggd, skall bedrivas, bestäms.
2. Levnadssituationen för de som är tänkta att bli föremål för verksamheten, i de dimensioner som antas vara relevanta, kartläggs i hela området.
3. Verksamheten införs sekventiellt i olika delområden där hänsyn tas till dessa områdens karakteristik så att av två homogena områden, verksamheten införs i ett men inte i ett annat.

I nuläget finner vi det mest givande att gå vidare med ovan geografiska ansats. Det kan också med fördel vara grund i en större forskningsansökan.

6. Avslutande kommentarer

Samhällsekonomisk utvärdering av samverkansprojekt såsom Enter är av vikt för regioner och kommuner. Dessvärre är lite utfört inom detta område för tillfället. Dessutom har det uppstått en osund konsultmarknad med utvärderingar av tveksam kvalitet och utan grund i såväl vedertagen samhällsekonomisk utvärderingsmetodik eller evidensbaserat arbetssätt.

Dock är samhällsekonomiska utvärderingar inom det sociala området inte enkla att utföra vilket följande studie också är ett exempel på. Mest kritiskt är att förbättra tillgänglig statistik. Både sett till vad som är tillgängligt via SUS men också vad man själv kan samla in kring uppföljning. Först när högkvalitativ statistik finns att tillgå kan vi komma igång med samhällsekonomiska utvärderingar utan spekulativa antaganden och osäkerheter av olika slag. När sedan dessa utvärderingar ökar i antal, tillsammans med en öppen debatt, kan vi få igång metoddiskussioner kring hur vi på ett sunt sätt kan behandla statistik, kalkylvärden etc. som driver områden mot högre vetenskaplig kvalitet. Förebilden är samhällsekonomiska utvärderingar inom infrastruktur där man idag har en etablerad metod och en dynamisk diskussion kring dess utveckling (och inte minst en mycket aktiv myndighet i form av Trafikverket och deras ASEK-grupp).¹⁶ En liknande utveckling borde också vara möjlig för samverkansprojekt även om det såklart har sina utmaningar.

Forskningsmässigt bör också samhällsekonomisk utvärdering av presenterat slag vara av intresse. Det finns i denna rapport som ger goda möjligheter att skriva ihop en större forskningsmedelsansökan, inte minst kring den geografiska ansatsen vid utvärdering.

Slutligen när det gäller dagens konsultmarknad kring utvärdering är en viktig uppgift för svensk nationalekonomisk expertis att ta tag i detta. Hultkrantz (2015) är ett viktigt initiativ, både att ta debatten med konsultföretagen men även att utveckla och presentera en vetenskapligt förankrad utvärderingsmetodik till nytta för kommuner, regioner och myndigheter. Dessutom måste beställarrollen stärkas kunskapsmässigt så att inköp av utvärderingar på denna bristfälliga nivå kan undvikas.

¹⁶ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/>

Referenser

Arbetsmarknadsavdelningen, Jönköpings kommun (2015) "Slutrapport av projektet ENTER 2012-2014".

Boardman, A.E., Greenberg, D.H, Vining, A.R och Weimer D. L. (2013) *Cost-benefit analysis; Concepts and practice*. 4th Edition. Pearson.

Försäkringskassan (2017) "Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning", Socialförsäkringsrapport 2017:5

Hagen, J. och Malmberg, H. (2018) *Hur kan tidiga hälsorelaterade utträden ur arbetslivet minskas?*, SNS förlag.

Hansen, F. (2009) "Metodologiska perspektiv på kostnads-nyttoanalys", CTS-rapport.

Hultkrantz, L. (2015) *Att utvärdera sociala investeringar*, SNS förlag.

Karlsson, A.B. (2014) "Lärande utvärdering i ENTER september 2013 – september 2014; Samverkansmodellens förtjänster och förbättringsförslag"

Malmqvist, C., Vikberg, S. och J.Huldt (2015) "Samhällsekonomiskt resultat av insatser inom samordningsförbunden: Perioden 2007 till 2014", NNS rapportserie 2015:1.

NUTEK (2008) "Fyra räknesätt och ett bokslut. Handbok i socioekonomiskt bokslut", Rapport 023-2008.

Appendix: Känslighetsanalys

Sett till summeringen på sidan 19 så utförs två alternativa bedömningar. För det första, om vi antar att subventionerad förvärvsarbete ses som icke-subventionerat arbete på 60% och studier ses som icke-subventionerat förvärvsarbete på 35% erhålls följande resultat:

$$1\,747\,167 + \text{minskade transfereringar}_{\text{sjukersättning}} + \text{förbättrad hälsa och livskvalitet}$$

För det andra, om vi däremot antar att subventionerad förvärvsarbete ses som icke-subventionerat arbete på 90% och studier ses som icke-subventionerat förvärvsarbete på 65% så fås följande resultat:

$$2\,495\,656 + \text{minskade transfereringar}_{\text{sjukersättning}} + \text{förbättrad hälsa och livskvalitet}$$

Sett till den illustrativa prognosen, också den presenterad på sidan 19, gör vi nedan två olika bedömningar kring diskonteringsgraden. Nedan tabell är en illustrativ prognos där 75% av alla positiva (monetära) effekter försvinner för varje år:

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
	2212005	2212005	2212005	2212005	2212005
		553001,3	553001,3	553001,3	553001,3
			138250,3	138250,3	138250,3
				34562,58	34562,58
					8640,645
summa	2212005	2765006	2903257	2937819	2946460

Nedan tabell i detta fall är en illustrativ prognos där 25% av alla positiva (monetära) effekter försvinner för varje år.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
	2212005	2212005	2212005	2212005	2212005
		1659004	1659004	1659004	1659004
			1244253	1244253	1244253
				933189,6	933189,6
					699892,2
summa	2212005	3871009	5115262	6048451	6748343