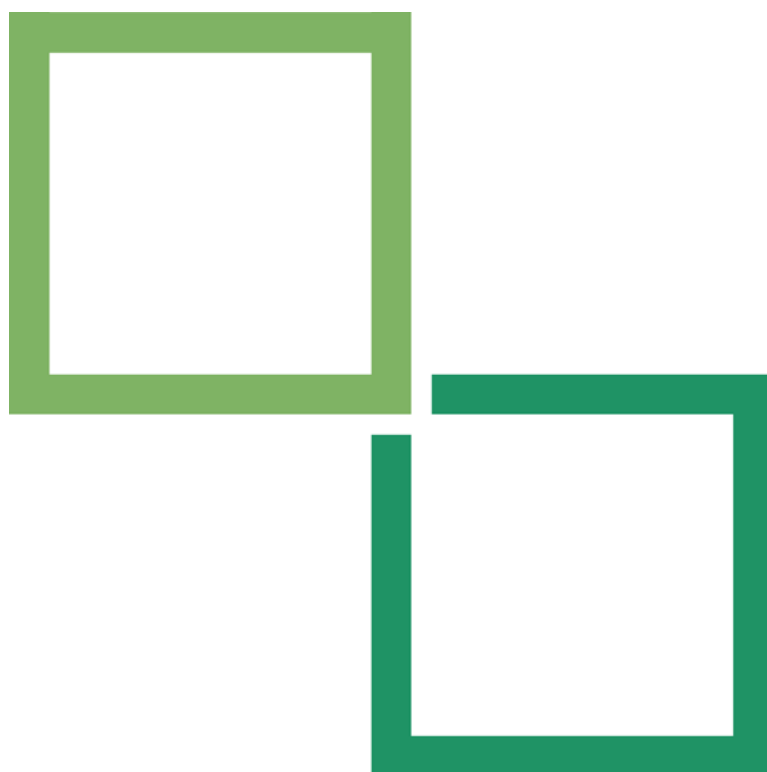




Anne Line Tenney Jordan, Jacob Seier Petersen,
Jesper Wittrup og Peter Holdt-Olesen

Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge

*Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske
udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2015

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: 978-87-7509-878-1

Projekt: 10988

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

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt 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

I denne rapport analyserer KORA udviklingen i Københavns Kommunes børnesammensætning med udgangspunkt i detaljerede indviddata. Formålet er at give Københavns Kommune et bedre vidensgrundlag for beslutninger om økonomisk regulering af området for udsatte børn og unge.

Rapporten og analyserne er udarbejdet af projektleder Anne Line Tenney Jordan, projektleder Jacob Seier Petersen, programleder Jesper Wittrup og analyse- og forskningschef Peter Holdt-Olesen.

Rapporten er den ene af to rapporter, som KORA udarbejder for Københavns Kommune. Den anden rapport vedrører specialundervisningsområdet. Undersøgelserne er finansieret af Københavns Kommunes Socialforvaltning, Børne- og Ungdomsforvaltning og Økonomiforvaltning.

Peter Holdt-Olesen
December 2015

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund og formål	9
1.1 Baggrund	9
1.2 Formål	10
2 Data og metode	12
3 Analyse	13
3.1 Børns socioøkonomiske baggrund har stor betydning for, om de får en social foranstaltning	13
3.1.1 Hvilke baggrundsforhold giver høj sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning?	15
3.1.2 Hvilke baggrundsforhold har størst betydning for udgiftsbehovet på landsplan?	16
3.1.3 Grundmodellen har stor forklaringskraft	18
3.1.4 Så forskellige er baggrundsforholdene for børn med høj og lav risiko for at modtage en social foranstaltning	19
3.2 Københavns Kommune har et relativt lavt udgiftsbehov og en visitationspraksis tæt på landsgennemsnittet	20
3.3 Det relative udgiftsbehov i Københavns Kommune er faldet siden 2006	23
3.3.1 Beskrivende analyser	23
3.3.2 Udviklingen i det relative udgiftsbehov	27
3.4 Kommunens absolutte udgiftsbehov	28
4 Følsomhedsberegninger	31
4.1 Faldet i det relative udgiftsbehov er lidt større, hvis vi alene fokuserer på anbragte børn	32
4.2 Faldet i det relative udgiftsbehov er stort set uafhængigt af valget af grundpopulation	33
4.3 Faldet i det relative udgiftsbehov er stort set uafhængigt af valget af grundår	34
4.4 Det relative udgiftsbehov er større og falder mere, når vi fokuserer på udgifter til sociale foranstaltninger	35
4.5 Hvorfor giver to af de alternative modeller lidt andre resultater end grundmodellen?	36
5 Et eksempel på budgetregulering med afsæt i analyseresultaterne ...	39
Bilag 1 Oversigt over signifikante variable og retning i grundmodellen og den reducerede model	42

Sammenfatning

Der er indikationer i overordnede nøgletal på, at borgerne i Københavns Kommune gennemsnitligt bliver bedre stillet socialt i disse år. Fokus for denne rapport er, hvorvidt og i hvilket omfang denne socioøkonomiske udvikling påvirker kommunens udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge. Spørgsmålet er, hvordan kommunens befolkningssammensætning har udviklet sig på de faktorer, der påvirker børnenes behov for sociale foranstaltninger.

KORAs analyse viser, at der er en stærk sammenhæng mellem børnenes socioøkonomiske baggrund og deres behov for sociale foranstaltninger. Ved at følge udviklingen i de forskellige baggrundsvariable for de københavnske børn over tid kan man estimere udviklingen i det socioøkonomisk betingede behov for sociale foranstaltninger i Københavns Kommune, eller med andre ord, udviklingen i kommunens udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge. KORAs analyse viser, at kommunens socioøkonomisk betingede udgiftsbehov på området er faldet i perioden fra 2009 til 2013.

Tabellen nedenfor viser den absolutte udvikling i Københavns Kommunes udgiftsbehov og i udgiftsbehovet på landsplan. Udgiftsbehovet er konkret opgjort som den andel af børnene, der må forventes at modtage en social foranstaltning ud fra de statistiske sammenhænge, som var gældende på landsplan i 2013, og under antagelse af en visitationspraksis som den, der kendetegnede kommunerne i 2013. En ændring i udgiftsbehovet over tid afspejler dermed alene ændringer i de baggrundsvariable, som påvirker børnenes sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning.

Udviklingen i det absolutte udgiftsbehov for perioden 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Beregnet andel foranstaltningsmodtagere, København	2,24 %	2,06 %	2,04 %	1,94 %	1,96 %
Beregnet andel foranstaltningsmodtagere, hele landet	2,05 %	2,01 %	2,09 %	2,10 %	2,18 %

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Det fremgår af tabellen, at udgiftsbehovet på landsplan estimeres til at have været svagt stigende fra 2009 til 2013. Den andel af de 0-17-årige børn, som forventes at modtage en social foranstaltning, stiger således fra 2,05 % i 2009 til 2,18 % i 2013. På trods af denne generelle tendens, så viser tallene for Københavns Kommune et faldende udgiftsbehov over tid, idet den beregnede modtagerandel falder fra 2,24 til 1,96 %. Københavns Kommunes udgiftsbehov på området går med andre ord fra at ligge over landsgennemsnittet til at ligge under.

Tabellen illustrerer således også, at Københavns relative udgiftsbehov, set i forhold til hele landet, er faldet. Med henblik på estimering af denne relative udvikling i udgiftsbehovet er der anvendt en udvidet model (i rapporten kaldet grundmodellen), der inkluderer en række ekstra baggrundsvariable, som måler børns og forældres kontakt til sundhedsvæsenet. Nogle af disse baggrundsvariable udviser så store ændringer over tid, bl.a. som følge af registreringsmæssige ændringer, at det må vurderes som særdeles problematisk at medtage dem ved en vurdering af udviklingen i det absolutte udgiftsbehov. Den udvidede model kan derimod give et interessant perspektiv på det relative udgiftsbehov.

Ifølge den udvidede model går kommunens beregnede udgiftsbehov pr. barn fra at ligge 35 % over det landsgennemsnitlige udgiftsbehov i år 2006 til at ligge 8 % under niveauet på landsplan i 2013. Dette fremgår af tabellen nedenfor.

Udviklingen i Københavns relative udgiftsbehov, jf. den udvidede model for perioden 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Udvikling i Københavns relative udgiftsbehov ¹	135	128	122	115	108	102	96	92

Note: 1) Indekstillene fra 2006-2008 bygger på beregnede andele af en mindre population end 2009-2013.

En indekssværdi på 100 udtrykker, at det beregnede udgiftsbehov i Københavns Kommune svarer til udgiftsbehovet på landsplan.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Det skal bemærkes, at de relative udgiftsbehov for 2006-2008 er baseret på en mindre børnepopulation end for de senere år. Det medfører et sammenlignelighedsproblem i beregningen af det absolutte udgiftsbehov, hvorfor årene 2006-2008 ikke er medtaget i den første tabel ovenfor.¹ De relative udgiftsbehov i tabellen ovenfor er derimod sammenlignelige for alle årene, hvorfor tabellen dækker hele perioden 2006-2013.

Den udvidede model understøtter, at Københavns relative udgiftsbehov er faldet markant. En række følsomhedsberegninger viser endvidere, at den beregnede udvikling i kommunens relative udgiftsbehov er robust over for forskellige alternative udgaver af den statistiske model, som ligger til grund for beregningerne.

Et af de overordnede formål med denne analyse har været at give Københavns Kommune et bedre grundlag for beslutninger om økonomisk regulering af området for udsatte børn og unge. Til dette formål anvendes den mere forsigtige og konservative "reducerede" model, der dannede grundlag for den første tabel i denne sammenfatning. Den reducerede model eliminerer ikke alle udfordringer ved at estimere den absolutte udvikling i udgiftsbehovet, men er efter KORAs vurdering tilstrækkelig robust til, at den kan danne grundlag for en regulering af budgetter over tid.

Den økonomiske regulering af et budgetområde beror i sidste ende på en politisk vurdering og et politisk valg. Med udgangspunkt i analyseresultaterne kan der imidlertid opstilles et faktabaseret bud på, hvordan kommunens budgetter kan reguleres, så et givet monetært serviceniveau i udgangsåret fastholdes i de efterfølgende år. Hvorvidt serviceniveauet i udgangsåret er tilfredsstillende eller ej, forholder reguleringsmodellen sig ikke til.

Tabellen nedenfor viser de centrale elementer i en sådan budgetreguleringsmodel, konkret illustreret med historiske data for perioden 2009-2013.

¹ Se yderligere diskussion af sammenlignelighed mellem årene på side 29.

Centrale elementer i en budgetregulering for perioden 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Beregnet modtagerandel, København	2,24 %	2,06 %	2,04 %	1,94 %	1,96 %
Beregnet modtagerandel, indekseret (2009=100)	100,0	91,7	90,8	86,6	87,3
Antal 0-17-årige, København ¹	91.236	93.685	96.387	98.357	100.162
Antal 0-17-årige, indekseret (2009=100)	100,0	102,7	105,6	107,8	109,8
Forventet antal foranstaltningsmodtagere	2.046	1.925	1.962	1.909	1.960
Forventet antal foranstaltningsmodtagere, indekseret (2009=100)	100,0	94,1	95,9	93,3	95,8

Note: ¹Jf. Statistikbanken, FOLK1. Børnetallet er opgjort pr. 1. oktober.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

De to centrale elementer i budgetreguleringsmodellen er det gennemsnitlige udgiftsbehov blandt de københavnske børn og antallet af 0-17-årige børn i Københavns Kommune. Det gennemsnitlige udgiftsbehov opgøres konkret som den andel af de 0-17-årige, der ud fra børnenes baggrundsvARIABLE i det pågældende år forventes at modtage en social foranstaltning. Ved at gange denne andel på det samlede børnetal fås det tal, som i sidste ende styrer budgetreguleringen, nemlig det samlede forventede antal modtagere af sociale foranstaltninger. Antallet i udgangsåret sættes lig indeks 100, og den indekserede udvikling kan herefter bruges til at justere den variable del af budgettet til udsatte børn og unge. Det vil sige den andel af budgettet, som skønnes at variere med antal modtagere af sociale foranstaltninger.

Af tabellens anden række fremgår det, at det gennemsnitlige udgiftsbehov blandt de københavnske børn er faldet med 12,7 % fra 2009 til 2013, svarende til et fald fra indeks 100 til indeks 87,3. Det peger alt andet lige i retning af et faldende budget ved uændret monetært serviceniveau. I modsat retning trækker imidlertid, at antallet af 0-17-årige i Københavns Kommune er vokset med 9,8 % i samme periode, hvilket fremgår af tabellens række tre og fire.

Af tabellens række seks fremgår, at det samlede antal forventede modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune falder med 4,2 % fra 2009 til 2013. Såfremt den politiske målsætning i denne periode var at fastholde et uændret monetært serviceniveau på området, så burde den variable del af kommunens budget til udsatte børn og unge nedreguleres med samme procentsats fra 2009 til 2013 (målt i faste priser). Hvis alle udgifter på de fire udgiftsfunktioner vedrørende udsatte børn og unge² betragtes som variable, så svarer det til en beskæring af budgettet med ca. 57 mio. kr. fra 2009 til 2013, opgjort i faste 2009-priser.

De beskrevne budgetreguleringsprincipper ville kunne anvendes til fremadrettet regulering af kommunens budget på området for udsatte børn og unge. Grundet forsinkelser i tilgængeligheden af de nødvendige indviddata hos Danmarks Statistik ville en eventuel løbende budgetregulering dog formentlig skulle ske med en tidsforskydning på tre år. Det vil fx sige, at reguleringen fra budget 2015 til budget 2016 ville ske med udgangspunkt i ændringen i befolkningssammensætningen fra 2012 til 2013. Og at ændret befolkningssammensætning fra 2013 til 2014 først ville slå igennem i budgettet for 2017.

² Funktion 5.28.20, 5.28.21, 5.28.23 og 5.28.24.

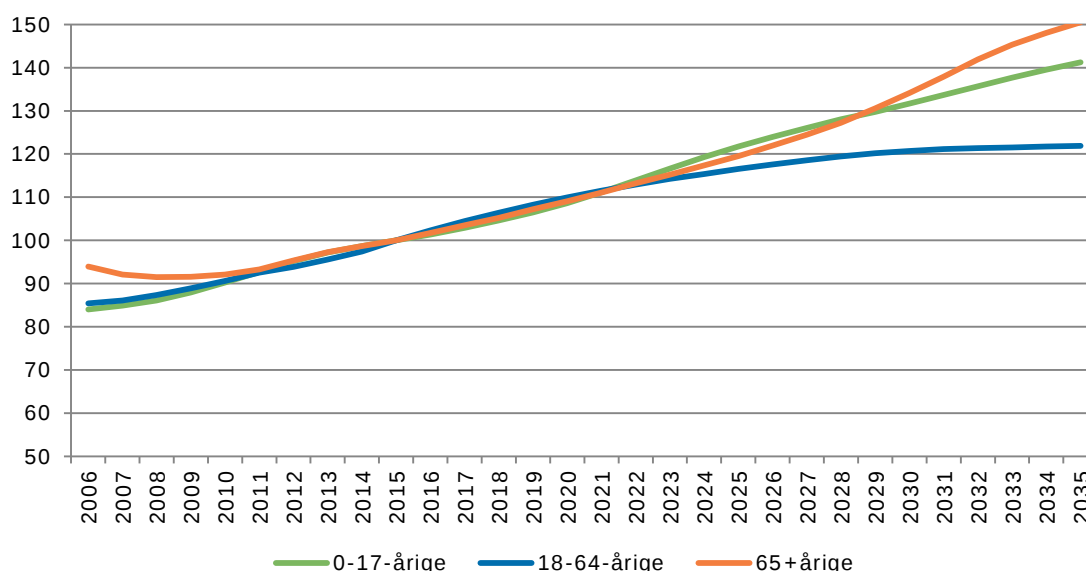
En anden del af analysen fokuserer på Københavns Kommunes visitationspraksis i 2013. Denne del viser, at Københavns Kommune i 2013 iværksatte sociale foranstaltninger i forhold til lidt færre børn, end man skulle forvente ud fra de københavnske børns socioøkonomiske baggrund og under antagelse af en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Når der alene fokuseres på den dyreste foranstaltningsform – anbringelser – så ligger antallet af faktisk anbragte børn omvendt en lille smule over det forventede. Begge afvigelser fra det statistisk forventede er dog ganske små, og samlet må det konkluderes, at Københavns Kommune ser ud til at have en gennemsnitlig visitationspraksis på området for udsatte børn og unge.

1 Baggrund og formål

1.1 Baggrund

Københavns Kommune oplever i disse år en stor befolkningsvækst. Ser man på befolkningen som helhed, er indbyggertallet steget med 16 % fra 2006 til 2015. Danmarks Statistik forventer en yderligere stigning i den københavnske befolkning på 28 % over de næste 20 år. Ser man isoleret på de 0-17-årige, er der sket en vækst på 19 % fra 2006 til 2015, og der forventes at ske en stigning i de 0-17-årige københavnske borgere på hele 41 % over de kommende 20 år. Samtidig forventes befolkningsgruppen på 65+-årige at stige med 51 %. Den del af befolkningen, der trækker mest på kommunens velfærdsydelser, forventes således at stige mere end den del af befolkningen, der er i arbejdsstyrken (jf. figur 1.1).

Figur 1.1 Indekseret udvikling og forventet udvikling i Københavns Kommunes befolkningstal 2006-2035 opdelt på tre aldersgrupper (indeks 100=2015)

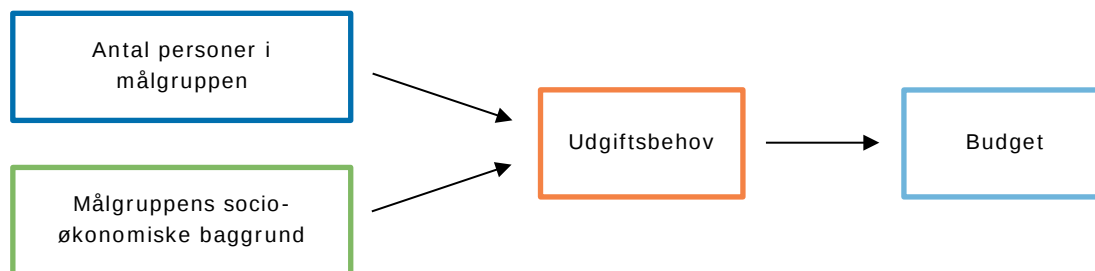


Kilde: Danmarks Statistik.

Alt andet lige må man forvente et stigende behov for velfærdsydelser målrettet gruppen af 0-17-årige i takt med væksten i denne befolkningsgruppe. På de sociale udgiftsområder, der retter sig mod børn og unge, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt disse områder bør have deres budgetter reguleret automatisk i takt med væksten i det relevante indbyggertal. Det vil sige, om kommunens brug af demografimodeller bør omfatte disse sociale udgiftsområder.

En central pointe i den forbindelse er, at alt ikke nødvendigvis "er lige", når en kommune som København oplever befolkningsvækst. Udgiftsbehovet på et kommunalt serviceområde afhænger således ikke kun af antallet af potentielle brugere i relevante alderskategorier, men også af den gennemsnitlige socioøkonomiske profil blandt de potentielle brugere (som illustreret i figur 1.2 nedenfor). Dette gælder i princippet alle kommunale serviceområder, men i særdeleshed de sociale udgiftsområder.

Figur 1.2 Processen fra befolkningsudvikling til budgetlægning



I Københavns Kommune er der de seneste år tilsyneladende sket en udvikling i befolkningssammensætningen. Social- og Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks³ for Københavns Kommune er således faldet med 15,6 % siden 2007. Det vil sige, at indekset måler et faldende relativt udgiftsbehov i København siden 2007. De københavnske borgere skulle med andre ord have en stærkere socioøkonomisk baggrund i dag end for otte år siden ifølge indekset.

Definition: Udgiftsbehov og relativt udgiftsbehov

En kommunes udgiftsbehov kan defineres som de udgifter, kommunen måtte afholde, hvis den fastsatte et gennemsnitligt serviceniveau. Udgiftsbehovet på et givet sektorområde vil blandt andet afhænge af borgernes socioøkonomiske baggrund, men vil også afhænge af antallet af indbyggere i den aldersgruppe, som de kommunale tilbud retter sig mod. Endelig kan udgiftsbehovet afhænge af geografiske forhold som fx befolkningstæthed, der dog sjældent ændrer sig væsentligt over tid. Den del af udgiftsbehovet, som afspejler borgernes socioøkonomiske baggrund, benævnes normalt det sociale eller socioøkonomiske udgiftsbehov.

Når kommunale udgiftsbehov opgøres i en analysesammenhæng, sker det ofte i en relativ form, hvor kommunens udgiftsbehov sættes i forhold til det gennemsnitlige udgiftsbehov på landsplan. For eksempel kan en kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres til at være 20 % højere end det gennemsnitlige udgiftsbehov på landsplan. Dette forhold kalder vi i denne rapport for kommunens relative udgiftsbehov. Når Social- og Indenrigsministeriet omfordeler midler mellem kommunerne i den socioøkonomiske del af den mellemkommunale udligning, sker det netop ud fra en opgørelse af kommunernes relative udgiftsbehov på det socioøkonomiske indeks.

Der er således tegn på, at befolkningen ikke bare vokser i Københavns Kommune, men at der samtidig sker en ændring i befolkningssammensætningen i retning af, at borgerne gennemsnitligt set bliver socioøkonomisk stærkere. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, hvorvidt denne udvikling gør sig gældende på de enkelte udgiftsområder, og hvad den afledte besparelse for kommunen i givet fald er.

1.2 Formål

Københavns Kommune er interesseret i mere sikker viden om, hvordan kommunens befolkningssammensætning ændrer sig i disse år, og hvilken betydning det har for udgiftsbehovet på to udgiftsområder: specialundervisningsområdet og området for udsatte børn og unge.

³ www.noegletal.dk

Denne viden skal blandt andet bruges til at vurdere behovet for udarbejdelse af nye demografimodeller på områder, der i dag ikke er omfattet af en demografimodel, samt behovet for revision af eksisterende modeller. I denne rapport undersøges udviklingen i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge.

Der er tre overordnede formål med analysen. For det første skal analysen give Københavns Kommune en mere nuanceret forståelse af den befolkningsudvikling, der har kendetegnet kommunen i de seneste år. KORA vil således med analysen vise, hvordan de 0-17-årige borgernes socioøkonomiske baggrund har udviklet sig i København og på landsplan. Den socioøkonomiske baggrund omfatter bl.a. børnenes brug af sundhedsvæsenet, deres straffelovsovertrædelser samt deres forældres arbejdsmarkedstilknytning og uddannelses- og indkomstniveau.

For det andet skal analysen give Københavns Kommune et bedre grundlag for beslutninger om økonomisk regulering af området for udsatte børn og unge. Hvis de københavnske børns socioøkonomiske baggrund ændres i en positiv retning, vil det gennemsnitlige behov for sociale foranstaltninger falde, fordi behovet for foranstaltninger er stærkt påvirket af de sociale vilkår, som børnene lever under.

For det tredje skal analysen give Københavns Kommune en større indsigt i egen visitationspraksis på området for udsatte børn og unge. Det sker ved først at beregne, hvor mange børn man skulle forvente ville modtage sociale foranstaltninger, hvis kommunen havde en gennemsnitlig visitationspraksis, og dernæst sætte dette tal i forhold til det faktiske antal visiterede børn i Københavns Kommune. I beregningen af det forventede antal visitationer tages der udgangspunkt i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov på området, sådan som det opgøres i denne rapport.

KORA har opstillet fire problemstillinger, som vil blive belyst i rapporten. Problemstillingerne er vist i boksen nedenfor.

Rapportens problemstillinger

KORA vil besvare følgende problemstillinger:

- Hvordan påvirker socioøkonomiske baggrundsforhold, om et 0-17-årigt barn modtager sociale foranstaltninger?
- Hvordan kan socioøkonomiske individoplysninger om alle københavnske børn sammenvæges til et udtryk for kommunens udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge?
- Hvordan var Københavns Kommunens visitationspraksis i 2013? Visiterede man flere eller færre børn til sociale foranstaltninger, end man skulle forvente ud fra en gennemsnitlig visitationspraksis og kommunens relative udgiftsbehov på området?
- Hvordan har Københavns Kommunes relative udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge udviklet sig fra 2006 til 2013?

KORA vil, ud over at belyse de nævnte problemstillinger, give et eksempel på, hvordan analyseresultaterne konkret kan anvendes i en løbende budgetregulering på området for udsatte børn og unge.

2 Data og metode

Rapportens analyser er baseret på et meget stort datasæt, der inddrager individdata om alle 0-17-årige børn i hele landet og deres forældre. Vi baserer således vores analyser på 34 baggrundsvariable for knap 1,2 mio. børn i 2013 samt et lignende antal børn i de foregående år i undersøgelsesperioden.

De enkelte variables indvirkning på sandsynligheden for, at et barn modtager en social foranstaltning, beregnes via en statistisk model, som afdækker sammenhængen mellem en række socioøkonomiske baggrundsvariable og børnenes modtagelse af sociale foranstaltninger. Vi estimerer i den statistiske model en række vægte, som angiver de enkelte variables betydning for, at et barn modtager en social foranstaltning. Da den afhængige variabel kun kan antage to værdier – ”modtager af social foranstaltning” eller ”ikke modtager af social foranstaltning” – er det ikke problemfrit at benytte en simpel lineær regressionsmodel⁴. Derfor anvender vi en logistisk regressionsmodel, som netop kan håndtere afhængige variable med kun to udfald.

Vi inddrager oplysninger om børnene fem år tilbage i tiden, når vi estimerer de vægte, som angiver betydningen af de enkelte socioøkonomiske baggrundsvariable. På den måde bygger vægtene ikke kun på oplysninger om hændelser mv., som finder sted i analyseåret, men også på hændelser, som finder sted i tiden op til, at et barn modtager en social foranstaltning.

De beregnede vægte anvendes til at estimere børnenes individuelle sandsynligheder for at modtage sociale foranstaltninger. Gennemsnittet af de individuelle sandsynligheder er udtryk for den andel af børnene, som forventes at modtage en social foranstaltning.

Vores hovedanalyser gennemføres på alle landets børn i år 2013. Når vi anvender vægtene fra denne model på populationen af københavnske børn, får vi derfor den forventede andel af børnene, som modtager sociale foranstaltninger under antagelse af, at visitationspraksis er den samme i København som på landsplan. Tilsvarende kan vi anvende vægtene fra 2013 til at forudsige, hvor stor en andel af børnene der modtager sociale foranstaltninger i 2012, 2011 osv. Dermed har vi ”låst” visitationspraksis fast på niveauet i 2013. Eventuelle udsving i de forudsagte andele foranstaltningsmodtagere i løbet af årene vil derfor udelukkende skyldes udviklingen i de socioøkonomiske baggrundsvariable. Der er dog visse udfordringer forbundet med denne tilgang, da gennemsnitsværdierne på nogle baggrundsvariable kan ændre sig over tid, uden at det nødvendigvis afspejler et ændret udgiftsbehov. Vi adresserer disse udfordringer på to måder. For det første fokuserer vi i udviklingsanalyserne på, hvordan Københavns Kommunes udgiftsbehov udvikler sig i forhold til udviklingen på landsplan. Herved opnår vi, at baggrundsvariable, der vokser af tekniske årsager både i København og på landsplan, ikke påvirker analysens konklusioner. For det andet gennemfører vi en analyse med en reduceret variant af den statistiske model, hvor vi fjerner en række variable, som måler forskellige former for kontakt til sundhedsvæsenet, og som viser særlige tegn på ”teknisk” begrundet vækst over tid. På tilsvarende vis gennemføres en række øvrige robusthedsanalyser, der skal kaste lys over, hvorvidt forskellige metodevalg har betydning for analyseresultaterne.

De nærmere trin i den metodiske tilgang bliver gennemgået løbende i analyseafsnittet.

⁴ Se Agresti, Alan & Finlay, Barbara (2009): ”Statistical Methods for the Social Sciences”. Third Edition, Upper Saddle River: Prentice Hall. pp. 255ff.

3 Analyse

I det følgende gennemgås rapportens analyseresultater. Afsnittet indledes med en præsentation af analysens grundmodel. I grundmodellen beregner vi, hvorledes børnenes socioøkonomiske baggrund hænger sammen med, om de modtager en social foranstaltning eller ej i 2013. Grundmodellen beregnes med udgangspunkt i alle 0-17-årige i Danmark.

Grundmodellen anvendes til at forudsige en individuel sandsynlighed for, at det enkelte barn modtager en social foranstaltning. Denne sandsynlighed beregnes alene ud fra baggrundsoplysninger om det enkelte barn, og der skeles således ikke til, om barnet er eller tidligere har været berørt af en social foranstaltning. Gennemsnittet af børnenes individuelle sandsynligheder er udtryk for en forventet andel modtagere af sociale foranstaltninger blandt alle 0-17-årige. Dette tal kan opgøres på såvel landsplan som for Københavns Kommune.

For at belyse Københavns Kommunes visitationspraksis på området for udsatte børn og unge sættes den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger i kommunen i forhold til den faktiske andel af de københavnske børn, som modtog en eller flere sociale foranstaltninger i 2013.

Derefter gives en beskrivelse af udviklingen i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge. For at belyse denne udvikling sættes kommunens forventede andel modtagere i forhold til den forventede andel på landsplan i hvert af årene 2006-2013.

Endelig afsluttes analysen med en beskrivelse af udviklingen i kommunens absolutte udgiftsbehov i årene 2009-2013. Denne analyse tager udgangspunkt i en reduceret udgave af grundmodellen.

3.1 Børns socioøkonomiske baggrund har stor betydning for, om de får en social foranstaltning

Den socioøkonomiske baggrund påvirker, om børn får behov for en social foranstaltning. Dette er den grundlæggende præmis for analysens grundmodel. Grundmodellen fastlægger på landsplan, hvordan 0-17-åriges socioøkonomiske baggrund påvirker, om de modtager en social foranstaltning i 2013. Med en social foranstaltning menes en forebyggende foranstaltning eller en anbringelse uden for eget hjem, som beskrevet i boksen nedenfor.

Definition: Sociale foranstaltninger

I denne analyse anvender vi en afhængig variabel, som måler, om et barn modtager en social foranstaltning. Sociale foranstaltninger kan overordnet inddeles i to grupper: **Anbringelser uden for eget hjem** og **forebyggende foranstaltninger**. Forebyggende foranstaltninger kan være målrettet det enkelte barn eller en hel familie. Vi har i grundmodellen kun oplysninger om foranstaltninger, der er direkte målrettet barnet og ikke familierettede foranstaltninger.

Anbringelser uden for eget hjem inkluderer følgende typer foranstaltninger:

- Anbringelse med samtykke
- Anbringelse uden samtykke

Definition: Sociale foranstaltninger

- Ungdomssanktion
- Forlængelse af hjemtagelsesperioden
- Efterværn med døgnophold
- Afsoning
- Varetægtssurrogat
- Formandsafgørelse

Derudover inkluderes følgende forebyggende foranstaltninger:

- Aflastningsophold for børn/unge med ophold i eget hjem
- Fast kontaktperson for den unge alene
- Formidling af praktikophold til unge hos en offentlig eller privat arbejdsgiver
- Etablering af udslningsordning i det hidtidige anbringelsessted
- Ungepålæg
- Fast kontaktperson for den unge i efterværn
- Fast kontaktperson for anbragte unge under 18 år
- Tildelt anden form for støtte
- Fast kontaktperson eller rådgiver

Børnenes baggrund er målt dels gennem faktorer, der vedrører barnet, dels gennem faktorer vedrørende barnets forældre. Vi anvender data for børnenes forældre, fordi det ikke er muligt at måle et barns socioøkonomiske baggrund tilfredsstillende ud fra data om barnet alene – man er nødt til at inddrage data for barnets forældre for at kunne sige noget kvalificeret om de vilkår, barnet er vokset op under. Der inddrages tre hovedgrupper af forklarende variable:

- Baggrundsvariable, såsom køn og alder.
- Socioøkonomiske baggrundsvariable, såsom moderens indkomst og faderens uddannelsesniveau.
- Hændelsesvariable, såsom antal somatiske indlæggelser eller straf for overtrædelse af straffeloven mv.

I det følgende vil de tre grupper af forklarende variable blive refereret til under ét som "baggrundsvariable", da de alle har til formål at give et samlet billede af børnenes baggrund.

I grundmodellen beregner vi baggrundsvariablenes sammenhæng med, om børnene modtager sociale foranstaltninger eller ej i 2013. I konstruktionen af de forklarende variable er typisk anvendt oplysninger om det pågældende barn og dets forældre over en femårsperiode fra 2009 til 2013, dvs. i årene op til det år, hvor vi måler, om barnet modtager en social foranstaltning eller ej. Nogle variabelværdier er opgjort som gennemsnitsværdier for de fem år, mens andre er opgjort som typetal og "udslags"-variable. En udslagsvariabel kan fx være, om man har været i behandling for stofmisbrug på et tidspunkt i løbet af perioden eller ej. Med grundmodellen beregner vi en individuel sandsynlighed for, at hvert enkelt barn modtager en social foranstaltning i 2013.

Definition: Individuel sandsynlighed

De individuelle sandsynligheder er **det enkelte barns beregnede sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning**. Sandsynligheden er beregnet ved at applicere grundmodellens estimer for de forskellige baggrundsvariable på de enkelte børns variabelværdier. De individuelle sandsynligheder udtrykker, hvor stor sandsynlighed det enkelte barn har for at modtage en social foranstaltning i 2013 givet barnets socioøkonomiske baggrund. Der skeles ikke til, om barnet rent faktisk har modtaget en social foranstaltning i 2013 eller tidligere år.

3.1.1 Hvilke baggrundsforhold giver høj sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning?

Vi inddrager i alt 34 baggrundsvariable i analysen, der er baseret på oplysninger om i alt 1.183.804 danske børn i alderen 0-17 år. 31 af variablene har en statistisk signifikant effekt på, om et barn modtager en social foranstaltning. Den fulde liste over baggrundsvariable findes i bilag 1. De vigtigste variable i forhold til at beregne de individuelle sandsynligheder er vist i tabel 3.1. Variablene er rangordnet efter deres betydning, med den mest betydningsfulde variabel øverst. Et positivt fortegn angiver, at det beskrevne forhold øger barnets sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, mens negativt fortegn angiver, at forholdet mindsker sandsynligheden. For eksempel øger det foranstaltningssandsynligheden, hvis moderen overvejende har været førtidspensionist i de seneste fem år, mens det mindsker sandsynligheden, hvis forældrene er samboende.

Mange af de forklarende variable er i det store hele udtryk for noget af det samme. For eksempel vil en høj jobprestige og en høj indkomst langt hen ad vejen være udtryk en høj socioøkonomisk status. Når to variable på denne måde er udtryk for det samme, kan de "stjæle" forklaringskraft fra hinanden. Det vil sige, at nogle af de variable, der ikke er med på listen i tabel 3.1, potentielt kunne have haft større forklaringskraft, hvis nogle af de andre variable var udeladt. Dette skal der tages forbehold for ved rangordningen af de betydende variable⁵.

Tabel 3.1 viser, at de faktorer, der har den største betydning for, om et barn modtager en social foranstaltning, er tre hændelsesvariable, der vedrører barnet selv. Socioøkonomiske baggrundsvariable vedrørende moderen og faderen er dog også godt repræsenteret på listen over de mest betydningsfulde variable, når de gælder forudsigelsen af individuelle sandsynligheder. Her er det værd at bemærke, at baggrundsvariable, der vedrører oplysninger om moderen, har noget større betydning end baggrundsvariable, der vedrører de samme oplysninger om faderen.

Alle 15 variable i tabel 3.1 har det fortegn, man umiddelbart skulle forvente, måske med undtagelse af "moderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge". Det tyder således ikke på, at mors hyppige kontakt med praktiserende læge er en risikofaktor for det enkelte barn, tværtimod falder foranstaltningssandsynligheden med antallet af lægekontakter. Det kan indikere, at mødres kontakt til praktiserende læge i højere grad bestemmes af deres sociale ressourcer end af objektive helbredsforhold. Modsat gælder som forventet, at både sygehusindlæggelser og psykiatriske kontakter øger et barns risiko for at modtage sociale foranstaltninger. Det gælder uanset, om der fokuseres på barnets,

⁵ Når flere af de forklarende variable måler noget af det samme, kan de enkelte variables koefficienter blive usikre og fremstå med insignifikante effekter, selv om der reelt er en effekt af variablen. Dette kaldes multikollinearitet. Der er testet for multikollinearitet i grundmodellen, og testen giver ikke anledning til bekymring.

moderens eller faderens kontakter, og indikerer, at det for disse mere indgribende sundhedskontakter i højere grad er objektive helbredsforhold, som driver antallet af kontakter.

Tabel 3.1 De mest betydningsfulde forklarende variable ift. den individuelle foranstaltningssandsynlighed i 2013

Variabel	Fortegn
Gennemsnitligt antal indlæggelser de seneste 5 år	+
Kontakt med det psykiatriske system inden for de seneste 5 år	+
Dømt for overtrædelse af Straffeloven, Lov om euforiserende stoffer eller Våbenloven inden for de seneste 5 år	+
Moderen har overvejende været førtidspensionist i de seneste 5 år	+
Moderen har overvejende været kontanthjælpsmodtager i de seneste 5 år	+
Gennemsnitligt antal kontakter med alment praktiserende læge inden for de seneste 5 år	+
Moderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste 5 år	+
Alder	+
Moderen har været i behandling for stofmisbrug inden for de seneste 5 år	+
Faderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste 5 år	+
Faderen har overvejende været førtidspensionist i de seneste 5 år	+
Moderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge inden for de seneste 5 år	-
Moderen har haft kontakt med det psykiatriske system inden for de seneste 5 år	+
Samboende forældre	-
Faderen har overvejende været kontanthjælpsmodtager i de seneste 5 år	+

Note: Variablene er rangordnet efter størrelsen af deres marginale effekter.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

3.1.2 Hvilke baggrundsforhold har størst betydning for udgiftsbehovet på landsplan?

Det er ikke alle variablene i tabel 3.1, der også har stor betydning for beregningen af det samlede antal forventede foranstaltninger på landsplan (det samlede udgiftsbehov), fordi der kan være relativt få børn, der falder i den udslagsgivende kategori. I tabel 3.2 har vi oplistet de 15 variable, som ifølge analyserne ser ud til at have størst betydning for det samlede udgiftsbehov på landsplan i 2013⁶.

Betydningen for det samlede udgiftsbehov afhænger både af variabelnes betydning for den individuelle sandsynlighed og af hyppigheden af udgiftsdrivende variabelværdier i den samlede børnepopulation. Derfor kan variable med relativt lav betydning for den individuelle sandsynlighed godt have større betydning for det samlede udgiftsbehov end variable med relativt stor betydning på det individuelle plan. Det gælder fx variabelen vedrørende mødre på førtidspension, som går fra at ligge en plads under variabelen vedrørende overtrædelse af straffeloven i tabel 3.1 til at ligge seks pladser over i tabel 3.2. Bevægelsen skyldes formentlig, at børn med mødre på førtidspension er hyppigere forekommende end børn, der er dømt for overtrædelse af straffeloven. Af tabel 3.4 på side 20 fremgår således, at 2,6 % af de 0-17-årige børn har en moder på førtidspension, mens kun 0,4 % af de 0-17-årige er

⁶ Variablene er rangordnet efter deres absolutte Z-værdi. Se evt. "Bring, J. (1994). How to standardize regression coefficients. American Statistician, 48, 209-213." Ligesom i tabel 3.1 tages der ved rangordningen forbehold for, at variablene kan trække forklaringskraft fra hinanden.

dømt for overtrædelse af straffeloven. Den lave forekomst af straffede børn i aldersgruppen 0-17 år skyldes naturligvis bl.a. den kriminelle lavalder på 15 år.

Tabel 3.2 De mest betydningsfulde forklarende variable ift. udgiftsbehovet på landsplan i 2013

Variabel	Fortegn
Kontakt med det psykiatriske system inden for de seneste 5 år	+
Moderen har overvejende været førtidspensionist i de seneste 5 år	+
Alder	+
Moderen har overvejende været kontanthjælpsmodtager i de seneste 5 år	+
Samboende forældre	-
Moderen har haft kontakt med det psykiatriske system inden for de seneste 5 år	+
Gennemsnitligt antal indlæggelser de seneste 5 år	+
Dømt for overtrædelse af Straffeloven, Lov om euforiserende stoffer eller Våbenloven inden for de seneste 5 år	+
Ikke vestlig oprindelse	-
Moderen er dømt for overtrædelse af Straffeloven, Lov om euforiserende stoffer eller Våbenloven inden for de seneste 5 år	+
Faderen har overvejende været førtidspensionist i de seneste 5 år	+
Faderen har overvejende været kontanthjælpsmodtager i de seneste 5 år	+
Moderens antal års ekstra uddannelse i forhold til det forventede ud fra alder	-
Lav fødselsvægt (<2.500 g)	+
Moderen har været i behandling for stofmisbrug inden for de seneste 5 år	+

Note: Variablene er rangeret efter deres absolutte z-værdi.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Vi ser i tabel 3.2, at det også er faktorer vedrørende barnet selv og moderen, der har den største betydning for udgiftsbehovet på landsplan.

Alle 15 variable har det fortegn, man umiddelbart skulle forvente, måske med undtagelse af barnets oprindelse. Børn med ikke-vestlig oprindelse har således alt andet lige en *mindre* sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning i 2013 end børn med dansk eller anden vestlig oprindelse. Det skal fremhæves, at der er tale om en isoleret effekt af ikke-vestlig oprindelse, hvor der samtidig kontrolleres for effekten af de øvrige 33 betydende variable i modellen. Vi sammenligner så at sige to børn med helt identisk socioøkonomisk baggrund, bortset fra at det ene barn har vestlig baggrund, og det andet ikke-vestlig baggrund. Her finder vi altså, at barnet med den ikke-vestlige baggrund har en lavere sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning end barnet med dansk eller anden vestlig baggrund.

Det lader således til, at behovet for sociale foranstaltninger primært er et socialt spørgsmål frem for et kulturelt – eller rettere: det er også et kulturelt spørgsmål. Mange børn med ikke-vestlig baggrund vil have en relativt høj foranstaltningssandsynlighed på grund af en svag socioøkonomisk baggrund, men de vil have en lavere sandsynlighed end tilsvarende socialt belastede børn med dansk eller anden vestlig baggrund.

Ikke-vestlig oprindelse er i øvrigt en variabel som indgår i tabel 3.2, selv om den ikke er blandt de 15 mest betydende variable i forhold til den individuelle foranstaltningssandsynlighed (tabel 3.1). Forklaringen er, at ikke-vestlig oprindelse er relativt hyppigt forekom-

mende i vores børnepopulation. Af tabel 3.4 på side 20 fremgår således, at 9 % af de 0-17-årige på landsplan har ikke-vestlig baggrund.

Den anden variabel, som indgår i tabel 3.2, er, selv om den ikke indgår i tabel 3.1, et mål for, hvorvidt moderen er dømt for overtrædelse af straffeloven. Ud af "top 15" er til gengæld røget: "moderens antal kontakter til praktiserende læge" og "faderens antal indlæggelser".

3.1.3 Grundmodellen har stor forklaringskraft

Grundmodellen kan forklare en stor del af variationen i vores afhængige variabel, der måler om børnene modtager en social foranstaltning eller ej i 2013. Modellen har således en betragtelig forklaringskraft⁷. Da forklaringskraften udtrykt som Pseudo- R^2 for en logistisk regression ikke kan fortolkes parallelt med R^2 for en simpel lineær regression, har vi i stedet valgt at illustrere forklaringskraften i tabel 3.3 nedenfor. Tabellen viser, hvor stor en andel af de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger, vi indfanger, når vi stiller skarpt på de børn, som ifølge modellen har de højeste hhv. de laveste sandsynligheder for at modtage en social foranstaltning.

I den ene ende fokuseres på de 10 % af børnene med de højeste beregnede sandsynligheder og i den anden ende på de 10 % med de laveste sandsynligheder ifølge grundmodellen. Hvis børnenes baggrundsforhold ikke havde nogen betydning for sandsynligheden for at modtage en social foranstaltning i 2013, ville vi i begge grupper indfange 10 % af de børn, som faktisk modtog en social foranstaltning i 2013. Hvis baggrundsforholdene omvendt har betydning for foranstaltningssandsynligheden, burde vi forvente at indfange en væsentlig større del af de faktiske foranstaltningsmodtagere i den ene gruppe end den anden. Og jo højere forklaringskraft i vores statistiske grundmodel, jo større forskel vil vi finde mellem de to grupper.

Som det fremgår af tabel 3.3, er der meget stor forskel på, hvor mange af de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger vi indfanger i hhv. høj- og lavrisikogruppen. Således indfanger vi kun 0,1 % af de faktiske modtagere i lavrisikogruppen, men hele 76,6 % i højrisikogruppen. Fokuserer man udelukkende på børn i Københavns Kommune, ligger 79,8 % af de faktiske modtagere i højrisikogruppen, mens der i lavrisikogruppen slet ikke er børn, som modtog sociale foranstaltninger i 2013. Vores grundmodel har med andre ord en relativt høj forklaringskraft, både på landsplan og i Københavns Kommune.

Tabel 3.3 Andel af de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger i 2013, som indfanges i grupperne af børn med særlig lav og særlig høj individuel foranstaltningssandsynlighed

	10 % med laveste sandsynlighed	10 % med højeste sandsynlighed
Modtagere af sociale foranstaltninger i København	0,0 %	79,8 %
Modtagere af sociale foranstaltninger i hele landet	0,1 %	76,6 %

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

⁷ McFaddens Pseudo- R^2 på 0,36

3.1.4 Så forskellige er baggrundsforholdene for børn med høj og lav risiko for at modtage en social foranstaltning

I tabel 3.2 oplistede vi de mest betydningsfulde variable i forhold til udgiftsbehovet på landsplan. For at illustrere spredningen i disse variable viser vi i tabel 3.4 de gennemsnitlige værdier på hver enkelt variabel for hhv. høj- og lavrisikogruppen. Desuden er som reference indsat den gennemsnitlige værdi på landsplan.

Det fremgår af tabel 3.4, at der er stor forskel på den gennemsnitlige baggrund i høj- og lavrisikogruppen. Eksempelvis har 99,6 % af børnene i lavrisikogruppen samboende forældre, mens det samme kun er tilfældet for 16,4 % af børnene i højriskogruppen. Tilsvarende har mere end en fjerdedel af mødrene til børn i højriskogruppen haft en psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år, mens det samme kun er tilfældet for 0,2 % af mødrene til børn i lavrisikogruppen.

Forskellene i gennemsnitsværdier harmonerer generelt godt med, hvad man umiddelbart skulle forvente på baggrund af variabelenes fortegn i grundmodellen. En væsentlig undtagelse er dog variabelen vedrørende ikke-vestlig baggrund. Her ser vi, at gruppen af børn med ikke-vestlig baggrund er væsentligt overrepræsenteret i højriskogruppen til trods for, at ikke-vestlig baggrund mindsker foranstaltningssandsynligheden på individniveau. Denne umiddelbare uoverensstemmelse kan forklares med, at børn med ikke-vestlig baggrund gennemsnitligt set har væsentligt svagere socioøkonomisk baggrund end børn med dansk og anden vestlig baggrund, målt ud fra de øvrige betydende forhold i modellen⁸. Deres ikke-vestlige baggrund, som isoleret set trækker foranstaltningssandsynligheden ned, betyder i den sammenhæng mindre end værdierne på de øvrige baggrundsvariable, som trækker sandsynligheden op.

⁸ Forældre til børn med ikke-vestlig oprindelse har fx gennemsnitligt lavere jobprestige, uddannelsesniveau og indkomst end forældre til børn med vestlig oprindelse.

Tabel 3.4 Forskelle i gennemsnitlige værdier på betydende baggrundsvariable mellem høj- og lavrisikogruppen i 2013

	Gennemsnit for de 10 % mindst sårbare børn	Gennemsnit for alle børn	Gennemsnit for de 10 % mest sårbare børn
Andel børn med psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år (pct.)	0,0	3,5	23,1
Andel mødre der har haft førtidspension som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	0,0	2,6	17,9
Gennemsnitsalder for de 0-17-årige	3,7	8,7	12,2
Andel mødre, der har haft kontanthjælp som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	0,0	6,2	36,1
Andel børn med samboende forældre	99,6	69,6	16,4
Andel mødre med psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år	0,2	5,5	25,7
Gennemsnitligt antal indlæggelser pr. år blandt de 0-17-årige	0,2	0,5	1,0
Andel 0-17-årige, som er dømt for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste 5 år	0,0	0,4	3,6
Andel af de 0-17-årige med ikke-vestlig baggrund	3,8	9,0	15,4
Andel mødre, der er dømt for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste 5 år	0,0	1,6	9,9
Andel fædre, der har haft førtidspension som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	0,0	2,7	14,7
Andel fædre, der har haft kontanthjælp som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	0,0	3,0	16,5
Gennemsnitligt antal års uddannelse ud over grundskolen, mødre	6,4	3,5	1,3
Andel 0-17-årige med fødselsvægt på under 2.500 gram	1,4	4,7	9,4
Andel mødre i misbrugsbehandling inden for de seneste 5 år	0,0	0,2	1,9
Samlet sandsynlighed for social foranstaltning (pct.)	0,0	2,2	16,7

Note: Alle tal afrundet til én decimal. Et tal på 0,0 for lavrisikogruppen dækker derfor i de fleste tilfælde over et tal større end nul. Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal. En mor til tre børn på førtidspension tæller fx med som tre mødre på førtidspension i opgørelsen af andel mødre på førtidspension. Tilsvarende tæller en mor til tre, som ikke er på førtidspension, også med som tre mødre uden førtidspension.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

3.2 Københavns Kommune har et relativt lavt udgiftsbehov og en visitationspraksis tæt på landsgennemsnittet

Når man lægger den statistiske grundmodel ned over de københavnske børn og deres individuelle variabelværdier i 2013, fås en gennemsnitlig foranstaltningssandsynlighed på 1,99 %. Dette kan også fortolkes som den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger blandt de københavnske børn i alderen 0-17 år. Vi ville altså ud fra grundmodellen forvente, at 1,99 % af Københavns Kommunes børn modtog sociale foranstaltninger,

såfremt kommunen i øvrigt havde en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Det sidste er en vigtig tilføjelse for den rette forståelse af de forventede andele.

Den forventede andel modtagere blandt de københavnske børn er samtidig et udtryk for kommunens socioøkonomiske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge, idet de individforhold, som driver det forventede antal modtagere, også må forventes at drive udgifterne på området.

Den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune (ved gennemsnitlig visitationspraksis) kan sammenstilles med to andre tal for at skabe to forskellige former for relevant økonomisk styringsinformation. På den ene side kan tallet holdes op imod kommunens faktiske andel modtagere af sociale foranstaltninger blandt de 0-17-årige børn. Herved fås et indblik i kommunens visitationspraksis. På landsplan vil den forventede andel modtagere pr. definition altid svare til den faktiske, men på kommune-niveau kan variation i den lokale visitationspraksis give afvigelser mellem de forventede og de faktiske andele. Nogle kommuner vil visitere flere børn til sociale foranstaltninger end forventet, mens andre vil visitere færre børn end forventet. Det fremgår af tabel 3.5 nedenfor, at den faktiske andel modtagere af sociale foranstaltninger i København er 1,94 %, hvilket er lavere end den forventede andel på 1,99 %. Indekstallet på 97 for visitationspraksis udtrykker, at Københavns Kommune i 2013 visiterede 3 % færre børn til sociale foranstaltninger, end man skulle forvente ud fra børnenes socioøkonomiske baggrund og under antagelse af en gennemsnitlig visitationspraksis. Omvendt ville en indekssværdi over 100 have indikeret, at kommunen visiterede flere børn til sociale foranstaltninger, end forudsagt af den statistiske model.

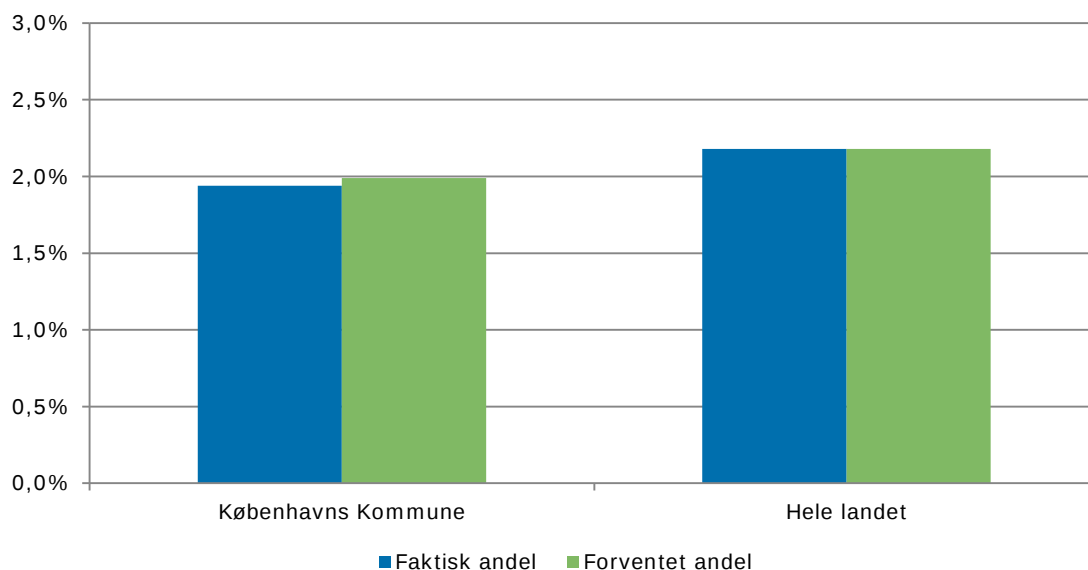
Tabel 3.5 Faktisk og forventet andel modtagere af sociale foranstaltninger i 2013

Population	Faktisk andel	Forventet andel	Faktisk /forventet	Indeks for relativt udgiftsbehov
Københavns Kommune	1,94 %	1,99 %	97	92
Hele landet	2,18 %	2,18 %	100	-

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Det andet tal, som den forventede andel i København kan holdes op imod, er den forventede andel modtagere på landsplan, der som nævnt pr. definition modsvarer den faktiske andel (idet grundmodellen er baseret på 2013-data). Herved fås et udtryk for kommunens relative udgiftsbehov. Som det fremgår af tabel 3.5, ligger den forventede modtagerandel i København noget under den forventede (og faktiske) andel på landsplan. Det giver et indekstal for det relative udgiftsbehov på 92, som udtrykker, at Københavns Kommunes udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge ligger 8 % under det gennemsnitlige udgiftsbehov på landsplan. Figur 3.1 nedenfor viser pointerne fra tabel 3.5 grafisk.

Figur 3.1 Den faktiske og forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger i 2013



Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

I stedet for at inkludere alle typer af sociale foranstaltninger, når man vurderer Københavns Kommunes visitationspraksis, så kan man også stille skarpt på den dyreste foranstaltningstype, nemlig anbringelserne. Her viser KORAs beregninger, at Københavns Kommune i 2013 havde anbragt 2 % *flere* børn, end hvad man skulle forvente ud fra kommunens børnesammensætning og en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Modsætningsvis kan sluttet, at kommunen til gengæld ligger mere end 3 % under den statistiske forventning, når man alene ser på de forebyggende foranstaltninger. Det skal bemærkes, at der ikke er kørt en særskilt model for de forebyggende foranstaltninger.

Sammenfattende kan det konstateres, at Københavns Kommunes børn i alderen 0-17 år gennemsnitligt set er socioøkonomisk mindre belastede end de 0-17-årige på landsplan. Det giver sig udslag i en lavere forventet andel modtagere af sociale foranstaltninger end på landsplan, eller med andre ord, et lavere udgiftsbehov. Den faktiske andel modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune er imidlertid endnu lavere end den forventede andel, hvilket indikerer, at kommunen har en relativt konservativ visitationspraksis, når man betragter alle foranstaltningstyper under ét. Når der stilles skarpt på anbringelser, ligger den faktiske visitation dog 2 % *over* den forventede.

Det skal understreges, at de beskrevne afvigelser fra de forventede andele er relativt små sammenlignet med afvigelserne for en række andre kommuner. Samtidig skal man være opmærksom på, at de beregnede forventede andele er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. En forsigtig samlet konklusion lyder derfor, at Københavns Kommunes visitationspraksis på området for udsatte børn og unge svarer nogenlunde til den gennemsnitlige praksis på landsplan.

3.3 Det relative udgiftsbehov i Københavns Kommune er faldet siden 2006

I det følgende undersøger vi udviklingen i det relative socioøkonomiske udgiftsbehov i Københavns Kommune. Analysen indledes i afsnit 3.3.1 med en beskrivelse af udviklingen i de variable, der har størst betydning for udgiftsbehovet på landsplan. Først beskrives udviklingen i de gennemsnitlige værdier over tid på landsplan, ligesom forskellige mulige tolkninger af udviklingen præsenteres. Dernæst beskrives, hvorledes Københavns Kommunes udvikling på de enkelte variable isoleret set har trukket kommunens udgiftsbehov enten op eller ned i forhold til udgiftsbehovet på landsplan.

Endelig beskriver vi i afsnit 3.3.2 udviklingen i årene 2006-2013, når den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune beregnes for hvert år på baggrund af grundmodellen og sættes i forhold til udviklingen på landsplan. Her "vægtes" baggrundsvariablene altså sammen til en beregnet individuel sandsynlighed for det enkelte barn ud fra grundmodellen og i sidste ende til en gennemsnitlig sandsynlighed blandt børnene i henholdsvis Københavns Kommune og på landsplan. Forholdet mellem den forudsagte andel i København og på landsplan bruges til at beskrive udviklingen i Københavns relative udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge.

3.3.1 Beskrivende analyser

I tabel 3.6 nedenfor vises landsudviklingen over tid i de 15 baggrundsvariable, som ifølge analyserne ser ud til at have størst betydning for det samlede udgiftsbehov på landsplan i 2013.

Tabellens data for 2009-2013 er baseret på oplysninger om alle 0-17-årige børn og deres forældre, hvorimod tal for 2006 alene er baseret på oplysninger om 0-14-årige børn og deres forældre. Tallene for 2006 er dermed ikke fuldt sammenlignelige med tallene for 2009 og 2013, hvorfor kolonnen med den procentvise udvikling i de gennemsnitlige variabelværdier alene viser udviklingen fra 2009 til 2013.

Det skal bemærkes, at mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal. En mor til tre børn på førtidspension tæller fx med som tre mødre på førtidspension i opgørelsen af andel mødre på førtidspension. Tilsvarende tæller en mor til tre, som *ikke* er på førtidspension, med som tre mødre uden førtidspension. Det skyldes, at det er børnene, der er vores analyseenheder, og at vores data derfor er bygget op med det formål at kunne belyse det enkelte barns baggrund. Til det formål skal den samme mor nødvendigvis indgå flere gange, hvis hun har flere børn.

Tabel 3.6 Udviklingen i de 15 variable, der bedst forudsiger udgiftsbehovet på landsplan

	2006 ¹	2009	2013	Procentvis udvikling 2009-2013
Andel børn med psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år (pct.)	1,6	2,6	3,5	+33 %
Andel mødre, der har haft førtidspension som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år (pct.)	1,5	2,1	2,6	+20 %
Gennemsnitsalder for de 0-17-årige (år)	7,1	8,7	8,7	+1 %
Andel mødre, der har haft kontanthjælp som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år (pct.)	8,0	6,2	6,2	-0 %
Andel børn med samboende forældre (pct.)	73,2	70,2	69,6	-1 %
Andel mødre med psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år (pct.)	4,2	4,7	5,5	+17 %
Gennemsnitligt antal indlæggelser pr. år blandt de 0-17-årige ²	0,1	0,3	0,5	(+79 %)
Andel 0-17-årige, som er dømt for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste 5 år (pct.)	-	0,5	0,4	-14 %
Andel af de 0-17-årige med ikke-vestlig baggrund (pct.)	8,9	8,8	9,0	+3 %
Andel mødre, der er dømt for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste 5 år (pct.)	1,8	1,6	1,6	+3 %
Andel fædre, der har haft førtidspension som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år (pct.)	1,9	2,4	2,7	+13 %
Andel fædre, der har haft kontanthjælp som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år (pct.)	3,5	2,5	3,0	+20 %
Mødres gennemsnitlige uddannelseslængde (antal år ud over grundskole)	3,0	3,2	3,5	+9 %
Andel 0-17-årige med fødselsvægt på under 2.500 gram (pct.)	4,7	4,7	4,7	+1 %
Andel mødre i misbrugsbehandling inden for de seneste 5 år (pct.) ³	0,3	0,3	0,2	-22 %

Noter:

- 1) Baseret på en population bestående af 0-14-årige.
- 2) Der forekommer et databrud for antallet af indlæggelser fra 2007 til 2008, hvor antallet af registrerede indlæggelser fordobles på landsplan. Dette påvirker femårsintervallerne, som danner grundlag for variabelens værdi i både 2006 og 2009. Derfor er den procentvise udvikling ikke meningsfuld.
- 3) Data for misbrugsbehandling foreligger kun til og med 2011, hvorfor andelen i 2013 er baseret på registreringer i tre år og ikke fem. Derfor må faldet i andelen af mødre i stofmisbrugsbehandling antages at være teknisk snarere end reelt. Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal. En mor til tre børn på førtidspension tæller fx med som tre mødre på førtidspension i opgørelsen af andel mødre på førtidspension. Tilsvarende tæller en mor til tre, som ikke er på førtidspension, også med som tre mødre uden førtidspension.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Som det fremgår af tabellen, har gennemsnitsværdien for 10 ud af de 15 variable udviklet sig i en retning, der umiddelbart indikerer et stigende udgiftsbehov fra 2009 til 2013, mens fem variable har udviklet sig i modsat retning.

En ændret værdi i en baggrundsvariabel over tid behøver imidlertid ikke være ensbetydende med en tilsvarende ændring i udgiftsbehovet på landsplan, selv om variabelen har signifikant betydning for de individuelle foranstaltningssandsynligheder i det enkelte år. Visse baggrundsvariable kan således udvikle sig over tid alene som følge af ændret registreringspraksis eller ændrede samfundsnormer. Et godt eksempel er variabelen vedrørende antal indlæggelser i tabellen ovenfor. Antallet af indlæggelser er således vokset med hele 79 % i en periode, hvor befolkningens gennemsnitlige levealder samtidig er stigende. Det synes på den baggrund ikke rimeligt at tolke stigningen i antal registrerede indlæggelser som udtryk

for en forværret sundhedstilstand eller øget social udsathed blandt de danske borgere. I stedet er ændret registrering en sandsynlig årsag, da vi som beskrevet i note 2 til tabel 3.6 har konstateret et væsentligt databrud i den analyserede periode. Det ændrer imidlertid ikke ved, at variabelen i det enkelte år er egnet til at identificere børn med relativt høj sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning.

Tilsvarende problemstillinger kan meget vel tænkes at gælde for de øvrige variable i vores grundmodel, som vedrører forskellige former for kontakt til sundhedsvæsenet. I tabel 3.6 drejer det sig om andel børn og mødre med psykiatrisk kontakt samt om andel mødre i misbrugsbehandling.

For andre variable vil det omvendt gælde, at en udvikling over tid må forventes at indikere en reel udvikling i udgiftsbehovet. Det gælder fx stigningen i gennemsnitsalderen for de 0-17-årige børn fra 2009 til 2013, som medfører et øget udgiftsbehov på landsplan som følge af den højere foranstaltningsfrekvens for ældre børn. Centralt er her, at ændret registreringspraksis eller ændrede samfundsnormer ikke kan tænkes at drive udviklingen i gennemsnitsalderen.

Endelig er der en tredje gruppe af variable, hvor det er sværere entydigt at vurdere, om en ændring i gennemsnitsværdien over tid afspejler et ændret udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge. Det gælder fx variablene vedrørende andel fædre og mødre på førtidspension. Her kan stigningen over tid bl.a. tænkes at afspejle ændringer i den kommunale visitationspraksis – eventuelt ændringer, som er trådt i kraft flere år før den periode, der her analyseres. En øget visitation af relativt unge borgere til førtidspension for 10 år siden og efterfølgende stabil praksis på det nye højere tilkendelsesniveau vil således i en årrække give en stigende andel førtidspensionister blandt mødre og fædre til 0-17-årige. Det skyldes, at den årlige tilgang i en længere periode vil overstige afgang fra gruppen, som primært sker ved, at børnene for de restriktivt tilkendte førtidspensionister fylder 18 år. På den anden side kan et stigende antal mødre og fædre på førtidspension også afspejle reelle problemer med stigende social marginalisering. De to mulige tolkninger udelukker ikke hinanden.

Man skal altså være varsom med tolkningen af udviklingen over tid i baggrundsvariablene på landsplan, og det samme gælder udviklingen i Københavns Kommunes gennemsnitsværdier på disse variable. Ved i hvert enkelt år at sætte Københavns Kommunes gennemsnitsværdier i forhold til gennemsnitsværdierne på landsplan får man imidlertid et relativt pålideligt udtryk for, om kommunen på de enkelte baggrundsvariable har oplevet en udvikling, der isoleret set øger eller mindsker dens udgiftsbehov set i forhold til landsplan. Ændrede samfundsnormer mv. må således som udgangspunkt forventes at påvirke tallene for landsplan og Københavns Kommune i samme omfang og dermed ikke forholdet imellem de to tal. Det kan dog ikke helt udelukkes, at der for enkelte variable gælder, at en ændret registrerings- eller visitationspraksis over tid på landsplan dækker over regionale variationer. Sådanne variationer kan teoretisk set give en kunstig forskydning af forholdet mellem gennemsnitsværdierne for Københavns Kommune og på landsplan, som ikke afspejler en tilsvarende ændring af det relative udgiftsbehov. KORA er dog ikke vidende om sådanne registrerings- eller visitationsforskydninger mellem Københavns Kommune og på landsplan.

I tabel 3.7 nedenfor er forholdet mellem de gennemsnitlige variabelværdier for København Kommune og på landsplan vist som indeksværdier. En indeksværdi over 100 indikerer, at Københavns Kommune har en værdi på den pågældende variabel, som isoleret set virker i retning af et relativt højt udgiftsbehov sammenlignet med på landsplan. Omvendt med indeksværdier under 100. For eksempel har København en relativt høj andel mødre på konstanthjælp, hvilket trækker i retning af et højt udgiftsbehov, mens kommunen omvendt har

en relativt lav andel mødre på førtidspension, hvilket trækker i retning af et lavt udgiftsbehov.

Tabel 3.7 Københavns Kommune sammenlignet med landsplan på de 15 vigtigste variable i 2006, 2009 og 2013

	2006 ¹	2009	2013
Andel børn med psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år	131	99	89
Andel mødre, der har haft førtidspension som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	59	51	38
Gennemsnitsalder for de 0-17-årige	86	84	83
Andel mødre, der har haft kontanthjælp som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	210	186	128
Andel børn med samboende forældre ²	112	110	107
Andel mødre med psykiatrisk kontakt inden for de seneste 5 år	134	122	97
Gennemsnitligt antal indlæggelser pr. år blandt de 0-17-årige	116	107	86
Andel 0-17-årige, som er dømt for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste 5 år	-	143	126
Andel af de 0-17-årige med ikke-vestlig baggrund ²	-66	-52	-17
Andel mødre, der er dømt for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste 5 år	182	159	123
Andel fædre, der har haft førtidspension som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	129	122	98
Andel fædre, der har haft kontanthjælp som det dominerende forsørgelsesgrundlag de seneste 5 år	250	225	147
Mødres gennemsnitlige uddannelseslængde (antal år ud over grundskole) ²	92	88	85
Andel 0-17-årige med fødselsvægt på under 2.500 gram	101	101	99
Andel mødre i misbrugsbehandling inden for de seneste 5 år	188	161	141

Noter:

- 1) *Baseret på en population bestående af 0-14-årige.*
- 2) De tre variable har alle negativt fortegn i grundmodellen, hvilket beregningen af indekssværdier tager højde for. En indekssværdi over 100 afspejler derfor også for disse variable et relativt højt udgiftsbehov i Københavns Kommune, mens en indekssværdi under 100 afspejler et relativt lavt udgiftsbehov. Fx afspejler indekssværdien på 107 i 2013 for variabelen "samboende forældre", at variabelen isoleret set trækker kommunens udgiftsbehov op i forhold til landsplan, fordi andelen af samboende forældre er lavere end på landsplan. Andelen har dog nærmet sig andelen på landsplan siden 2006, hvilket isoleret set fører til et faldende relativt udgiftsbehov over tid. Indekssværdier for variable med en negativ effekt på sandsynligheden i grundmodellen er beregnet som forskellen mellem Københavns Kommune og landsplan trukket fra landsplan og indekseret i forhold til landsplan.
Mødre og fædre med flere børn tæller med flere gange i de gennemsnitlige tal, der ligger bag beregningen af tabellens indekssværdier. En mor til tre børn på førtidspension tæller fx med som tre mødre på førtidspension i opgørelsen af andel mødre på førtidspension. Tilsvarende tæller en mor til tre, som ikke er på førtidspension, også med som tre mødre uden førtidspension.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

En faldende udvikling i indekssværdier over tid indikerer, at kommunen på den enkelte variabel oplever en udvikling, som mindsker dens udgiftsbehov relativt i forhold til landsplan. Det gælder 14 ud af 15 variable i tabellen, uanset om 2006 eller 2009 vælges som udgangspunkt. Der er altså en systematisk tendens til, at de betydende baggrundsvariable udvikler sig i en retning, der reducerer Københavns udgiftsbehov set i forhold til landsplan. Eksempelvis viser tabellen, at andelen af mødre, der har haft kontanthjælp som det domine-

rende forsørgelsesgrundlag, falder fra at ligge 86 % over andelen på landsplan i 2009 til kun at ligge 28 % over landsplan i 2013.

Eneste undtagelse fra den generelle tendens er andelen af 0-17-årige med ikke-vestlig baggrund, hvor udviklingen isoleret set trækker i retning af et øget relativt udgiftsbehov i Københavns Kommune. Det skal i den forbindelse erindres, at ikke-vestlig baggrund isoleret set mindsker den individuelle sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning. Indeksværdierne under 100 afspejler derfor, at kommunen i alle tre år har en andel ikke-vestlige indvandrere, som ligger over andelen på landsplan. Og den stigende udvikling i indeksværdierne dækker over, at andelen af børn med ikke-vestlig baggrund i København er faldet i forhold til andelen på landsplan.

3.3.2 Udviklingen i det relative udgiftsbehov

Vurderingen af udviklingen i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov over tid sker i to trin. Først beregnes for hvert år i perioden de forventede andele modtagere af sociale foranstaltninger i såvel Københavns Kommune som på landsplan. Dernæst sættes disse andele i forhold til hinanden.

Beregningen af de forventede andele modtagere af sociale foranstaltninger sker i alle år med udgangspunkt i grundmodellen, der som beskrevet er udarbejdet på baggrund af 2013-data. Dette valg skyldes, at vi ønsker at isolere effekten af ændrede baggrundsforhold på kommunens relative udgiftsbehov, og derfor ikke ønsker, at udviklingen over tid til dels kan afspejle, at baggrundsvariablene indgår med forskellige vægte i de enkelte år. Dette ville være tilfældet, hvis vi genestimerede grundmodellen for hvert enkelt år i perioden. Konsekvensen af dette metodiske valg er, at de forventede andele modtagere af sociale foranstaltninger, som beregnes i det følgende, skal tolkes som de andele, man skulle forvente ud fra den landsgennemsnitlige visitationspraksis i 2013 og de årsagssammenhænge, som var gældende på landsplan i 2013.

Tabel 3.8 viser de forventede andele for Københavns Kommune og hele landet. For årene 2006-2008 er den forventede andel beregnet på baggrund af en mindre børnepopulation, nemlig 0-14-årige i 2006, 0-15-årige i 2007 og 0-16-årige i 2008. De beregnede andele for disse år er derfor ikke direkte sammenlignelige med andelen i perioden 2009-2013, da vi tidligere i rapporten har vist, at der er flere af de ældre børn, som modtager sociale foranstaltninger, end af de yngre børn.

Tabel 3.8 Udvikling i forventet andel modtagere af sociale foranstaltninger samt relativt udgiftsbehov (grundmodel)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beregnet andel, København ¹	1,60 %	1,66 %	1,81 %	2,02 %	1,97 %	2,03 %	1,99 %	1,99 %
Beregnet andel, hele landet ¹	1,18 %	1,30 %	1,48 %	1,76 %	1,82 %	2,00 %	2,08 %	2,18 %
København ift. hele landet	135	128	122	115	108	102	96	92

Note: 1) De beregnede andele fra 2006-2008 bygger på en mindre population end 2009-2013. Derfor er andelen ikke direkte sammenlignelige de to perioder imellem.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

For årene 2009-2013 ligger den forventede andel modtagere i Københavns Kommune nogenlunde konstant, mens den tilsvarende andel på landsplan vokser. Man skal være varsom med at tolke stigningen på landsplan som udtryk for en stigning i det absolutte udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge, da vi i afsnit 3.3.1 viste, at visse af de betyden-

de baggrundsvariable er vokset markant i perioden, uden at det meningsfuldt kan tolkes som udtryk for et stigende udgiftsbehov over tid. I stedet er ændret registrerings- og visitationspraksis eller ændrede samfundsnormer den mest plausible forklaring på væksten i disse variable, som primært måler kontakter til sundhedsvæsenet. For andre variable gælder, at ændrede værdier over tid både kan afspejle en ændring i det absolutte udgiftsbehov og mere "tekniske" ændringer i form af fx ændret registrerings- eller visitationspraksis.

Tilsvarende problemstillinger gælder naturligvis udviklingen i de forventede andele modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune. Som diskuteret i afsnit 3.3.1 synes det mere sikkert at anlægge en relativ betragtning, når man vil beskrive udviklingen i kommunens udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge. Ændrede registreringer og samfundsnormer mv. må således som udgangspunkt forventes at påvirke tallene på landsplan og for Københavns Kommune i samme omfang og dermed ikke forholdet imellem de to tal.

I nederste række i tabel 3.8 har vi indekseret Københavns Kommunes forventede andel modtagere i forhold til den forventede andel på landsplan. Udviklingen i dette indeks udtrykker udviklingen i kommunens relative udgiftsbehov. Indekstillene vurderes – i modsætning til de forventede andele for hhv. København og landsplan – at være sammenlignelige for hele perioden 2006-2013, da den mindre børnepopulation i årene 2006-2008 påvirker tallene på landsplan og for Københavns Kommune i samme omfang og dermed ikke forholdet imellem de to tal.

Det fremgår af tabel 3.8, at Københavns Kommunes relative udgiftsbehov falder fra en indekxsværdi på 135 i 2006 til en værdi på 92 i 2013. Københavns Kommune går altså fra at have et beregnet udgiftsbehov, der ligger 35 % over udgiftsbehovet på landsplan, til at have et beregnet udgiftsbehov, der ligger 8 % under landsplan. Der er med andre ord tale om et relativ markant fald i kommunens relative udgiftsbehov hen over den analyserede periode. Faldet er endvidere støt og lineært, som det også fremgår af figur 3.2 på side 30.

3.4 Kommunens absolutte udgiftsbehov

Som nævnt er der væsentlige udfordringer med at tolke udviklingen over tid i de beregnede brugerandele for København og hele landet. Disse udfordringer hænger primært sammen med en stor vækst i en række hændelsesvariable, der måler kontakter til sundhedsvæsenet. Denne vækst vurderes således i vidt omfang at have en teknisk forklaring, der vedrører ændret registrerings- og visitationspraksis og/eller ændrede samfundsnormer. Konkret for variabelen, der måler antal indlæggelser, er fx konstateret et databrud, hvor antallet af registrerede indlæggelser på landsplan fordobles fra 2007 til 2008. Selv om udviklingen i det relative udgiftsbehov er væsentlig mere robust over for denne "tekniske" vækst i antal sundhedskontakter, kan det ikke helt udelukkes, at en skæv "teknisk" vækst mellem København og landsplan på disse variable kan medføre et kunstigt fald i kommunens relative udgiftsbehov.

For at undersøge det reelle omfang af denne problemstilling har vi konstrueret en alternativ variant af den statistiske model, hvor alle variable vedrørende kontakter til sundhedsvæsenet er taget ud af modellen. Det drejer sig om i alt 11 ud af 34 forklarende variable i grundmodellen.

Selv om de tilbageværende forklarende variable overtager en del af forklaringskraften fra de udeladte variable, finder vi ikke overraskende, at den samlede forklaringskraft er lavere i den reducerede model end i grundmodellen. Pseudo-R² falder således fra 0,36 til 0,30.

Tilsvarende gælder, at den reducerede model indfanger en lidt mindre andel af de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger i den beregnede højrisikogruppe. Med den fulde model indfanger vi 76,6 % af de faktiske modtagere på landsplan i gruppen af 0-17-årige med størst sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning. Når der alene fokuseres på børn og unge i Københavns Kommune, indfanges 79,8 % af de faktiske modtagere i højrisikogruppen. De tilsvarende tal for den reducerede model er 69,0 og 70,9 %, hvilket fremgår af tabel 3.9 nedenfor.

Tabel 3.9 Andel af de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger i 2013, som indfanges i grupperne af børn med særlig lav og særlig høj individuel foranstaltningssandsynlighed

	10 % med laveste sandsynlighed	10 % med højeste sandsynlighed
Modtagere af sociale foranstaltninger i København	0,2 %	70,9 %
Modtagere af sociale foranstaltninger i hele landet	0,2 %	69,0 %

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Den reducerede model er altså mindre stærk til at forklare individvariationen i den afhængige variabel i 2013, men det skal understreges, at der fortsat er tale om en ganske høj forklaringskraft, som eksempelvis er højere end forklaringskraften for den fulde model, der parallelt er beregnet på specialundervisningsområdet⁹.

Samtidig er den reducerede model som beskrevet mere robust over for "tekniske" påvirkninger over tid. Dermed kan man i højere grad end for den fulde model tolke udviklingen i de beregnede andele modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune og på landsplan som udtryk for udviklinger i det absolutte udgiftsbehov på området. Det skal dog påpeges, at vi ikke kan udelukke mindre problemstillinger med "teknisk" betinget fald eller vækst i nogle af de tilbageværende baggrundsvARIABLE i den reducerede model. Der henvises i den forbindelse til diskussionen på side 25 af udviklingen i de to førtidspensionsvariable.

Tabel 3.10 viser udviklingen i såvel beregnede andele modtagere af sociale foranstaltninger som Københavns Kommunes relative udgiftsbehov, når den reducerede model lægges til grund for beregningerne. Det falder i øjnene, at væksten i de beregnede andele på landsplan reduceres betydeligt, og at den beregnede andel modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune nu falder fra 2,24 % i 2009 til 1,96 % i 2013. Da den beregnede andel modtagere af sociale foranstaltninger er baseret på en mindre (og yngre) population i 2006-2008, kan andelen i årene før 2009 ikke sammenlignes med andelen i de efterfølgende år. Dette skyldes især, at børnenes alder har stor betydning for deres sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning: Jo ældre et barn er, desto større foranstaltningsrisiko. Derfor vil der i en population med yngre børn alt andet lige forventes at være en mindre andel børn med behov for sociale foranstaltninger end i en ældre population. Årene 2006-2008 er i øvrigt heller ikke indbyrdes sammenlignelige.

⁹ Se Petersen m.fl. (2015): "Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på specialundervisningsområdet". København: KORA.

Tabel 3.10 Udvikling i forventet andel modtagere af sociale foranstaltninger samt relativt udgiftsbehov (reduceret model)

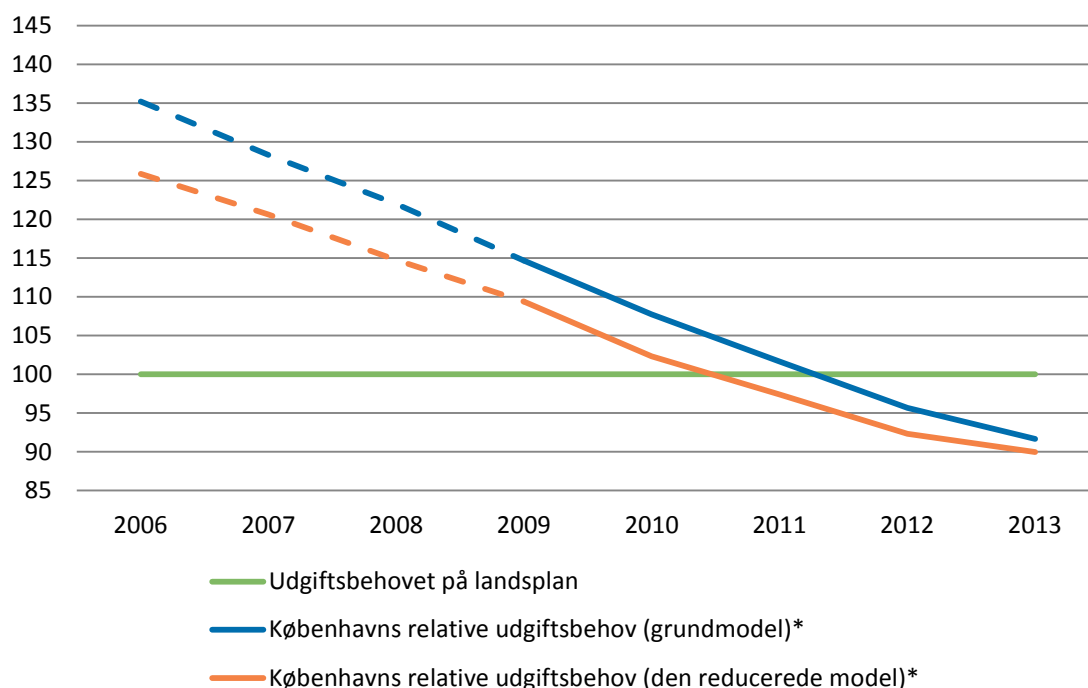
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beregnet andel, København ¹	1,98 %	2,04 %	2,11 %	2,24 %	2,06 %	2,04 %	1,94 %	1,96 %
Beregnet andel, hele landet ¹	1,58 %	1,69 %	1,84 %	2,05 %	2,01 %	2,09 %	2,10 %	2,18 %
København ift. hele landet	126	121	115	109	102	97	92	90

Note: 1) De beregnede andele fra 2006-2008 bygger på en mindre population end 2009-2013. Derfor er andelen ikke direkte sammenlignelige de to perioder imellem.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Hvad angår Københavns Kommunes relative udgiftsbehov, er den væsentligste ændring i den reducerede model, at det i alle år estimeres lidt lavere end i grundmodellen. Udviklingen over tid er imidlertid stort set parallel med udviklingen ifølge grundmodellen, hvilket fremgår af figur 3.2 nedenfor. Helt parallel er udviklingen dog ikke. Den reducerede model ligger således 9 indekspoint under grundmodellen i 2006, men kun et procentpoint under i 2013. Faldet i det relative udgiftsbehov over tid er således lidt mindre i den reducerede model end i grundmodellen. Men konklusionen om et støt faldende relativt udgiftsbehov i Københavns Kommune over tid påvirkes ikke af, om man inkluderer sundhedskontaktvariable eller ej i den statistiske model.

Figur 3.2 Udviklingen i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov (hele landet = indeks 100)



Note: *Den stiplede linje angiver, at det relative udgiftsbehov er estimeret på baggrund af en mindre population.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

4 Følsomhedsberegninger

I det følgende tester vi grundmodellens robusthed. Det gøres ved at estimere Københavns Kommunes relative udgiftsbehov på baggrund af en række alternative modeller og derefter sammenholde resultaterne med beregningerne foretaget på baggrund af den oprindelige grundmodel. Formålet er således at undersøge, om det relative udgiftsbehov udvikler sig væsentligt anderledes i nogle af de alternative modeller end i grundmodellen. Der er foretaget følgende alternative beregninger:

1. Vi ser først på, hvordan udviklingen i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov ændres, hvis den afhængige variabel ændres til at måle, hvorvidt børnene har været anbragt uden for hjemmet eller ej. Dvs. hvis vi undlader at inddrage de øvrige – og mindre indgribende – typer af sociale foranstaltninger.
2. Dernæst ser vi på, hvordan udviklingen i det relative udgiftsbehov ændres, hvis grundmodellen alene baseres på statistiske sammenhænge for de københavnske børn i stedet for alle børn i hele landet. Dette gøres for at undersøge betydningen af, hvilken grundpopulation beregningerne tager udgangspunkt i.
3. Herefter foretager vi beregningen af det relative udgiftsbehov med udgangspunkt i data for 2011 og 2012 i stedet for 2013 for at undersøge, hvor følsomme vores resultater er over for valg af grundår.
4. Endelig undersøger vi, om udviklingen over tid er markant anderledes, hvis vi som afhængig variabel anvender Københavns Kommunes registreringer af de udgifter vedrørende sociale foranstaltninger, som er knyttet til hvert enkelt barn. I denne sidste følsomhedsberegning tages der udelukkende udgangspunkt i de københavnske børn, fordi vi ikke har udgiftsdata på individniveau for alle landets børn.

Det generelle billede er, at de alternative modeller giver resultater, som ligger tæt på resultaterne i grundmodellen. Valget af grundår har således stort set ingen betydning for den beregnede udvikling i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov, og det samme gælder i endnu højere grad valget af grundpopulation (børn i hele landet eller kun børn i Københavns Kommune).

Lidt større betydning har det, om man fokuserer på alle foranstaltningstyper eller kun anbringelser. For anbringelsesmodellen gælder således, at faldet i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov opgøres til at være lidt større end i grundmodellen. Det større fald over tid skyldes, at Københavns Kommunes relative udgiftsbehov i starten af analyseperioden beregnes til at ligge noget højere end i grundmodellen, men at forskellen herefter indsnævres frem mod 2013.

Størst betydning for resultaterne har det, om den afhængige variabel alene måler børnenes modtagelse af sociale foranstaltninger, eller om den måler de udgifter, der er forbundet med foranstaltningerne til hvert enkelt barn. I den alternative model baseret på udgiftsdata for alle københavnske børn beregnes kommunens relative udgiftsbehov således til at være en del højere i alle år, end i grundmodellen. Det relative udgiftsbehov beregnes også til at være højere end i de øvrige alternative modeller. Men ligesom for anbringelsesmodellen indsnævres forskellen til grundmodellen over tid, hvorfor modellen baseret på udgiftsdata beregner et relativt stort fald i kommunens relative udgiftsbehov sammenlignet med grundmodellen.

Samlet kan det derfor konkluderes, at grundmodellens estimat over faldet i det relative udgiftsbehov i Københavns Kommune er relativt konservativt sammenlignet med estima-

terne i de to alternative modeller, som i højere grad stiller skarpt på de dyreste foranstaltninger, nemlig anbringelsesmodellen og udgiftsmodellen.

I det følgende gennemgås først resultaterne for hver enkelt af de alternative modeller. Efterfølgende ser vi nærmere på, hvorfor anbringelsesmodellen og udgiftsmodellen giver lidt andre resultater end grundmodellen.

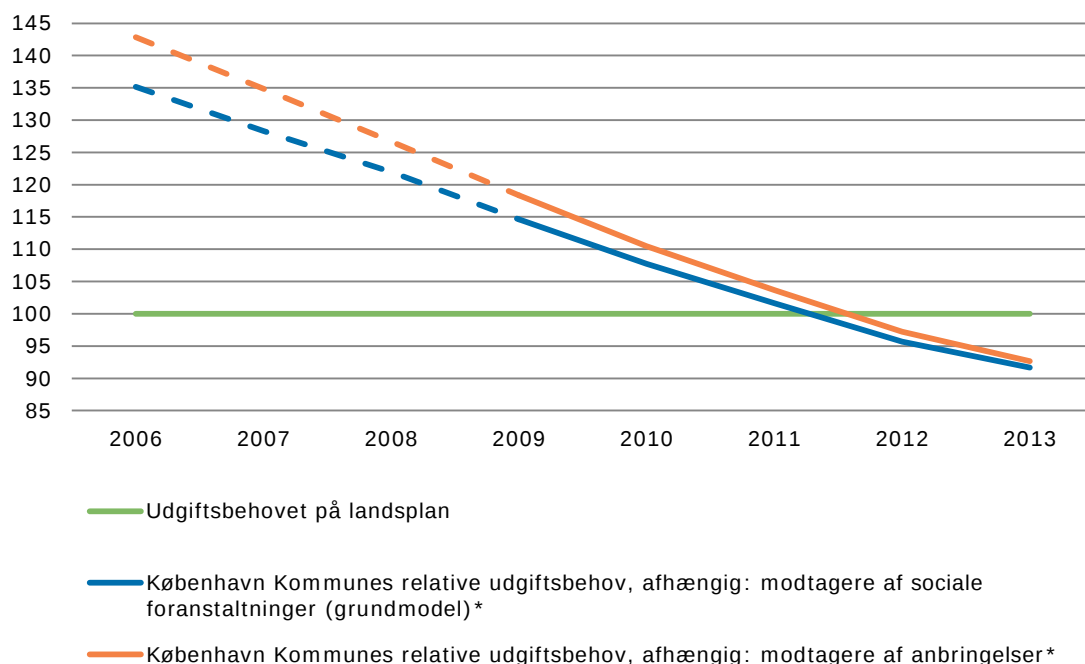
4.1 Faldet i det relative udgiftsbehov er lidt større, hvis vi alene fokuserer på anbragte børn

Vi afgrænser først den afhængige variabel til kun at måle, om børnene har været anbragt uden for eget hjem. Vi udelader således information om forebyggende foranstaltninger fra variabelen jf. boksen i afsnit 3.1. Figur 4.1 viser den beregnede udvikling i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov, når vi anvender en afhængig variabel, der enten måler, om børnene har modtaget en hvilken som helst form for social foranstaltning (grundmodellen), eller alene om barnet har været anbragt.

Figuren viser, at faldet i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov er en smule større, hvis vi udelukkende fokuserer på anbringelser som den afhængige variabel. Generelt vurderes kommunens relative udgiftsbehov at være lidt større med denne afgrænsning igennem hele perioden, men forskellen indsnævres i løbet af perioden.

Det skal i øvrigt bemærkes, at modellen vedrørende anbragte børn har endnu bedre forklarende kraft på landsplan end grundmodellen. Pseudo- R^2 er således 0,38 mod 0,36 i grundmodellen. Og hvis vi stiller skarpt på de 10 % af børnene med de højeste anbringelses-sandsynligheder, så indfanger vi hele 85,3 % af de faktisk anbragte børn på landsplan i 2013 (mod 76,6 % i grundmodellen). Blandt de københavnske børn indfanger vi en endnu højere andel, nemlig 86,7 % (mod 79,8 % i grundmodellen). Det tyder med andre ord på, at sandsynligheden for at blive anbragt er mere afhængig af barnets socioøkonomiske baggrund end sandsynligheden for at blive berørt af en hvilken som helst social foranstaltning. Det giver umiddelbart god mening, da anbringelse er en indgribende foranstaltningsform, som må forventes kun at blive bragt i spil over for særligt udsatte børn og unge.

Figur 4.1 Følsomhedsberegning: Anbringelser som afhængig variabel



Note: *Den stiplede linje angiver, at det relative udgiftsbehov er estimeret på baggrund af en mindre population.

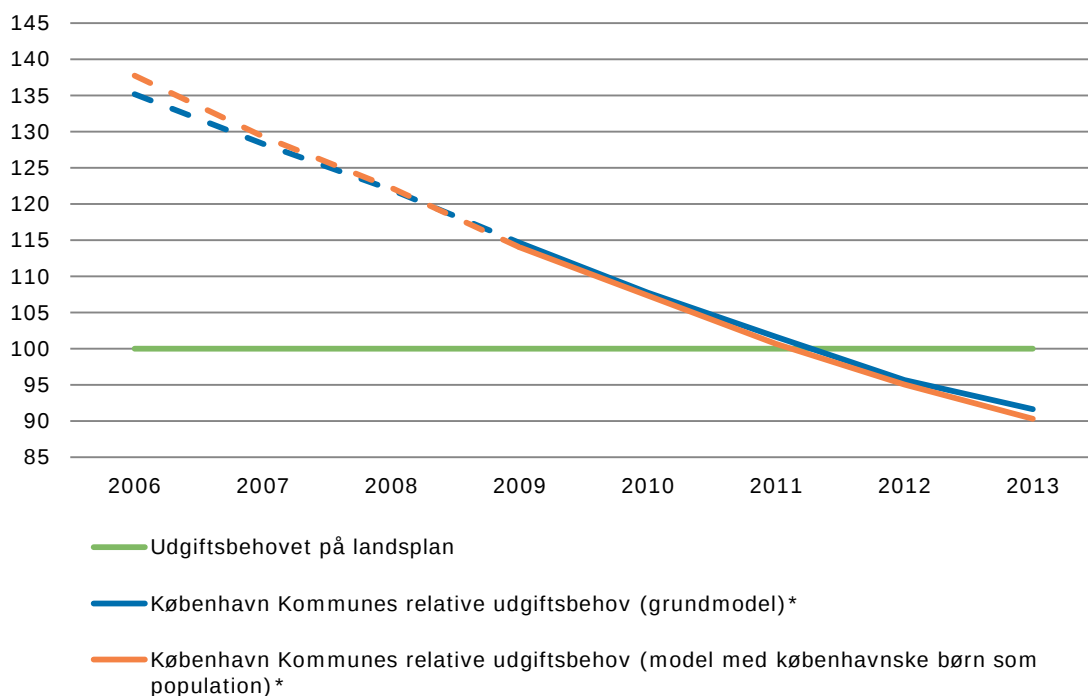
Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

4.2 Faldet i det relative udgiftsbehov er stort set uafhængigt af valget af grundpopulation

Det flytter stort set ikke på analyseresultaterne, hvis man i stedet for at tage udgangspunkt i oplysninger om alle danske børn alene baserer den statistiske model på oplysninger om børn i Københavns Kommune. I figur 4.2 nedenfor ligger linjerne for grundmodellen og den alternative model således næsten oven i hinanden.

Det er således ikke tegn på, at der er nogen andre væsentligt anderledes sammenhænge mellem individuel baggrund og foranstaltningssandsynlighed for de københavnske børn end for alle danske børn. Dette illustreres meget godt ved, at grundmodellen er næsten lige så god til at forudsige de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune som den alternative model. Når vi med udgangspunkt i grundmodellen identificerer de 10 % af de københavnske børn, som har højest individuel sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, så indfanger vi hele 79,8 % af de børn, som faktisk modtog sociale foranstaltninger i 2013. I den alternative model baseret alene på oplysninger om københavnske børn er dette tal kun marginalt højere, nemlig 81,1 %.

Figur 4.2 Følsomhedsberegning: Københavnske børn som population



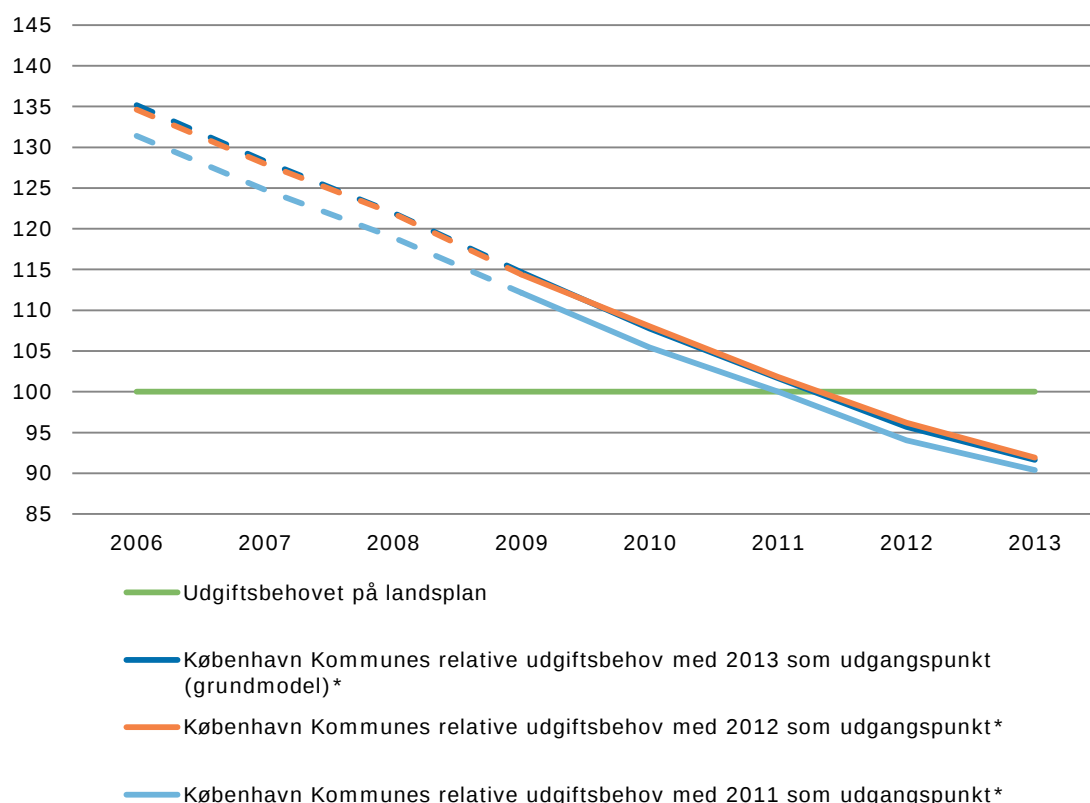
Note: *Den stiplede linje angiver, at det relative udgiftsbehov er estimeret på baggrund af en mindre population.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

4.3 Faldet i det relative udgiftsbehov er stort set uafhængigt af valget af grundår

Figur 4.3 viser de følsomhedsberegninger, hvor vi har taget udgangspunkt i data for hhv. 2011 og 2012 i stedet for 2013, som grundmodellen tager udgangspunkt i. Kurven for 2012 viser en nærmest identisk udvikling med udviklingen ifølge grundmodellen. Kurven for 2011 ligger en smule lavere end grundmodellens kurve, men de forløber næsten helt parallelt. Valget af grundår har med andre ord ikke den store betydning for den beregnede udvikling i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov.

Figur 4.3 Følsomhedsberegning: Sociale foranstaltninger i 2012 og 2011 som udgangspunkt



Note: *Den stiplede linje angiver, at det relative udgiftsbehov er estimeret på baggrund af en mindre population.

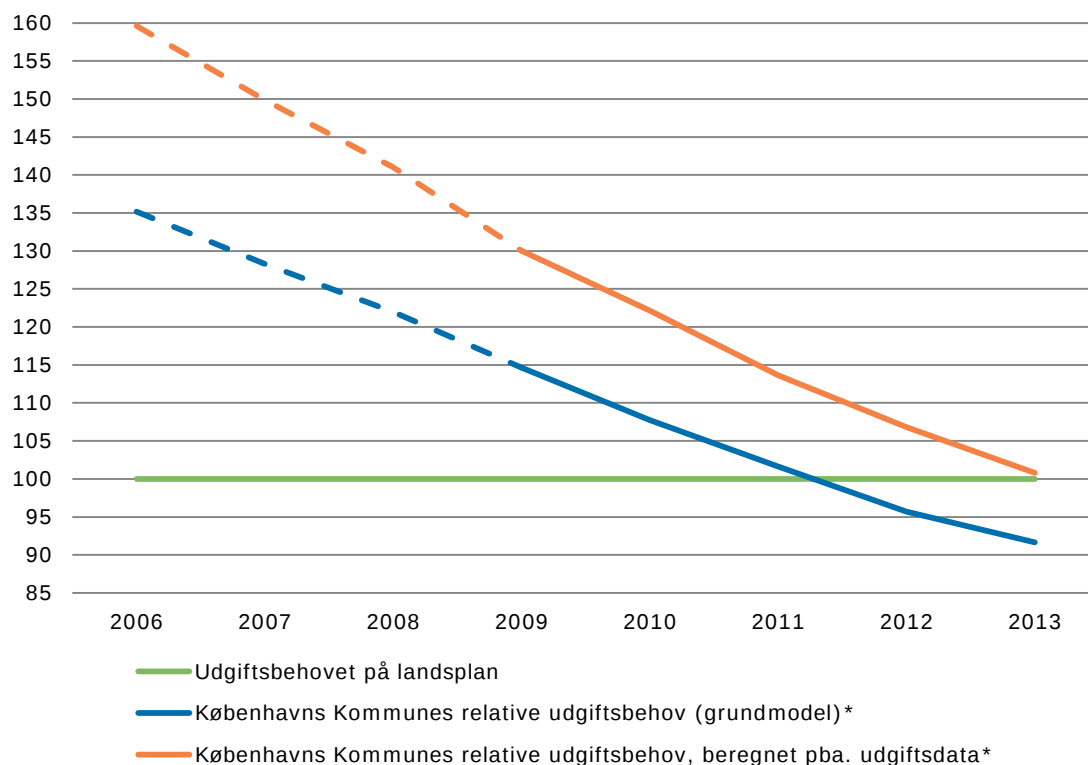
Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

4.4 Det relative udgiftsbehov er større og falder mere, når vi fokuserer på udgifter til sociale foranstaltninger

Det fremgår af figur 4.4, at Københavns Kommunes relative udgiftsbehov estimeres noget højere end i grundmodellen, når vi som afhængig variabel anvender Københavns Kommunes registreringer af de udgifter vedrørende sociale foranstaltninger, som er knyttet til hvert enkelt barn. Forskellen er særligt markant i starten af den analyserede periode, men indsnævres, så den "kun" udgør knap 10 indekspoint i 2013. Faldet i kommunens relative udgiftsbehov over tid er derfor også det mest udtalte af alle de alternative modeller. Københavns Kommunes beregnede udgiftsbehov går således fra at ligge ca. 60 % over udgiftsbehovet på landsplan til at være næsten præcist som landsgennemsnittet.

I denne sidste følsomhedsberegning tages der udelukkende udgangspunkt i de københavnske børn, hvorfor sammenligningen sker med den variant af grundmodellen, der tager udgangspunkt i de københavnske børn. Herved isoleres effekten af at fokusere på udgifter frem for modtagelse af sociale foranstaltninger. Men det gør i øvrigt stort set ingen forskel, hvilket variant af grundmodellen, der sammenlignes med, da figur 4.2 viste, at valget af grundpopulation i sig selv ikke ændrer analyseresultaterne.

Figur 4.4 Følsomhedsberegning: Udgifter som afhængig variabel



Note: *Den stiplede linje angiver, at det relative udgiftsbehov er estimeret på baggrund af en mindre population.
 Kilde: Danmarks Statistik, Statens Serum Institut, Københavns Kommune og KORAs beregninger.

På grund af den anderledes operationalisering af den afhængige variabel er der anvendt en lidt anderledes statistisk tilgang i udgiftsmodellen end i grundmodellen¹⁰, hvilket gør det umuligt at sammenligne de to modellers forklaringskraft direkte ved anvendelse af Pseudo- R^2 . Men de to modeller er stort set lige gode til at forudsige, hvilke børn der har høj risiko for at modtage sociale foranstaltninger. Hvis vi i udgiftsmodellen alene fokuserer på de 10 % af de københavnske børn, som har de højeste forudsagte foranstaltningsudgifter, så indfanger vi 79,0 % af de børn, som ifølge Danmarks Statistik rent faktisk har modtaget en social foranstaltning i 2013. Det tilsvarende tal for grundmodellen (baseret på københavnske børn) er 81,1 %. De to modeller synes således på overfladen at have sammenlignelig forklaringskraft.

4.5 Hvorfor giver to af de alternative modeller lidt andre resultater end grundmodellen?

Vi har ikke alene regnet på, hvorvidt de alternative modeller ændrer vurderingen af Københavns Kommunes relative udgiftsbehov over tid, men har også set nærmere på, om betydningen af de enkelte baggrundsvariable ændrer sig markant fra model til model. Den over-

¹⁰ Da analyserne i forbindelse med udgiftsmodellen har en afhængig variabel på intervalskalaniveau (dvs. kr. pr. barn anvendt på sociale foranstaltninger), kan vi ikke benytte logistisk regression til at analysere data. Derfor benytter vi en såkaldt Tobit-model. Tobit-modellen håndterer ligesom lineære regressionsmodeller (OLS-regression) afhængige variable på intervalskalaniveau. Men i modsætning til OLS-regression tager Tobit-modellen højde for, at data er meget skævt fordelt. Det er relevant i denne analyse, hvor der i sagens natur ikke registreres udgifter på langt de fleste børn, da de ikke modtager sociale foranstaltninger.

ordnede konklusion er, at det gør de ikke. Det er således altovervejende de samme variable, der driver udgiftsbehovet i de forskellige alternative modeller og altid med samme fortegn. I de tilfælde, hvor en variabel er insignifikant i enten en alternativ model eller i grundmodellen, er der tale om variable, som bidrager minimalt til modellens samlede forklaringskraft.

Endelig viser robusthedsanalyserne, at det altovervejende er de samme variable, som har den største forklaringskraft i grundmodellen og de alternative modeller. Vi ser eksempelvis, at "barnets kontakt med det psykiatriske system" i alle modellerne er den variabel, der har den største betydning for det samlede udgiftsbehov på landsplan.

Når to af de alternative modeller – udgiftsmodellen og anbringelsesmodellen – alligevel giver andre tal for udviklingen i, og niveauet for, Københavns Kommunes relative udgiftsbehov, så skyldes det, at den relative betydning af udvalgte baggrundsvariable ændrer sig fra model til model. Vi har set på, hvilke ændringer der konkret kan forklare afvigelserne i forhold til grundmodellen.

Klart den største afvigelse fra grundmodellen opstår i udgiftsmodellen. For denne model er det vigtigt at holde sig forskellige forhold for øje, som gør det vanskeligt eksakt at isolere, hvorfor modellen giver et andet resultat end grundmodellen. For det første indebærer modellens afhængige variabel på intervalskalaniveau og med relativt mange værdier på nul, at vi anvender en anden statistisk tilgang end i de øvrige modeller¹¹, hvilket gør, at de forskellige regressionskoefficienter ikke er direkte sammenlignelige. For det andet baserer udgiftsmodellen sig på oplysninger om flere foranstaltningstyper end grundmodellen. I udgiftsoplysningerne fra Københavns Kommune er oplysninger om familierettede tilbud således inkluderet, oplysninger, der som beskrevet i afsnit 3.1, ikke registreres hos Danmarks Statistik og derfor heller ikke indgår i konstruktionen af grundmodellens afhængige variabel.

Vi har alligevel lavet en grov sammenligning af de to modeller, og denne sammenligning tyder på, at udgiftsmodellens høje relative udgiftsbehov for Københavns Kommune i 2013 primært skyldes ændrede parameterestimer for fire baggrundsvariable. Tre af disse variable har større relativ vægt i udgiftsmodellen, mens den sidste variabel har mindre relativ vægt. De førstnævnte variable er følgende:

- Moderen på kontanthjælp
- Faderen på kontanthjælp
- Faderen dømt for straffelovsovertrædelser

For alle disse tre variable gælder, at de øger et barns sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning og for at udløse store udgifter til sociale foranstaltninger. Der gælder samtidig, at Københavns Kommunes gennemsnitlige værdi på variablene er højere end gennemsnitsværdien på landsplan, hvilket isoleret set virker i retning af et højt relativt udgiftsbehov. At alle tre variable har større vægt i udgiftsmodellen er derfor en medvirkende forklaring på, at Københavns Kommunes relative udgiftsbehov beregnes til at være højere i udgiftsmodellen end i grundmodellen.

Den sidste af de fire baggrundsvariable, hvis relative vægt forskydes mærkbart i udgiftsmodellen, er barnets alder. Stigende alder øger et barns sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning og for at udløse store udgifter til sociale foranstaltninger. Da gennemsnitsalderen blandt de 0-17-årige i Københavns Kommune er 17 % lavere end gennem-

¹¹ Se forrige note.

snitsalderen på landsplan (dvs. indeks 83 i tabel 3.7 på side 26), virker variabelen isoleret set i retning af et lavt relativt udgiftsbehov i Københavns Kommune. Også lavere end det udgiftsbehov på 8 % under landsgennemsnittet, som grundmodellen beregner i 2013. Når variabelens relative vægt mindskes i udgiftsmodellen, øger det derfor kommunens relative udgiftsbehov i forhold til grundmodellen.

Når vi ser på, hvorfor udgiftsmodellen beregner et særligt stort fald i Københavns Kommunes relative udgiftsbehov fra 2006 til 2013, så synes de to variable vedrørende moders og faders modtagelse af kontanthjælp at være særligt centrale. Som det fremgår af tabel 3.7 på side 26, så er Københavns indekserede værdi for disse variable faldet markant fra 2006 til 2013, selv om værdien ligger over 100 i hele perioden. I 2006 ligger den indekserede værdi for begge variable således over 200. Variablenes større vægt i udgiftsmodellen vil derfor trække Københavns relative udgiftsbehov mere op i starten af perioden end i slutningen, hvilket medvirker til det relativt store fald over tid. Samtidig får den lavere relative vægt for variabelen "barnets alder" større og større betydning, jo mere Københavns gennemsnitlige værdi på de øvrige variable ligger over 100, sådan som det er tilfældet i starten af analyseperioden.

For modellen med anbringelser som afhængig variabel er forskellen i forhold til grundmodellen væsentligt mindre end for udgiftsmodellen, og i slutningen af analyseperioden forsvinder den næsten helt. Det, der skal forklares, er dermed primært, hvorfor anbringelsesmodellen beregner Københavns Kommunes relative udgiftsbehov til at være højere i starten af analyseperioden.

Det skyldes tilsyneladende først og fremmest ændrede parameterestimer for to baggrundsvariable, som begge har mindre relativ vægt i anbringelsesmodellen end i udgiftsmodellen.

Af de to variable er den ene en genganger ift. beskrivelsen ovenfor vedrørende udgiftsmodellen, nemlig barnets alder. Da stigende alder øger sandsynligheden for en foranstaltning/anbringelse, og da den lave indekserede værdi for variabelen "alder" er mere afvigende fra indekxværdierne for de øvrige baggrundsvariable i starten af perioden (indekxværdi i grundmodel på 135) end i slutningen af perioden (indekxværdi i grundmodel på 92), så er variabelens lavere relative vægt med til at forklare, hvorfor anbringelsesmodellen primært afviger fra grundmodellen i starten af perioden.

Den anden variabel med mærkbart reduceret vægt i anbringelsesmodellen er "moderen på førtidspension", hvor Københavns Kommune i hele perioden har en indekxværdi et godt stykke under 100. Forklaringsmekanismen er derfor den samme som for "barnets alder".

5 Et eksempel på budgetregulering med afsæt i analyseresultaterne

Ét af de overordnede formål med denne analyse har været at give Københavns Kommune et bedre grundlag for beslutninger om økonomisk regulering af området for udsatte børn og unge. I det følgende gives et konkret eksempel på, hvordan analysens resultater kan omsættes til en regulering af budgetterne til udsatte børn og unge i Københavns Kommune. De økonomiske implikationer af reguleringsmodellen illustreres med udgangspunkt i historiske data.

Indledningsvist skal det for en god ordens skyld understreges, at den økonomiske regulering af et budgetområde i sidste ende beror på en politisk vurdering og et politisk valg. Den budgetreguleringsmodel, som skitseres i det følgende, giver blot et faktabaseret bud på, hvordan budgettet til udsatte børn og unge kan reguleres, så et givet monetært serviceniveau i udgangsåret fastholdes i de efterfølgende år. Hvorvidt serviceniveauet i udgangsåret er tilfredsstillende eller ej, forholder reguleringsmodellen sig ikke til.

Et centralt element i budgetreguleringsmodellen er udviklingen i det gennemsnitlige, absolutte udgiftsbehov blandt de københavnske børn. Som beskrevet i afsnit 3 er der visse datamæssige udfordringer forbundet med at beregne udviklingen i en kommunes absolutte udgiftsbehov over tid, da nogle af de betydende baggrundsvariable vokser markant i den analyserede periode, uden at det meningsfuldt kan tolkes som udtryk for et stigende udgiftsbehov. I stedet er ændret registrerings- og visitationspraksis eller ændrede samfundsnormer den mest plausible forklaring på væksten i disse variable, som primært måler kontakter til sundhedsvæsenet.

For bedst muligt at imødegå denne udfordring konstruerede vi i afsnit 3 en såkaldt "reduceret" model, hvor alle variable vedrørende sundhedskontakter er udeladt. Den reducerede model eliminerer ikke nødvendigvis alle udfordringer ved at estimere udviklingen i det absolutte udgiftsbehov over tid, men er efter KORAs vurdering tilstrækkelig robust til, at den kan danne grundlag for en regulering af budgetter over tid.

I tabel 5.1 nedenfor fremgår den udvikling i Københavns Kommunes udgiftsbehov fra 2009 til 2013, som beregnes med anvendelse af den reducerede model. Konkret er det gennemsnitlige udgiftsbehov blandt de københavnske børn opgjort som den beregnede andel modtagere af sociale foranstaltninger i hvert enkelt år. Af tabellens anden række fremgår, at denne beregnede andel er faldet med 12,7 % fra 2009 til 2013. Det peger alt andet lige i retning af en nedregulering af budgettet ved uændret monetært serviceniveau. I modsat retning trækker, at antallet af 0-17-årige i Københavns Kommune er vokset med 9,8 % i samme periode, hvilket fremgår af tabellens række 4.

Tabel 5.1 Udvikling i beregnet andel modtagere af sociale foranstaltninger samt børnetal og forventet antal modtagere af sociale foranstaltninger (reduceret model)

	2009	2010	2011	2012	2013
Beregnet andel, København ¹	2,24 %	2,06 %	2,04 %	1,94 %	1,96 %
Beregnet andel, indekseret (2009=100)	100,0	91,7	90,8	86,6	87,3
Antal 0-17-årige, København ²	91.236	93.685	96.387	98.357	100.162
Antal 0-17-årige, indekseret (2009=100)	100,0	102,7	105,6	107,8	109,8
Forventet antal modtagere af sociale foranstaltninger	2.046	1.925	1.962	1.909	1.960
Forventet antal modtagere, indekseret (2009=100)	100,0	94,1	95,9	93,3	95,8

Noter:

1) Jf. tabel 3.10

2) Jf. Statistikbanken, FOLK1. Børnetallet er opgjort pr. 1. oktober.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Statens Serum Institut.

Ved at sammenholde det faktiske børnetal (række 3) med den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger (række 1) kan vi beregne det forventede samlede antal modtagere af sociale foranstaltninger i hvert enkelt år (række 5). Det er dette tal, som styrer modellens budgetregulering. Det beregnede antal modtagere i udgangsåret sættes således lig indeks 100, og den indekserede udvikling over tid bruges herefter til at justere den variable del af budgettet til udsatte børn og unge. Det vil sige den andel af budgettet, som skønnes at variere med antal modtagere af sociale foranstaltninger.

Det fremgår af række 6 i tabel 5.1, at det forventede antal modtagere af sociale foranstaltninger i Københavns Kommune er faldet med 4,2 % fra 2009 til 2013 på trods af kommunens befolkningsvækst. Såfremt den politiske målsætning i denne periode var at fastholde et uændret monetært serviceniveau, så burde den variable del af kommunens budget til udsatte børn og unge derfor nedreguleres med samme procentsats fra 2009 til 2013 (målt i faste priser).

I det følgende antages for eksemplets skyld, at alle driftsudgifter på nedenstående fire udgiftsfunktioner vedrørende udsatte børn og unge er variable, dvs. afhængige af antal modtagere af sociale foranstaltninger.

- 5.28.20 Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge
- 5.28.21 Forbyggende foranstaltninger for børn og unge
- 5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge
- 5.28.24 Sikrede døgninstitutioner for børn og unge

Københavns Kommunes nettodriftsbudget på disse fire funktioner var i 2009 1,37 mia. kr. ifølge Danmarks Statistik¹². En budgetregulering efter den beskrevne model ville derfor medføre en budgetreduktion på godt 57 mio. kr. fra 2009 til 2013 – målt i faste 2009-priser. I denne budgetregulering ville være indeholdt såvel den udgiftsdrivende effekt af et stigende antal 0-17-årige som den udgiftssænkende effekt af en ændret befolkningssammensætning og et faldende gennemsnitligt udgiftsbehov blandt de københavnske børn.

¹² Både DRANST 1: Drift og DRANST 2: Statsrefusion indgår i beregningen (Statistikbanken tabel BUDK32).

Budgetreguleringen tager derimod ikke højde for udgiftseffekten af eventuelle lovændringer eller finansieringsomlægninger mellem stat og kommuner.

De beskrevne budgetreguleringsprincipper ville kunne anvendes til fremadrettet regulering af kommunens budget på området for udsatte børn og unge. Grundet forsinkelser i tilgængeligheden af de nødvendige indviddata hos Danmarks Statistik ville en eventuel løbende budgetregulering dog formentlig skulle ske med en tidsforskydning på tre år. Det vil fx sige, at reguleringen fra budget 2015 til budget 2016 ville ske med udgangspunkt i ændringen i befolkningssammensætningen fra 2012 til 2013. Og at ændret befolkningssammensætning fra 2013 til 2014 først ville slå igennem i budgettet for 2017.

Bilag 1 Oversigt over signifikante variable og retning i grundmodellen og den reducerede model

I tabellen nedenfor vises en oversigt over de uafhængige variable, der indgår i hhv. grundmodellen og den reducerede model. Af tabellen fremgår det, hvilke variable der har signifikant betydning for børnenes sandsynlighed for at få en social foranstaltning. Derudover fremgår det af tabellen, om variablene påvirker sandsynligheden i opadgående eller nedadgående retning. Begge modeller er estimeret på baggrund af data for alle 0-17-årige i Danmark i 2013.

Bilagstabel 1 Uafhængige variables fortegn og signifikansniveau i grundmodellen og den reducerede model

Variabel	Grundmodel		Reduceret model	
	Variablenes signifikansniveau	Variablenes fortegn ¹	Variablenes signifikansniveau	Variablenes fortegn ¹
Variable vedr. barnet				
Barnets alder	***	+	***	+
Barnets forældre er samboende	***	-	***	-
Barnets køn (Pige)	***	-	***	-
Barnet havde lav fødselsvægt (<2.500 g)	***	+	***	+
Barnet har ikke-vestlig oprindelse	***	-	***	-
Barnets gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste 5 år	***	+		
Barnet har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste 5 år	***	+		
Mindst én af forældrene er døde	**	+	***	+
Barnets gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste 5 år	***	+		
Barnet dømt for overtrædelse af straffeloven de seneste 5 år	***	+	***	+
Variable vedr. moderen				
Moderens alder ved barnets fødsel	***	-	***	-
Moderen er skilt eller blevet enke i perioden	**	+	***	+
Moderens alderskorrigerede indkomst (0 = forventede indkomst)				
Under -250.000	***	-	***	-
-250.000 til -150.000	***	+	***	+
-150.000 til -50.000	***	+	***	+
-50.000 til -10.000		+		+
-10.000 til 10.000	Ref.		Ref.	

Variabel	Grundmodel		Reduceret model	
	Variablenes signifikansniveau	Variablenes fortegn ¹	Variablenes signifikansniveau	Variablenes fortegn ¹
10.000 til 50.000	**	-	**	-
50.000 til 150.000	***	-	***	-
150.000 til 250.000	**	-	***	-
250.000 til 500.000	*	-	***	-
Mere end 500.000		-		-
Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0=forventede uddannelsesniveau)	***	-	***	-
Moderens alderskorrigerede job-prestige	***	-	***	-
Moderens beskæftigelsesstatus				
Selvstændig	***	-	***	-
Topleder	***	-	***	-
Lønmodtager	Ref.		Ref.	
Ledig	***	+	***	+
Førtidspension	***	+	***	+
Kontanthjælpsmodtager	***	+	***	+
Øvrig	***	+	***	+
Moderen er ukendt		+	***	-
Moderens gennemsnitlige antallet af kontakter med alment praktiserende læge i de seneste 5 år	***	-		
Moderen har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste 5 år	***	+		
Moderen har været i behandling for et misbrug	***	+		
Moderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste 5 år	***	+		
Moderen dømt for overtrædelse af straffeloven de seneste 5 år	***	+	***	+
Variable vedr. faderen				
Faderens alder ved barnets fødsel	***	+	***	+
Faderen er skilt eller blevet enke-mand i perioden		-	*	-
Faderens alderskorrigerede indkomst (0 = forventede indkomst)				
Under -250.000	***	+	***	+
-250.000 til -150.000	***	+	***	+
-150.000 til -50.000	***	+	***	+
-50.000 til -10.000		+		+
-10.000 til 10.000	Ref.		Ref.	
10.000 til 50.000		-		-

Variabel	Grundmodel		Reduceret model	
	Variablenes signifikansniveau	Variablenes fortegn ¹	Variablenes signifikansniveau	Variablenes fortegn ¹
50.000 til 150.000		-		-
150.000 til 250.000	*	-	**	-
250.000 til 500.000		-	**	-
Mere end 500.000		-	*	-
Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0 = forventede uddannelsesniveau)	***	-	***	-
Faderens alderskorrigerede job-prestige	***	-	***	-
Faderens beskæftigelsesstatus				
Selvstændig	***	-	***	-
Topleder	***	-	***	-
Lønmodtager	Ref.		Ref.	
Ledig	***	+	***	+
Førtidspension	***	+	***	+
Kontanthjælpsmodtager	***	+	***	+
Øvrig	***	+	***	+
Faderen er ukendt	***	-	*	+
Faderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste 5 år	***	+		
Faderen har haft kontakt med psykiatrien inden for de seneste 5 år	***	+		
Faderen har været i behandling for et misbrug	***	+		
Faderens gennemsnitlige antal indlæggelser de seneste 5 år	***	+		
Faderen dømt for overtrædelse af straffeloven de seneste 5 år	***	+	***	+

Note: ¹"+" angiver større sandsynlighed for sociale foranstaltninger.

*: p < 0.05, **: p < 0.01, ***: p < 0.001, Ref.: Referencekategori.



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

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