



Afdækning af mulige løsninger på udfordringer vedrørende ønskerne til udvidelse af den socialøkonomiske investeringsmodel (SØM)

Rasmus Højbjerg Jacobsen og Rune Vammen Lesner

*Afdækning af mulige løsninger på udfordringer vedrørende ønskerne
til udvidelse af den socialøkonomiske investeringsmodel (SØM)*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: e-ISBN-nr.

Projekt: 301386

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Dette notat indeholder en opsummering af vurderinger og anbefalinger på baggrund af Socialstyrelsens opdrag om "Afdækningen af mulige løsninger på udfordringer vedrørende ønskerne til udvidelse af den socialøkonomiske investeringsmodel (SØM)". Notatet har til formål at belyse løsningsforslag til, hvordan det kan blive muligt at foretage retvisende SØM-beregninger for børn under 6 år. Det er opdelt i tre afsnit, der hver især besvarer dele af opdraget med samme benævnelse.

Hans Hummelgaard

Forsknings- og analysechef for VIVE Effektmåling
2019

Indhold

Sammenfatning.....	5
1 Faglig vurdering af løsningsforslag identificeret af Socialstyrelsen og departementet (det daværende Børne- og Socialministerium)	9
2 Videre faglig vurdering af løsningsforslag 3.....	18

Sammenfatning

I dette notat belyses potentialet for at inkludere børn under seks år i den socialøkonomiske investeringsmodel (SØM). Dette gøres med udgangspunkt i et opdrag fra Socialstyrelsen og det daværende Børne- og Socialministeriums departement

VIVE konkluderede i 2018, at det ikke kunne anbefales at medtage målgrupper for børn under seks år i SØM baseret på de målgrupper, der findes i modellen for 6-13-årige. Grunden hertil var både af en rent statistisk karakter (at målgrupperne ikke var store nok til at give tilstrækkeligt sikre estimater for de økonomiske konsekvenser), og at væsentlige konsekvenser ikke var dækket for den helt unge målgruppe. Arbejdet, der beskrives i dette notat, viser, at det ud fra en ren statistisk betragtning er muligt at inkludere én målgruppe i SØM for børn under seks år med baggrund i den struktur, SØM har i dag.

Den grundlæggende problemstilling ved at inkludere børn under seks år i SØM er, at det på baggrund af registerdata er en udfordring at identificere udsatte børn under seks år. Den samme databaserede udfordring gør sig gældende for muligheden for at opdele i succes- og ikke-succesgrupper samt for at inkludere alle relevante konsekvenser. Dette kan fx skyldes, at det er udfordrende at diagnosticere små børns eventuelle psykiske problemer, og at små børn derfor typisk først modtager retvisende diagnoser, når de bliver ældre. Derudover er der (heldigvis) ikke så mange anbringelser uden for hjemmet eller iværksættelse af forebyggende foranstaltninger for børn under seks år.

Generelt mangler der data om små børns adfærd og trivsel, idet fx trivselsmålingen og de nationale test, der kunne være bud på sådanne mål, først eksisterer fra 0. klasse. Derudover er der for børn under 6 år en ret kraftig selektion ind i succesgruppen (dvs. det er svært at danne sammenlignelige succes- og ikke-succesgrupper), når man anvender de succesmål, der bruges for ældre børn i SØM.

Hvis målgruppen og succesmålet ikke kan identificeres korrekt, vil resultatet af konsekvensberegningerne ikke reflektere effekter af indsatser til netop denne målgruppe. Hertil kommer, at hvis der ikke forelægger data på alle de væsentligste kommunale omkostninger i forbindelse med udsatte børn under seks år, vil konsekvensberegningerne være misvisende.

Notatet indeholder en faglig vurdering af hver af de syv løsningsforslag fremført i opdraget af Socialstyrelsen og departementet. Med udgangspunkt i disse identificeres et løsningsforslag, der kan anvendes til at løse udfordringen med at inkludere børn under seks år i SØM. Forslaget er baseret på en præmis om, at den grundlæggende struktur i SØM bibeholdes. Konkret anbefaler vi en samlet gruppe for børn med psykiske vanskeligheder. Denne målgruppe defineres som en aggregeret gruppe ud fra de fem målgrupper for børn med psykiske vanskeligheder, der benyttes i SØM for børn over 5 år.

Løsningsforslag fra VIVE

Bibehold strukturen, der anvendes i SØM for børn over fem år, men definer én aggregeret målgruppe for børn under seks år. Den aggregerede gruppe bør inkludere alle børn under seks år, hvor det fremgår af registrene, at barnet har psykiske vanskeligheder.

Tilgangen er umiddelbart kommunikativt attraktiv, idet sammenspillet med resten af SØM for børn og unge er klart. Hvis man ønsker at benytte SØM på børn under 6 år, anbefaler vi ud fra en statistisk betragtning, at man går videre med denne tilgang.

Det vurderes ikke at være muligt at opnå tilstrækkelige målgruppestørrelser til at kunne behandle børn anbragt i plejefamilie og børn, der modtager forebyggende foranstaltninger efter servicelovens § 52 ved brug af denne tilgang. Man kan lægge de to grupper baseret på indsatstrappen sammen til én målgruppe, men man vinder ikke noget væsentligt ved det. Her er bekymringen, i hvor høj grad at eksempelvis de under 50 børn under 6 år, der er anbragt i plejefamilie i løbet af observationsperioden, er repræsentative for fremtidige anbringelser. Derudover er det problematisk at inddele i succes- og ikke-succesgrupper, når målgruppestørrelserne bliver så små, fordi det ikke er praktisk muligt at dele i to lige store grupper. Det resulterer ved små målgrupper i en meget lille succes- eller ikke-succesgruppe, som måske ikke er repræsentativ eller har tilstrækkelig statistisk power til at kunne beregne konsekvenser med tilstrækkelig sikkerhed.

Selvom en sammenlagt målgruppe af børn med psykiske vanskeligheder vil løse et statistisk problem, skal opmærksomheden henledes på, at der kan være områder, hvor målgruppen kan være mindre hensigtsmæssig end de øvrige målgrupper i SØM.

For det første er der for små børn under seks år konsekvenser, som ikke kan medregnes i SØM, fordi dækkende data ikke findes. Det gælder først og fremmest for anvendelse af specialdagtilbud og brug af sundhedsplejerske.

For det andet vil målgruppen kun delvist fugte med den målgruppe, der kan være relevant for kommunernes arbejde på området. Kommunerne baserer således typisk deres vurdering af, om et givent barn er i målgruppen for en social indsats, på andre kriterier end diagnoser – fx forældrebaggrund, indberetninger fra daginstitutioner, sundhedsplejersker m.m. Problemstillingen om, hvorvidt målgruppen matcher de målgrupper, kommunerne arbejder med, er også relevant for nogle af de målgrupper, der allerede eksisterer i SØM, men må vurderes at have større betydning for de nul-fem-årige. Det skyldes, at der forventeligt vil gå noget tid, inden et lille barns problemer registreres og/eller resulterer i en egentlig diagnose.

For det tredje vil en sammenlagt målgruppe nødvendigvis være en meget bredt defineret målgruppe, og derved vil den indeholde mange forskellige typer af problemstillinger. Dette kan gøre målgruppen mindre anvendelig i praksis.

En alternativ løsningsmodel kunne have været at definere målgrupper ved brug af en risikofaktormodel baseret på forældrekaraktistika. Ved at benytte denne fremgangsmåde vil man kunne opnå meget store målgrupper. Beregninger viser imidlertid, at denne type målgruppe vil indeholde mange børn, der reelt ikke er udsatte, da den er defineret på baggrund af forældrene og ikke barnet selv. Det er eksempelvis en lille andel af børn, der har forældre i en SØM-målgruppe, som selv er at finde i en af de eksisterende SØM-målgrupper, der benyttes for børn over fem år.

Derudover observerer kommunerne, at også børn med ikke-udsatte forældre kan være udsatte. Kommunerne peger på, at der i den kommunale praksis bliver foretaget en helhedsvurdering, som både indbefatter en vurdering af barnets adfærd og en vurdering af familien. Det vurderes, at tilgangen ikke er i stand til at løse den underliggende problemstilling med ubalance mellem succes- og ikke-succesgruppen beskrevet ovenfor. Ved anvendelse af denne tilgang

opnår man således en meget høj grad af ubalance på gruppestørrelser og karakteristika ved opdeling på succesgrupper. Tilgangen kan give tilstrækkeligt store målgrupper, men vil også resultere i, at nogle børn i SØM vil blive regnet som udsatte, selv om de reelt ikke er det. På baggrund af vurderingerne i dette notat anbefaler vi derfor, at man ikke benytter denne tilgang til at identificere målgrupper for børn under seks år. I tillæg vil det kræve en kommunikativ indsats at forklare denne nye type målgrupper baseret på en risikofaktor.

Samlet anbefaler vi, ud fra en statistisk betragtning, en målgruppe af børn under seks år med psykiske vanskeligheder i SØM, der defineres ved at bibeholde strukturen, der benyttes i SØM for børn over 5 år, men hvor man definerer én aggregeret målgruppe for børn under seks år. Den aggregerede gruppe bør inkludere alle børn under seks år, hvor det fremgår af registrene, at barnet har psykiske vanskeligheder. Det anbefales samtidigt, at begrænsningerne ved målgruppen klart formidles.

Da tilgangen er baseret på den nuværende SØM-struktur, vurderes det, at implementeringen vil kunne gennemføres inden for en tidshorisont på en til to måneders arbejdstid samt en kvalitetssikring. Omkostningerne ved at gennemføre tilgangen vurderes overkommelig. Dette skyldes, at der er tale om en videreudvikling af allerede eksisterende målgrupper. Således vil det være muligt at gennemføre konsekvensberegningerne skønsmæssigt for ca. 2-300.000 kr.

Fremtiden

Som det fremgik ovenfor, er der særdeles store datakrav forbundet med at inkludere en målgruppe i SØM. Dette gælder både til afgrænsningen af målgruppen, til opdelingen i succes og ikke-succes og til estimationen af de økonomiske konsekvenser på tværs af en lang række offentlige udgiftsområder.

Særligt for de helt små børn har det med den struktur og det indhold, SØM har nu, vist sig vanskeligt at opfylde disse store krav til data, hvorved vi, jf. ovenfor, kun kan anbefale en målgruppe for nul-fem-årige lige nu.

I fremtiden vil der kunne komme nye datakilder, og det vil også være muligt at se på en anden struktur i SØM, hvilket vil give bedre muligheder for at danne yderligere målgrupper for børn under seks år i SØM. Nye datakilder vil ligeledes styrke inddelingen i succes- og ikke-succesgrupper og forbedre mulighederne for at få alle relevante økonomiske konsekvenser for målgrupperne for de små børn med.

Blandt de datakilder, der allerede eksisterer i dag, men hvor data endnu ikke dækker tilstrækkeligt mange år, er data om underretninger for børn samt data fra den nationale trivselsmåling i folkeskolen. Underretninger, der dækker børn helt ned til spædbarnsalderen, vil kunne bruges som en indikator på, at barnet og/eller familien har problemer. Trivselsmålingen vil – ud over at belyse barnets trivsel i skolen – også kunne anvendes som en indikator for barnets generelle trivsel. Vi vurderer, at disse datakilder inden for et-to år vil kunne anvendes til SØM og vil kunne resultere i estimerede konsekvenser for en mindre årrække (tre-fire år). Andre datakilder, der på længere sigt kunne være ønskelige som supplement på småbørnsområdet, er fx: trivselsmåling for førskolebørn, bevilling af støtte til børn i daginstitutioner (som indikator for problemer hos barnet), gennemførelse af børnefaglig undersøgelse og resultatet heraf.

Ud over disse datakilder vil også en modeludvikling, hvor der tages udgangspunkt i målinger senere i barnealderen, kunne anvendes, da der er betydeligt flere data om børn, når de er fra seks år og opefter.

1 Faglig vurdering af løsningsforslag identificeret af Socialstyrelsen og departementet (det daværende Børne- og Socialministerium)

Dette afsnit indeholder en faglig vurdering af Socialstyrelsen og departementets syv løsningsforslag til at inkludere børn under 6 år i SØM. Baseret på anbefalinger fra VIVE blev der indledningsvis foretaget en screening af løsningsforslagene, hvor løsningsforslag 2 og 3 blev vurderet til at have det største potentiale. Gennemgangen af de enkelte løsningsforslag nedenfor reflekterer derved denne prioritering af ressourcer, således at den faglige vurdering af løsningsforslag 1 og 4-7 er baseret på den initiale screening, hvorimod vurderingen af løsningsforslag 2 og 3 er sket på baggrund af en bredere analyse.

Løsningsforslagene gennemgås enkeltvis nedenfor.

Løsningsforslag 1

Målgruppestørrelsen udvides ved at identificere målgruppen over flere år. For eksempel børn anbragt i plejefamilie i perioden 2000-2005.

Faglig vurdering af løsningsforslag 1

I den initiale screening af løsningsforslagene blev det besluttet ikke at arbejde videre med løsningsforslag 1. Screeningen blev foretaget på baggrund af følgende vurdering:

Ved at udvide observationsvinduet med flere år vil man kunne øge målgruppernes størrelse.

Væsentlige argumenter mod at benytte dette løsningsforslag er: 1) Problem med at identificere målgruppen, 2) Sammenlignelighed af målgruppen over tid, 3) Sammenlignelighed af social kontekst over tid, 4) Datatilgængelighed tilbage i tid og 5) Bidraget i antallet af observationer. Disse argumenter behandles enkeltvis nedenfor.

- 1) En grundlæggende problemstilling, der skal overkommes, hvis børn under 6 år skal inkluderes i SØM, er udfordringen med at identificere målgruppen af udsatte børn under 6 år alene på baggrund af registerdata. Denne problemstilling består i, at en række børn i alderen 0-5 år, som må anses for at være udsatte og/eller i målgruppen for en social indsats, ikke nødvendigvis er registreret med et tilhørende "problem" i registerdata. Derfor vil man, når man identificerer målgruppen alene ud fra registerdata, kun medtage en del af den relevante målgruppe.¹ Hvis målgruppen ikke identificeres korrekt, vil resultatet af konsekvensberegninger ikke reflektere effekter af indsatser til netop denne målgruppe. Løsningsforslag 1 kan i nogen grad afhjælpe den rent praktiske udfordring med at have observationer nok til at kunne foretage en empirisk beregning, men løsningsforslaget kan

¹ Dette er i princippet kun et problem, såfremt de børn, der ikke er registreret, adskiller sig væsentligt fra de børn, der er registreret. Imidlertid vurderer vi – også baseret på samtaler med kommuner, at der kan være betydelig forskel imellem grupperne særligt for de 0-5-årige. Når børnene bliver ældre, vil der – hvis de har sociale problemer – i langt de fleste tilfælde optræde en registrering af barnet.

ikke være behjælpelig med at løse den fundamentale udfordring med at identificere målgruppen korrekt.

- 2) I forhold til at gå længere tilbage i tid er der en problemstilling om, hvorvidt de personer, der identificeres som tilhørende en målgruppe længere tilbage i tid, fx i 2001, er repræsentative for målgruppen i dag. Dette vil i givet fald kunne undersøges ved at sammenligne på baggrundskarakteristika, eventuelle diagnoser og lignende. Hvis der er stor forskel, giver det ikke mening at udvide målgruppen, da vi med SØM naturligvis ønsker at måle konsekvenserne ved at give en indsats til en målgruppe i dag.
- 3) En indsats må ses som en marginal investering i individerne. For at denne marginale investering er repræsentativ, er det ikke alene en forudsætning, at målgruppen er sammenlignelig, men også at det omgivende samfund er sammenligneligt, blandt andet med hensyn til den samlede investeringspakke og de muligheder, der tilbydes målgruppen. Det vil eksempelvis sige, at selv om gruppen af børn anbragt i familiepleje skulle være sammenlignelig over tid, så er det ikke sikkert, at eksempelvis den samlede offentlige behandling af målgruppen er sammenlignelig. Typen af indsatser, der beregnes konsekvenser for i SØM, må forventes at være en mindre del af den samlede offentlige indsats i eksempelvis børn i familiepleje. Derfor kan det være problematisk at konkludere på effekten af en indsats på baggrund af historiske data, hvis det vurderes, at den sociale kontekst ikke er sammenlignelig med den nuværende.
- 4) En yderligere problemstilling ved at rykke observationsvinduet tilbage i tid er, at centrale registre ikke er tilgængelige tilbage i tid. Dette kan begrænse løsningsmulighederne med hensyn til udfordringen med at identificere succesmål. Eksempelvis findes data på specialundervisning kun fra 2011 og frem. For de fleste (hvis ikke alle) øvrige variable findes data længere tilbage for de områder, der benyttes i SØM til konsekvensberegninger, og som er relevante for 0-5-årsgruppen.
- 5) Baseret på beregninger af målgruppestørrelser og fordelingen i henholdsvis succes og ikke-succes finder vi, at forøgelsen i antallet af observationer i målgrupperne ved at tilføje 5 ekstra år ikke forventes at være tilstrækkelig til at løse udfordringen med for få observationer til rent praktisk at kunne beregne konsekvenser. Det skyldes, at der kun kan forventes et mindre antal ekstra observationer set i lyset af, at (nogle af) målgrupperne i forvejen er meget små for de 0-5-årige.

Løsningsforslag 1 vurderes derfor til ikke i sig selv at kunne løse udfordringen med at inkludere de 0-5-årige i SØM. Det bør dog tilføjes, at forslag 1 potentielt kan bidrage til en løsning i samspil med andre redskaber. Hvis man vælger at benytte løsningsforslag 1 som en del af en samlet løsning, bør man dog nøje vægte de ovenforstående faglige modargumenter mod det praktiske bidrag.

Løsningsforslag 2

De 0-5-årige inddeles i andre målgrupper end dem, der er inkluderet for de 6-17-årige.

Faglig vurdering af løsningsforslag 2

I den initiale screening af løsningsforslagene blev det besluttet at arbejde videre med løsningsforslag 2. Nedenfor følger en vurdering af potentialet i løsningsforslag 2:

En ændring af målgrupperne kan benyttes til at opnå større målgrupper, enten ved at slå eksisterende målgrupper sammen til et mindre antal målgrupper, eller ved at opbygge en ny målgruppestruktur, der indbefatter individer, som ikke er en del af de eksisterende målgrupper. En mulig ny målgruppestruktur defineret ud fra risikofaktorer baseret på forældrekaraktistika bliver vurderet under løsningsforslag 3.

Sammenlægning af eksisterende målgrupper er en umiddelbar attraktiv løsning, da det ikke ændrer afgørende på modellen og dermed heller ikke på forståelsen og brugbarheden af den. Det vil ligeledes være intuitivt forståeligt, at kompleksiteten, dvs. antallet af målgrupper, stiger med individets alder.

Færre målgrupper kan bestå i, at der eksempelvis er én målgruppe for børn med psykiske vanskeligheder og en anden målgruppe baseret på indsatsstrappen (dvs. alle typer af anbringelser og børn i familier, der modtager forbyggende foranstaltninger). Der vil dog være en begrænsning på, hvilke typer af grupper man fagligt kan forsvare at slå sammen.

Baseret på beregninger af målgruppe størrelser og fordelingen i henholdsvis succes og ikke-succes vurderes det, at en sammenlægning af målgrupper kan være en del af en løsning på at inkludere de 0-5-årige i SØM. Det vurderes, at en sammenlægning af de fem målgrupper for børn med psykiske vanskeligheder, der benyttes i SØM for børn over 5 år, er en praktisk løsning på udfordringen med målgruppe størrelser. Tilbage meldingen fra de kommuner, vi har haft kontakt med, er, at det i en kommunal kontekst vil kunne give mening at arbejde med sammenlagte grupper.

Baseret på beregninger af målgruppe størrelser og fordelingen i henholdsvis succes og ikke-succes vurderes det ligeledes, at en samlet målgruppe baseret på indsatsstrappen, der inkluderer både anbragte børn og børn i forbyggende indsatser, ikke i sig selv er nok til at løse den praktiske problemstilling med for små målgrupper. En sammenlægning af målgrupper vurderes dermed mindre egnet til at inkludere børn under 6 år, der er enten anbragte eller modtager forebyggende indsatser i SØM.

Sammenlægningen af målgrupper kan være med til at øge målgruppe størrelserne, men tilgangen løser dog ikke udfordringen med at identificere den reelle målgruppe af udsatte børn under 6 år alene baseret på registerdata, jf. ovenfor. I stedet er den kommunale praksis for de helt små børn, ud over at fokusere på diagnoser, også at se på "tegn" på psykiske vanskeligheder. I kommunerne er der en bekymring for, om gruppen af børn med psykiske vanskeligheder vil blive baseret for meget på diagnoser, som der kun er meget få af for børn i 0-5-års alderen. Ved at benytte registerdatabaserede mål for psykiske vanskeligheder vil man derved ikke ramme den målgruppe, der er helt relevant for kommunerne. En sammenlægning af målgrupper vil derved løse den praktiske statistiske problemstilling med at have observationer nok til at kunne foretage konsekvensberegninger, men vil ikke nødvendigvis løse udfordringen med identifikation af en relevant målgruppe. De sammenlagte målgrupper vil kunne bidrage med estimater, mens det således ikke er klart, at disse estimater vil være retvisende for de reelle målgrupper, der kan påtænkes iværksat sociale indsatser overfor.

Vi konkluderer på den baggrund, at løsningsforslag 2 kan være praktisk behjælpelig med at danne større målgrupper. Det vurderes, at en samlet målgruppe af børn med psykiske vanskeligheder kan opnå en tilstrækkelig stor målgruppe størrelse til, at konsekvensberegninger i SØM kan gennemføres. Det vurderes derimod, at en samlet målgruppe baseret på indsatsstrappen (anbringelser og forbyggende indsatser) ikke er en løsning på at opnå en tilstrækkelig stor målgruppe. Imidlertid bør man dog i høj grad være opmærksom på, hvorvidt disse målgrupper

giver mening i den kommunale praksis, og dermed i hvor høj grad de konstruerede målgrupper er dækkende for den reelle gruppe af udsatte børn under 6 år.

Løsningsforslag 3

Ændre fokus mod børn, der endnu ikke er endt i en SØM-målgruppe. Det kunne fx gøres ved at kigge på børn af udsatte forældre. Et eksempel på en sådan målgruppe kunne være børn født af mødre med misbrugsproblemer, hvor børnene opdeles i succes- og ikke-succes baseret på fx fødselsvægt, deltagelse i vaccinationsprogrammet, trivselsmåling i 0. klasse eller lignende mål. Dette forslag skal gennemtænkes meget nøje. Der er en risiko for implicit at indikere, at den sociale arv er direkte og uundgåelig uden en indsats. Forskning i risikofaktorer viser, at langt de fleste børn med bestemte risikofaktorer, herunder kombinationer heraf, ikke får senere problemer. Det er derfor nødvendigt at gøre sig overvejelser om præcision af målgruppeafgrænsning og mørketallets størrelse.

Faglig vurdering af løsningsforslag 3

Målgrupper baseret på forældrekarakteristika er et muligt redskab til at løse den fundamentale udfordring med manglende datakilder, der kan benyttes til at identificere adfærd og dermed udsathed hos børn under 6 år. Det er formodentlig i tilgift en tilgang, der til en vis grad flugter med, hvordan kommunerne arbejder med udsatte små børn. Der er ikke mange identificerende faktorer ved børnene, før de når skolealderen. Kommunerne er derfor i nogen grad begrænset til at foretage beslutninger på baggrund af forældrekarakteristika i sammenspil med "tegn" på psykiske vanskeligheder. Ved at definere målgrupper baseret på forældrekarakteristika vil man desuden kunne løse det praktiske problem med for små målgrupper til at estimere konsekvenser til SØM.

Der er dog en grundlæggende indvending mod at definere individer som udsatte baseret på en risikofaktor. En risikofaktor baseret på forældrekarakteristika kan estimeres i en sandsynlighedsmodel på baggrund af en række datakilder og samlet benyttes til at opnå en sandsynlighed for, at barnet lever med udsatte forældre. Man vil derved opnå en kontinuert risikofaktorvariabel. Størrelsen af målgruppen fastsættes derefter via en grænseværdi i en den kontinuerte variabel. Individer over grænseværdien defineres til at være i målgruppen, og individer under defineres til ikke at være i målgruppen. Det vil sige, at alle børn under 6 år tillægges et tal baseret på, hvem deres forældre er. Dette tal benyttes til at beslutte, om barnet er udsat. Modellen er illustreret i figur 1.1.

Figur 1.1 Illustration af sandsynlighedsmodel



Udfordringen ved denne tilgang er, at man ikke nødvendigvis er/bliver udsat, blot fordi man har en større risiko for at være det.² Det er desuden uklart, hvordan man bør sætte grænsen for, hvornår et barn er udsat baseret på forældrekaraktistika. Der er et trade-off: jo flere man inkluderer i målgruppen (fx for at opnå observationer nok til at kunne estimere konsekvenser til SØM), jo flere vil blive inkluderet, som i realiteten ikke vil opleve problemer. Beregninger viser, at det kun er en ganske lille andel af børn med udsatte forældre, der kan observeres i en af de målgrupper, der benyttes til at definere udsathed for børn over 5 år. Den konkrete andel afhænger af, hvor man sætter grænsen for udsathed på baggrund af forældrene.

Hvis man ønsker at benytte en tilgang, hvor man definerer udsathed af børn under 6 år på baggrund af forældrekaraktistika, kan man med fordel benytte de allerede eksisterende SØM-målgrupper for voksne til at definere forældrenes udsathed. Man kan eksempelvis definere børn under 6 år til at være udsatte i et givet år, hvis forældrene er at finde i en SØM-målgruppe i dette år. Denne tilgang vil skabe en meningsfuld og modelkonsistent grænse for, hvornår et barn defineres som udsat. Det vil desuden gøre denne type målgruppe nemmere at forklare, da den bygger på de nuværende modelstrukturer. Tilgangen vil dog ikke løse den fundamentale udfordring med, at man ikke nødvendigvis er/bliver udsat, blot fordi man har en større risiko for at blive det.

Vi konkluderer, at løsningsforslag 3 indeholder væsentlige muligheder for at opnå større målgrupper, men at tilgangen indeholder en fundamental ændring i definitionen af udsathed. Hvis man ønsker at benytte løsningsforslag 3, bør man være opmærksom på, at man vil komme til at definere en stor gruppe af børn som udsatte, som ikke er/bliver udsat, blot fordi deres forældre er udsatte. Dette forslag er yderligere behandlet i kapitel 2.

Løsningsforslag 4

Anvende andre succes-mål. For eksempel mere sundhedsrelaterede mål: "følger barnet vaccinationsprogrammet", "følger barnet børneundersøgelserne" m.m.

Faglig vurdering af løsningsforslag 4

I den initiale screening af løsningsforslagene blev det besluttet ikke at arbejde videre med løsningsforslag 4. Screeningen blev foretaget på baggrund af følgende vurdering:

² Lausten m.fl. (2010), Udsatte børnefamilier i Danmark, viser et eksempel på en sandsynlighedsmodel for, hvornår børn bliver anbragt uden for hjemmet, og identificerer en række risikofaktorer herfor. Imidlertid er det langt fra alle, der har disse risikofaktorer, som rent faktisk bliver anbragt.

Løsningsforslaget hænger sammen med Løsningsforslag 7, der også vedrører at anvende succesmål på baggrund af andre data end dem, der allerede har været undersøgt. Det kan ikke udelukkes, at der eksisterer relevante datakilder, som ikke allerede udnyttes. For at en datakilde kan benyttes i SØM, er der dog væsentlige krav til datasættes kvalitet, tidshorisont og størrelse. Man bør desuden være opmærksom på, at selv hvis disse registre eksisterer og rent praktisk giver mulighed for en inddeling i succes- og ikke-succesgruppe, så er det ikke sikkert, at udfordringen løses. Dette afhænger af, hvorvidt inddelingen i succes- og ikke-succesgrupper giver mening ud fra en faglig vurdering.

Ved identifikation af nye succesmål baseret på andre datakilder bør vi være opmærksomme på, i hvor høj grad succesmålet reflekterer adfærd hos den 0-5-årige (eksempelvis psykiske vanskeligheder), og i hvor høj grad målet reflekterer forældreadfærd (eksempelvis deltagelse i vaccinationsprogrammet). Det er fx ikke klart, hvorvidt børn, der ikke deltager i vaccinationsprogrammet, kan betragtes som udsatte, da der kan være forskellige typer af årsager til, at forældre ikke vælger at deltage i programmet.

En anden tilgang er at benytte andre typer af succesmål baseret på de allerede benyttede registre. Ud fra observationsoptællinger fra benyttelse af alternativt succesmål baseret på de allerede benyttede registre vurderes det, at en ændring i succesmål i nogen grad kan være behjælpelig med at løse udfordringen med at inkludere de 0-5-årige i SØM. Udfordringen er dog at gøre en sådan ændring i succesmål relevant for kommunal praksis. Der vurderes at være væsentlige kommunikative udfordringer i forbindelse med at benytte forskellige succesmål for de samme målgrupper for børn over og under 6 år. Det anbefales derfor, at man, hvis en ændring af succesmål skal gennemføres, gør disse nye succesmål gældende for hele SØM for børn og unge (som et alternativ til eller parallelt med de allerede eksisterende succesmål).

Vi konkluderer, at løsningsforslag 4 er mindre egnet til at løse udfordringen med mangel på succesmål for gruppen af 0-5-årige. I den initiale screening af løsningsforslaget blev der ikke fundet eksisterende relevante registerdatakilder, der endnu ikke er inkluderet i SØM. Det vurderes desuden, at alternative succesmål baseret på de allerede benyttede registre for nærværende ikke er et positivt alternativ.

Løsningsforslag 5

Succesmålet identificeres senere i barnets liv. For eksempel kan der benyttes nationale tests i indskolingen til at inddele målgrupperne i succes- og ikke-succesgruppen og derefter følge personerne i de to grupper tilbage i tid. Denne tilgang er afhængig af, at der findes gode data for øvrige målgrupper forholdsvis tæt på målgruppen for de 0-5-årige.

Faglig vurdering af løsningsforslag 5

I den initiale screening af løsningsforslagene blev det besluttet ikke at arbejde videre med løsningsforslag 5. Screeningen blev foretaget på baggrund af følgende vurdering:

Det kan give teoretisk mening at vente med at identificere succesmålet, idet en indsats godt kan have en effekt for et barn på kort sigt, men at data blot ikke er tilgængelig til at måle det, før barnet bliver 6 år, fx på skoledata. Ved at benytte senere mål for succes vil man opnå en succesgruppe, hvor indsatsen har haft en vedvarende effekt, men man vil ikke være i stand til at opfange individer, der har opnået en kortvarig effekt. Den succesgruppe, der opnås ved at benytte metoden, vil derfor formodentlig bestå af en subgruppe af individer, som har haft relativt

store effekter af indsatsen. Det vurderes, at der vil være 1) kommunikative, 2) metodemæssige og 3) datamæssige udfordringer med at benytte denne tilgang. Disse udfordringer beskrives nedenfor.

- 1) Denne tilgang indeholder væsentlige kommunikative udfordringer. Som SØM er specificeret nu, beder vi brugerne om at forholde sig til, hvorvidt deres effektmål svarer til SØM-succesmålet. Selvom det kan være appellerende, at indsatsen har en effekt om flere år, fx på trivsel i skolen, kan det være en udfordring, hvis succesmålet er en skolevariabel og indsatsen er for førskolebørn. Det kan eksempelvis være en udfordring at vurdere, hvilken effekt en indsats til 2-3-årige børn anbragt i plejefamilier vil have på de nationale tests i læsning i 2. klasse. Det må formodes, at målsætningen for en sådan indsats for denne målgruppe vil være en anden. Succes – baseret på læsetesten i 2. klasse – vil derved kun i mindre grad være relateret til indsatsens reelle succesparameter.
- 2) Hertil kommer de metodemæssige udfordringer, som en sådan tilgang vil medføre. Metodisk skal man forholde sig til, hvordan man behandler forskelle mellem succes- og ikke-succesgrupperne i årene, før succesgruppeopdelingen har fundet sted. Det er en metodisk udfordring, hvorvidt man kan tale om konsekvenser af en indsats, før man observerer, om indsatsen har været en succes. Hertil kommer, at varigheden fra indsatsen til de nationale test i 2. klasse vil afhænge af barnets alder. Det vil derfor være nødvendigt, at modellen sættes op til at kunne tage højde for, at succesmålet måles i forskellige tidperioder fra indsatsen. Disse metodiske udfordringer vurderes dog ikke til at være uløselige, men vanskelige.
- 3) Ud over de metodemæssige udfordringer vil der også være datamæssige udfordringer. Her er udfordringen, at hvis vi ønsker at måle succesmål flere år efter indsatsåret, vil vi kun kunne inkludere individer, hvor vi har en tilpas lang tidshorisont tilgængelig i analysepopulationen. Da målgruppestørrelserne for de 0-5-årige i forvejen er kritisk små, vil en metode, der yderligere mindsker gruppstørrelserne, være problematisk. Hertil kommer, at man for en væsentlig del af målgruppen kun vil have et begrænset antal år i data, efter succesmålet er observeret. Sammenligningen mellem succes- og ikke-succesgruppen vil derfor af datamæssige årsager i de fleste tilfælde være en sammenligning, før succesmålet er observeret.

Vi konkluderer at løsningsforslag 5 indeholder væsentlige kommunikative, modelmæssige og datamæssige udfordringer, der gør forslaget mindre egnet til at løse udfordringen med mangel på udfaldsmål for gruppen af 0-5-årige.

Løsningsforslag 6

Analysedesignet ændres, så det giver mulighed for at beregne konsekvenser for de 0-5-årige. I den nuværende version af SØM anvendes to datapunkter. Målgruppen inddeles i succes- og ikke-succesgruppe efter, om der er sket en ændring i proxyeffektmålet fra år nul til år ét. Dette stiller krav til, at data foreligger minimum to år i træk for det samme barn, hvilket ofte ikke er tilfældet. En løsning kunne være at opdele målgruppen i succes- og ikke-succesgruppe baseret på ét datapunkt – det kunne være en proxy for trivsel – fx fødselsvægt, sprogtest eller lignende.

Faglig vurdering løsningsforslag 6

I den initiale screening af løsningsforslagene blev det besluttet ikke at arbejde videre med løsningsforslag 6. Screeningen blev foretaget på baggrund af følgende vurdering:

SØM's inddeling i succes- og ikke-succesgrupper er specificeret på en måde, hvor det er et krav, at man har to datapunkter tilgængelig for hvert individ. Det første datapunkt (på tidspunkt 0) benyttes til at afgrænse målgruppen, og det næste datapunkt (på tidspunkt 1) benyttes til at opdele målgruppen i individer med en succesfuld effekt af indsatsen og individer uden en succesfuld effekt af indsatsen. Dette setup har flere fordele (dokumentationen om SØM indeholder en grundig gennemgang heraf). En væsentlig pointe og en del af fundamentet for SØM er, at modellen gør det muligt at se på betydningen af en ændring i adfærd/tilstand for det enkelte individ. Da der er to datapunkter, er det således muligt at sammenligne både på tværs af individer og inden for individer over tid. Man kan derved tale om succes og ikke-succes for det enkelte individ.

En model alene baseret på et datapunkt vil ikke på samme måde kunne se på ændringen i adfærd for det enkelte individ. En sådan model, der ikke indeholder et referenceår, vil ikke kunne sammenligne inden for individet, men må nøjes med at sammenligne på tværs af individer. Man vil, baseret på et datapunkt, ikke kunne konkludere, om individet har haft en succesfuld ændring af adfærd/tilstand. En sådan model vil således kun kunne anvendes til at konkludere, at der er en gruppe af individer, der klarer sig bedre end en anden gruppe individer. Der kan dermed ikke måles på en ændring i adfærd.

En ét-punkts-model er praktisk mulig. Tilgangen vurderes dog at være metodisk problematisk, da man ændrer fundamentalt på fortolkningen af modellen. Tolkningen af estimaterne i SØM er, at en observeret ændring i SØM-succesmålet skyldes en ændring i et vilkår for individet (fx som følge af en indsats). Der er altså tale om estimater på relative ændringer. Ved kun at benytte et datapunkt vil man gå fra at måle på relative ændringer for individer til absolutte forskelle mellem individer. Det vil dermed i givet fald betyde, at modellen for de 0-5-årige ikke er sammenlignelig med resten af SØM.

Vi anbefaler derfor, at man overvejer meget nøje, om man ønsker at foretage en så fundamental ændring i modellen. Hvis en så fundamental ændring af SØM ønskes implementeret, bør den gøres gældende for hele SØM. Dette anbefales ikke.

Løsningsforslag 7

Anvende andre typer af eksisterende datakilder – enten øvrige registerdata eller surveydata – til at inddele målgrupperne i succes- og ikke succesgrupper. I vurderingen af muligheden for at anvende surveydata er det vigtigt, at man sikrer sig, at det ikke afstedkommer nye problemer – fx for små målgrupperstørrelser.

Faglig vurdering løsningsforslag 7

I den initiale screening af løsningsforslagene blev det besluttet ikke at arbejde videre med løsningsforslag 7. Screeningen blev foretaget på baggrund af følgende vurdering:

Løsningsforslaget hænger sammen med løsningsforslag 4, der også vedrører at anvende succesmål på baggrund af andre data end dem, der allerede har været undersøgt. Se den faglige vurdering af løsningsforslag 4 for en vurdering af mulighederne for at bruge alternative datakilder.

Vi konkluderer, at forslag 7 (som det var tilfældet med forslag 4) er mindre egnet til at løse udfordringen med mangel på succesmål for gruppen af 0-5-årige. I den initiale screening af løsningsforslaget blev der ikke fundet eksisterende relevante register- eller survey-datakilder, som endnu ikke er inkluderet i SØM.³

³ Der findes en del større survey-datasæt for børn og unge, der er tilgængelige til analyse- og forskningsformål. Imidlertid er der, selv når der er tale om store survey-datasæt, tale om små populationer, når der bliver udtaget delpopulationer bestående af børn i en bestemt aldersklasse og med bestemte sociale problemstillinger. Dertil kommer, at disse survey-datasæt typisk ikke er tilgængelige med årlige opdateringer over en længere årrække, som det påkræves for at kunne anvendes til estimationer af konsekvenser til SØM.

2 Videre faglig vurdering af løsningsforslag 3

Vi har i arbejdet med at definere nye målgrupper til SØM for børn under 6 år taget afsæt i løsningsforslag 3 udformet af Socialstyrelsen og departementet. Ideen er at kompensere for den manglende tilgængelige information om børn under 6 år ved at benytte information om forældrene.

Denne tilgang har i nogen grad afsæt i kommunal praksis. Kommunerne angiver, at når udsathed for et barn under 6 år vurderes, er der behov for at tage afsæt i familien som helhed, om end det også kan være relevant at identificere sociale problemstillinger på individniveau – og sætte særskilt ind i forhold hertil. Når kommunerne skal vurdere, om et barn har brug for en særlig indsats, har de eksempelvis fokus på konkrete problemer hos forældrene, fx forældre med en psykiatrisk diagnose, forældre med misbrug (skal som hovedregel være i behandling), når kvinder har været udsat for partnervold, manglende mentaliseringsevne/lav intelligens samt afledte konsekvenser af fattigdom (ikke i stand til at opfylde basale behov for familien). Disse eksempler udgør ikke en udtømmende liste, og praksis varierer også på tværs af kommuner. Efter kommunernes opfattelse bliver der generelt skredet ind over for eller holdt særligt øje med udsatte småbørn, der kommer fra udsatte familier. Kommunerne oplever dog samtidig, at der er mange, som bryder den sociale arv, så børn af udsatte forældre ikke nødvendigvis selv bliver udsatte. Til gengæld observerer kommunerne også, at der kommer "nye" udsatte til, dvs. børn af velfungerende forældre, der af den ene eller anden grund alligevel bliver udsatte. Denne gruppe har kommunerne svært ved at forudsige, og en målgruppedefinition baseret på forældre karakteristika vil heller ikke kunne benyttes til at identificere denne gruppe.

Baseret på tilbagemeldingen fra kommunerne giver det mening at arbejde med målgrupper for udsatte børn defineret ud fra, om forældrene er udsatte, om end det erfaringsmæssigt ikke vil omfatte alle udsatte børn.

Som beskrevet under den faglige vurdering af løsningsforslag 3 er der to væsentligste metoder til at identificere SØM-målgrupper baseret på forældrekaraktistika: en risikofaktormodel eller de eksisterende SØM-målgrupper benyttet på forældrene. Af disse vurderes de eksisterende SØM-målgrupper benyttet på forældrene til at være den bedste løsning.

Optællinger og beregninger af målgruppestørrelser og konsekvensberegninger viser, at målgrupper baseret på, hvorvidt forældrene er registreret som udsatte i SØM, kan benyttes til at overkomme den praktiske problemstilling med for små gruppestørrelser.

Såfremt man vælger at gå videre med denne tilgang, foreslår vi desuden, at der for børn af udsatte forældre arbejdes med mere end én målgruppe. Denne underopdeling af målgruppen kan fx ske på baggrund af, hvilken type SØM-målgruppe forældrene tilhører. Disse grupper vil forventeligt blive tilbudt forskellige indsatser (og måske også har forskellige økonomiske konsekvenser). Man kan eksempelvis forestille sig en målgruppe af børn under 6 år med forældre, der er i behandling for rusmiddelmisbrug, i et givet år kan benyttes som en målgruppe.

Det er bestemt ikke trivielt at definere succesmål for målgrupper defineret på baggrund af forældrekaraktistika. Det er muligt at benytte målgrupperne i SØM for børn og unge som succesmål. Det vil sige, hvis forældrene defineres som udsatte i en periode (tidspunkt 0), og barnet ikke er at finde i målgrupperne i SØM for børn og unge i den samme periode (tidspunkt 0), men er i en af disse målgrupper i perioden efter (tidspunkt 1), da vil barnet blive placeret i ikke-succesgruppen, fordi dette er et tegn på, at barnet har fået det værre eller er blevet mere udsat.

Beregninger og optællinger baseret på dette succesmål viser dog, at man opnår en problematisk stor ubalance i antal observationer og personkarakteristika mellem succes- og ikke-succesgruppen. Denne ubalance reflekterer problemet med at identificere børn under 6 års udsathed på baggrund af (manglende) registerinformation. Problemet er, så at sige, blot flyttet fra identifikation af målgruppen til identifikation af succesgruppen. SØM er sat op til at forsøge at tage hånd om denne ubalance ved at kontrollere for en række observerbare socioøkonomiske forskelle. Imidlertid er modellen kun i stand til at tage højde for forskelle, der kan observeres, eller som følger de observerede forskelle.

Den væsentligste problemstilling ved at benytte en risikofaktor baseret på forældrekaraktistika til at definere udsathed er dog, som anført under løsningsforslag 3, at man bør være opmærksom på, at man vil komme til at definere en stor gruppe af børn som udsatte, som hverken er eller bliver udsat, blot fordi deres forældre er udsatte.

Vi konkluderer på baggrund af ovenstående samt optællinger af mulige målgruppestørrelser, at målgrupper baseret på en risikofaktor defineret ved forældrenes udsathed ikke er en god løsning på at identificere fagligt forsvarlige målgrupper for SØM for børn under 6 år. Det understreges samtidig, at dette er en faglig vurdering, da målgrupper defineret på denne baggrund er i stand til at løse det praktiske problem med målgruppestørrelser. Det vil sige, at målgrupperne kan benyttes til at beregne konsekvenser af indsatser for børn med udsatte forældre, men det er mindre klart, at disse børn af udsatte forældre selv er udsatte, hvorfor målgruppeafgrænsningen er usikker.