

SAMMENFATNING

Økonomisk analyse af udsatte familier

LINE PLANCK KONGSTAD, KIM ROSE
OLSEN, MORTEN SAABY, MIRCEA TRANDAFIR

FEBRUAR 2017

Forord

COHERE Analyse har i denne rapport gennemført en analyse af de forventede økonomiske effekter af indsatsen ”Helhedsorienteret indsats for udsatte familier i Assens Kommune”.

Indsatsen er forankret i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og er gennemført i 10 kommuner i perioden 2014-15, herunder Assens Kommune. Formålet med ”Helhedsorienteret indsats for udsatte familier i Assens Kommune” har været at øge beskæftigelse, uddannelse og trivsel for udsatte familier i kommunen.

Der er en række forhold, der er vigtige for at foretage en god økonomisk analyse af en indsats. Bl.a. skal man vide, hvad effekten af indsatsen er – både på kort og lang sigt, og man skal kunne beregne de direkte og afledte omkostninger.

I den ideelle verden kræves derfor et kontrolgruppedesign for indsatsen og en lang opfølgingsperiode. I denne rapport har der hverken været adgang til et kontrolgruppedesign eller en lang opfølgingsperiode.

Analysen er – i Socialstyrelsens terminologi – derfor gennemført som en hypotetisk hvad-nu-hvis analyse. Det vil sige, at analysen sammenholder

de direkte omkostninger Assens Kommune har haft ved indsatsen med de forventede afledte økonomiske effekter af en succesfuld indsats – dvs. en indsats der lykkes med at få forældre tættere på arbejdsmarkedet.

De forventede afledte økonomiske effekter er beregnet på baggrund af registerbaserede opgørelser over forskellen i en række udfaldsmål for børn i familier med forskellige grader af udsathed (mindre/ikke udsatte, udsatte og meget udsatte).

Dernæst beregnes omkostninger ved forskelle i udfaldsmålene mellem de tre grupper af familier og disse benyttes til at lave et estimat af, hvor mange omkostninger man ville spare, hvis det lykkes at undgå, at en familie rykker fra gruppen af udsatte til gruppen af meget udsatte familier – altså en hvad-nu-hvis analyse.

Endelig sammenholdes de forventede besparelser med Assens Kommunes opgørelse over de direkte omkostninger for indsatsen, og det beregnes, hvor mange familier man ville skulle rykke for, at indsatsens omkostninger modsvares af de forventede besparelser – vi kalder dette en break-even analyse.

Hovedkonklusionen af analysen er, at hvis blot én familie undgår at blive ”meget udsat”, så vil et

omkostningsniveau svarende til Assens-interventionen opvejes af de potentielle besparelser, der primært knytter sig til undgåede sociale indsatser.

Det er vigtigt at slå fast, at denne fremgangsmåde betyder, at analysen ikke siger noget om, hvorvidt indsatsen i Assens Kommune har haft en effekt og derfor heller ikke, om indsatsens omkostninger står mål med effekten.

Analysen kan derimod bruges til at slå fast, at hvis en indsats kan gennemføres med et omkostningsniveau svarende til det, Assens Kommune har brugt på helhedsindsats for udsatte familier, så skal indsatsen som minimum lykkes med at få øget trivslen i én familie, for at indsatsens omkostninger kan forventes dækket af besparelser relateret til undgåede sociale indsatser.

Kim Rose Olsen
Analysechef, COHERE Analyse
COHERE

Assens Kommunes helhedsorienteret indsats for udsatte familier

Indsatsen bestod af en helhedsorienteret og tværfaglig sagsbehandling. Hver familie, der indgik i projektet, blev tilknyttet en projektgruppe af myndighedssagsbehandlere fra henholdsvis børne- og familieområdet, voksen- og socialområdet samt job- og arbejdsmarkedsområdet. Udover myndighedssagsbehandlerne blev hver familie i projektet også tilknyttet en mentor.

Familiementoren måtte ikke behandle sager, men havde til opgave at støtte i hverdagslivet, hjælpe familien med kontakten til kommunen, deltage i møder sammen med familien samt koordinere familiens sag med teamet af myndighedssagsbehandlere.

Målgruppen er udsatte familier (enlige forsørgere) bosat i Assens Kommune, hvor enten én eller begge forældre er på kontanthjælp eller sekundært øvrig offentlig forsørgelse.

Udover at modtage offentlig forsørgelse skal familierne også være karakteriseret ved at være ”udsat-

te”, hvilket i denne sammenhæng defineres som familier, hvor der på et eller flere børn er modtaget underretninger og eventuelt er foretaget eller påbegyndt en børnefaglig undersøgelse. Familier, hvor det sociale problem er, at et eller flere børn er anbragt udenfor hjemmet, er ikke en del af målgruppen.

Interventionen i Assens Kommune er en del af et større projekt ved navn ”Helhedsorienteret indsats til udsatte familier”, hvor ni andre kommuner også indgår. Der er tale om individuelle projekter i de enkelte kommuner, som alle har fået del i de puljemidler, der blev afsat i kontanthjælpsreformen til en helhedsorienteret familieindsats. Projektet administreres af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Pris for interventionen

Oprindeligt blev 20 familier tilknyttet indsatsen, men fem familier er faldet fra i løbet af indsatsperioden. De samlede omkostninger (for alle tre år) til

interventionen beløber sig til 5.408.000 kr., svarende til ca. 270.400 kr. per familie i gennemsnit. Omkostningerne dækker over:

- Løn til en projektleder, der har været tilknyttet interventionen i forbindelse med implementeringen af indsatsen.
- Ekstra ressourcer (i forhold til niveauet før indsatsen), som sagsbehandlerne har ydet til de inkluderede familier.
- Løn til mentorer tilknyttet familierne.
- Udgifter i forbindelse med administration, uddannelse af personalet og befordring.

Næsten halvdelen af forældrene er kommet tættere på arbejdsmarkedet

De deskriptive tal fra Assens Kommune indikerer, at flere af de forældre, der har indgået i interventionen, er kommet i beskæftigelse i løbet af interventionen. Af de 21 personer, der var på kontanthjælp ved indsatsens opstart, er fem personer kommet i ordinær beskæftigelse, uddannelse eller fleksjob, og fem personer er kommet tættere på arbejdsmarkedet (i form af ressourceforløb, skånejob, eller ordinært job med supplerende kontanthjælp).

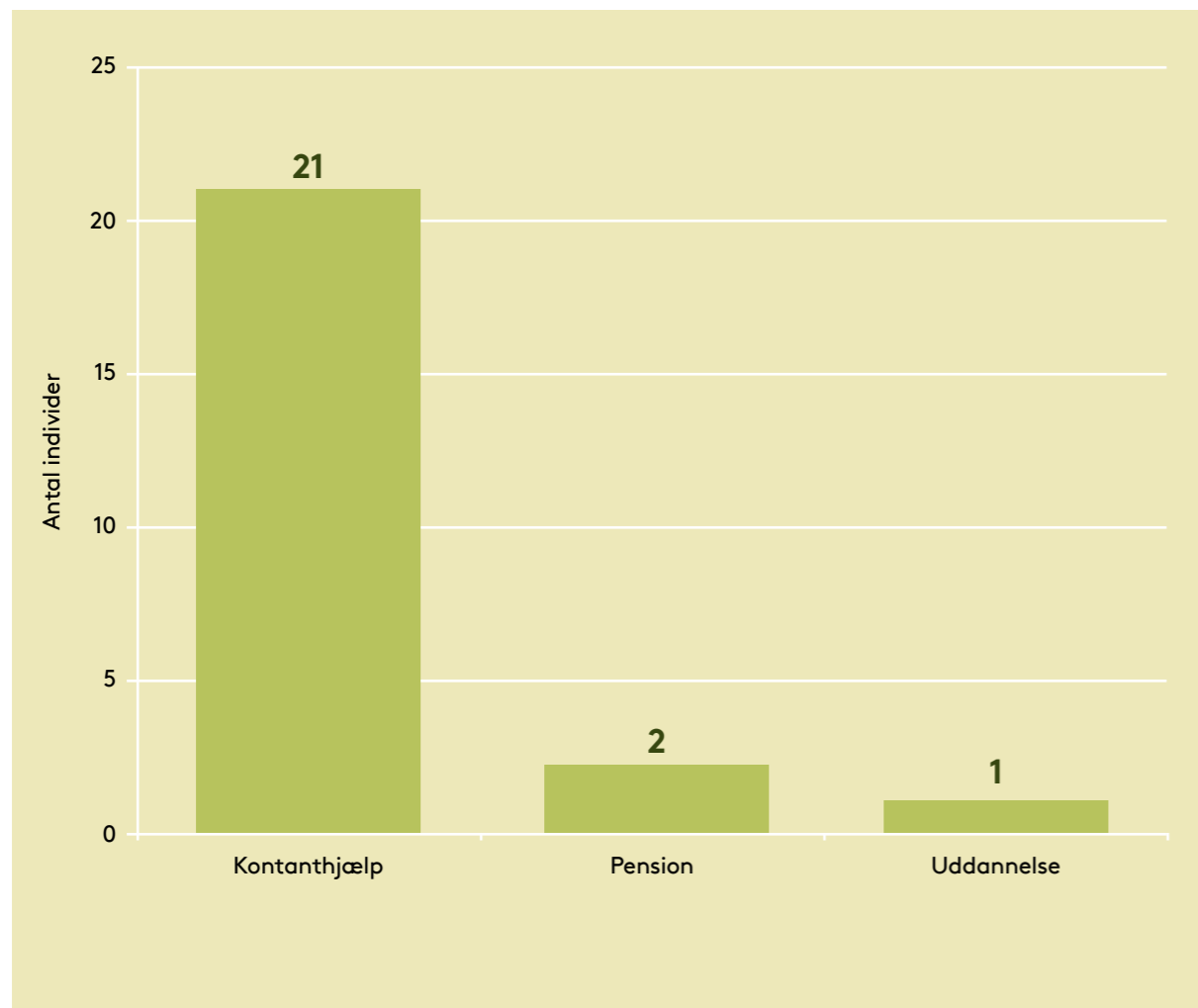
Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at man ikke med sikkerhed kan vide, om den øgede ar-



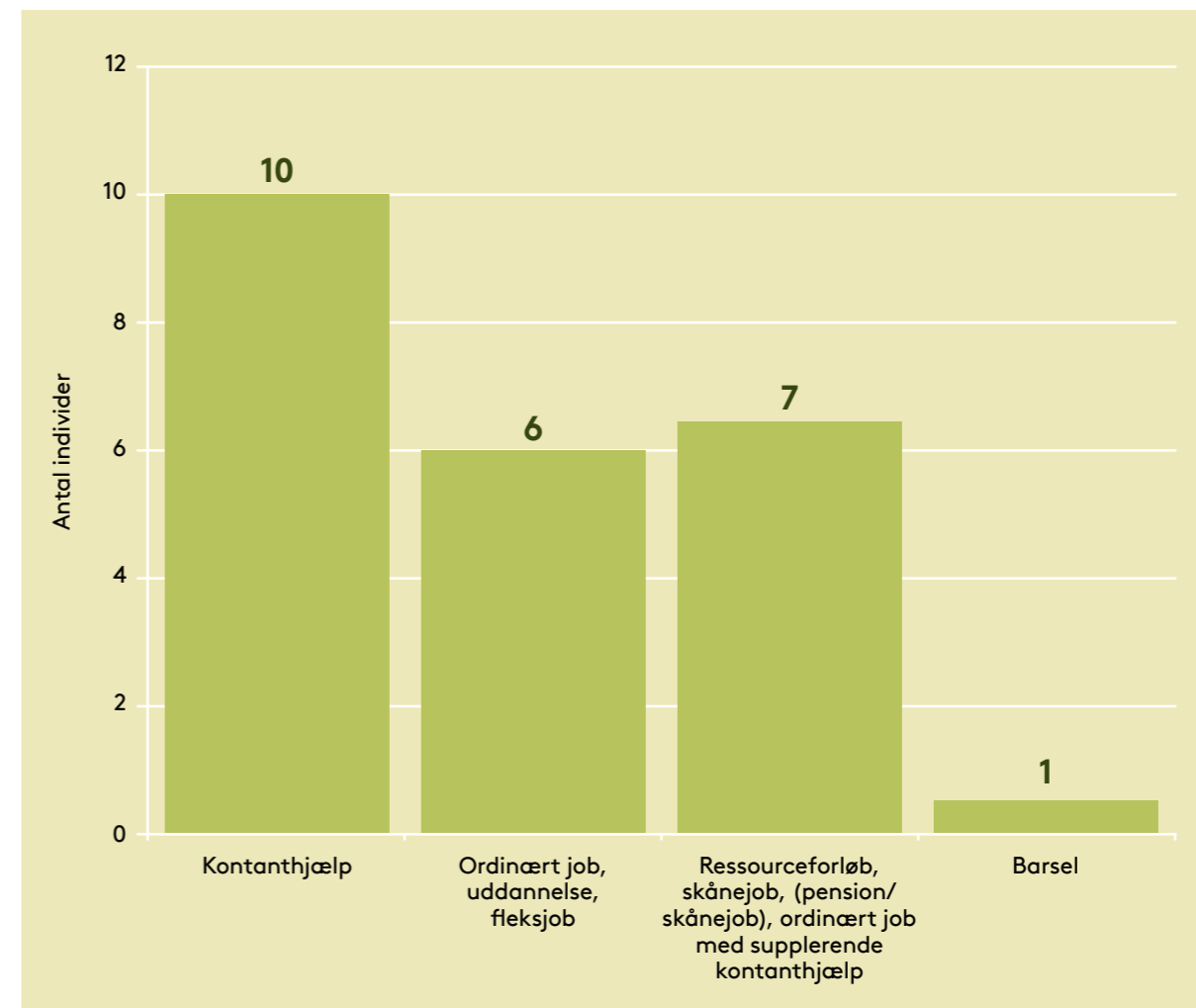
bejdsmarkedstilknytning kan tilskrives, at forældrene har været en del af indsatsen.

Idet resultaterne ikke holdes op mod en kontrolgruppe, ved man ikke, om disse forældre også var kommet i beskæftigelse uden at have været med i indsatsen. Resultatet kan potentielt blot være en følge af fx strammingerne i kontanthjælpsreformen.

Figur 1. Arbejdsmarkedstilknytning ved indsatsens start



Figur 2. Arbejdsmarkedstilknytning ved indsatsens afslutning



Registeranalyse af sammenhængen mellem udsathed og børns trivsel

I sommeren 2014 blev COHERE Analyse (Syddansk Universitet) kontaktet af Assens Kommune med henblik på at lave en økonomisk evaluering af kommunes indsats ”Helhedsorienteret indsats for udsatte familier”.

Det har imidlertid vist sig ikke at være muligt for Assens Kommune at finde sammenlignelige kontrolfamilier i kommunen. Det blev derfor besluttet, at det ikke var meningsfuldt at lave en traditionel økonomisk evaluering af Assens Kommunens indsats.

I stedet laves en national registerbaseret analyse af sammenhængen imellem familiernes grad af udsathed (defineret ved forældrenes arbejdsmarkedstilknytning) i den tidlige barndom og børnenes trivsel på kort og længere sigt.

Derudover foretages en break-even analyse, hvor de beregnede effekter fra registeranalysen værdisættes og sammenholdes med Assens Kommunes omkostninger relateret til at implementere og drive indsatsen.

Formålet med analyserne er:

1. At skabe ny viden om, hvilke konsekvenser familiens udsathed i børnenes første leveår har for børnenes trivsel i barndommen.
2. At opgøre de økonomiske konsekvenser af at være barn i familier med forskellig grad af udsathed og sammenholde disse med de omkostninger, Assens Kommune har haft ved at implementere og drive indsatsen ”Helhedsorienteret indsats for udsatte familier”.

Analyserne skal ses som et første trin til at komme nærmere på en forståelse af sammenhængen mellem familiens udsathed og børnenes trivsel på kort og længere sigt og de potentielle økonomiske besparelser forbundet med at undgå, at en mindre udsat familie ender som en meget udsat familie.

Det er vigtigt at slå fast, at resultaterne ikke kan sige noget om årsagssammenhængen mellem familiernes udsathed og børnenes trivsel, men kun er et udtryk for korrelationer.

Hvordan er analysen gennemført?

Registerstudiet er baseret på data på individniveau fra en række registre fra Danmarks Statistik. I analysen inkluderes alle børn født imellem 1992 og 1998 og deres forældre. Børnene må ikke have været fjernet fra deres forældre i de første seks år af deres levetid, og begge forældre skal kunne identificeres i fødselsåret. Børnene inddeles i tre grupper, der indikerer graden af udsathed i deres første leveår.

- Mindre/ikke udsatte: Mindst én forælder på kontanthjælp eller førtidspension minimum 1 uge om året i under 3 år af barnets første 6 leveår.
- Udsatte: Mindst én forælder på kontanthjælp eller førtidspension minimum 1 uge om året i 3-5 år af barnets første 6 leveår.
- Meget udsatte: Mindst én forælder på kontanthjælp eller førtidspension minimum 1 uge om året i alle af barnets første 6 leveår.

Simple gennemsnit beregnes for hvert af udfaldsmålene og sammenlignes på tværs af de tre grupper ved hjælp af t-test. Derudover foretages der simple lineære regressioner med udfaldsmålene som afhængige variable, der forsøger at tage højde for en række baggrundskarakteristika, som kunne tænkes at være relateret til graden af udsathed, og

som samtidig påvirker udfaldsmålene. De inkluderede baggrundskarakteristika, som alle er målt på tidspunktet for barnets fødsel og udtrukket fra registrene, er følgende:

- Etnicitet
- Forældrenes alder ved barnets fødsel
- Uddannelse udover folkeskolen
- Arbejdsmarkedstilknytning i den måned barnet blev født
- Forbrug af sundhedsydelser i primærsektoren i det år barnet blev født
- Forældrenes civilstand
- Barnets køn
- Fødselsår

Studiedesignet er skitseret i figur 3.

I break-even-analysen sammenlignes de mulige sparede omkostninger ved at reducere graden af udsathed i barnets første seks leveår med omkostningerne ved interventionen.

Første trin i denne analyse er at omsætte udfaldsmålene til omkostningsmål. For hvert af udfaldsmålene aggregeres omkostningerne fra barnet er 7 år til og med 18 år, og diskonteres tilbage, til

da barnet var 6 år. Alle priserne er opgjort i faste 2016-priser, og der er anvendt en diskonteringsfaktor på 4%, som anbefales i Socialstyrelsens vidensdeklaration.

Omkostningerne kan generelt opdeles i hhv. sociale omkostninger, kriminalitetsomkostninger, arbejdsmarkedsomkostninger samt sundhedsomkostninger.

Effekter på børnene?

Litteraturen peger på en række indikatorer, der påvirkes af børnenes udsathed (defineret ved forældrenes arbejdsmarkedstilknøytning og indkomst) særligt i den tidlige barndom.

Dette er faktorer som karakterer i skolen, uddannelsesniveau, adfærdsproblemer, forbrug af sociale ydelser, psykiske problemer og dårligt fysisk helbred. Derudover har et af udfaldsmålene i interventionen været børnenes tilknytning til dagtilbud, skole og fritidsliv.

På baggrund af de data, der er tilgængelige i Danmarks Statistiks registre, er det forsøgt at operationalisere så mange af de nævnte indikatorer til udfaldsmål som muligt.

I analyserne inkluderes følgende udfaldsmål, der

formodes at variere med graden af familiens udsathed:

- Karaktergennemsnit ved 9. klasses afgangseksamen
- Uddannelse udover folkeskolen
- Brug af SFO/fritidshjem
- Anbringelser
- Forebyggende personrettede foranstaltninger
- Kontakter med politiet
- Dømte forbrydelser
- Beskæftigelse – fritidsjob, elev, lærling m.m.
- Forbrug af forskellige medicinske præparater til behandling af: ADHD, depression, angst, alkoholafhængighed, stofafhængighed, psykoser
- Forbrug af sundhedsydelser – opdelt på indlæggelser, ambulante besøg, indløste recepter, ydelser hos den praktiserende læge og andre ydelser i primærsektoren.

Udfaldsmålene opgøres i den periode, hvor børnene er 7-18 år gamle.

Figur 4-6, viser den procentvise forskel i hvert af de inkluderede udfaldsmål for gruppen af udsatte og meget udsatte børn relativt til gennemsnitsværdi-

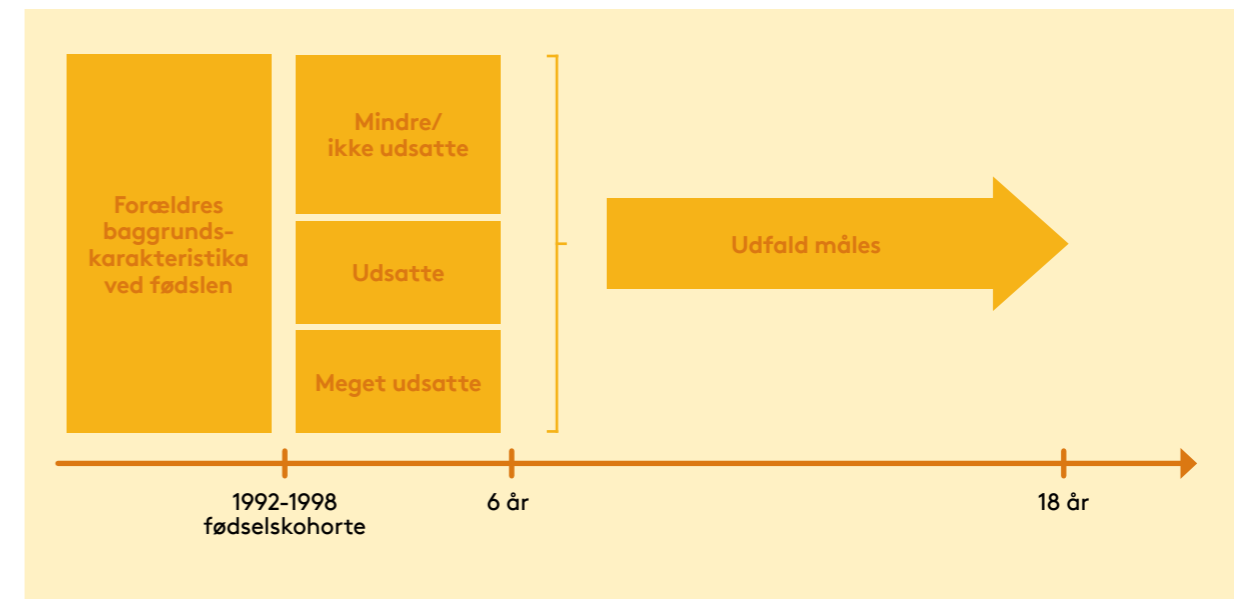
en for de mindre/ikke udsatte børn. Den procentvise forskel beregnes med udgangspunkt i koefficienterne fra de lineære regressioner, hvori der justeres for forældrenes baggrundskarakteristika ved barnets fødsel.

Generelt er forskellene i udfaldsmålene på tværs af de tre grupper statistisk signifikante, dog gælder det for hovedparten af de sundhedsrelaterede ud-

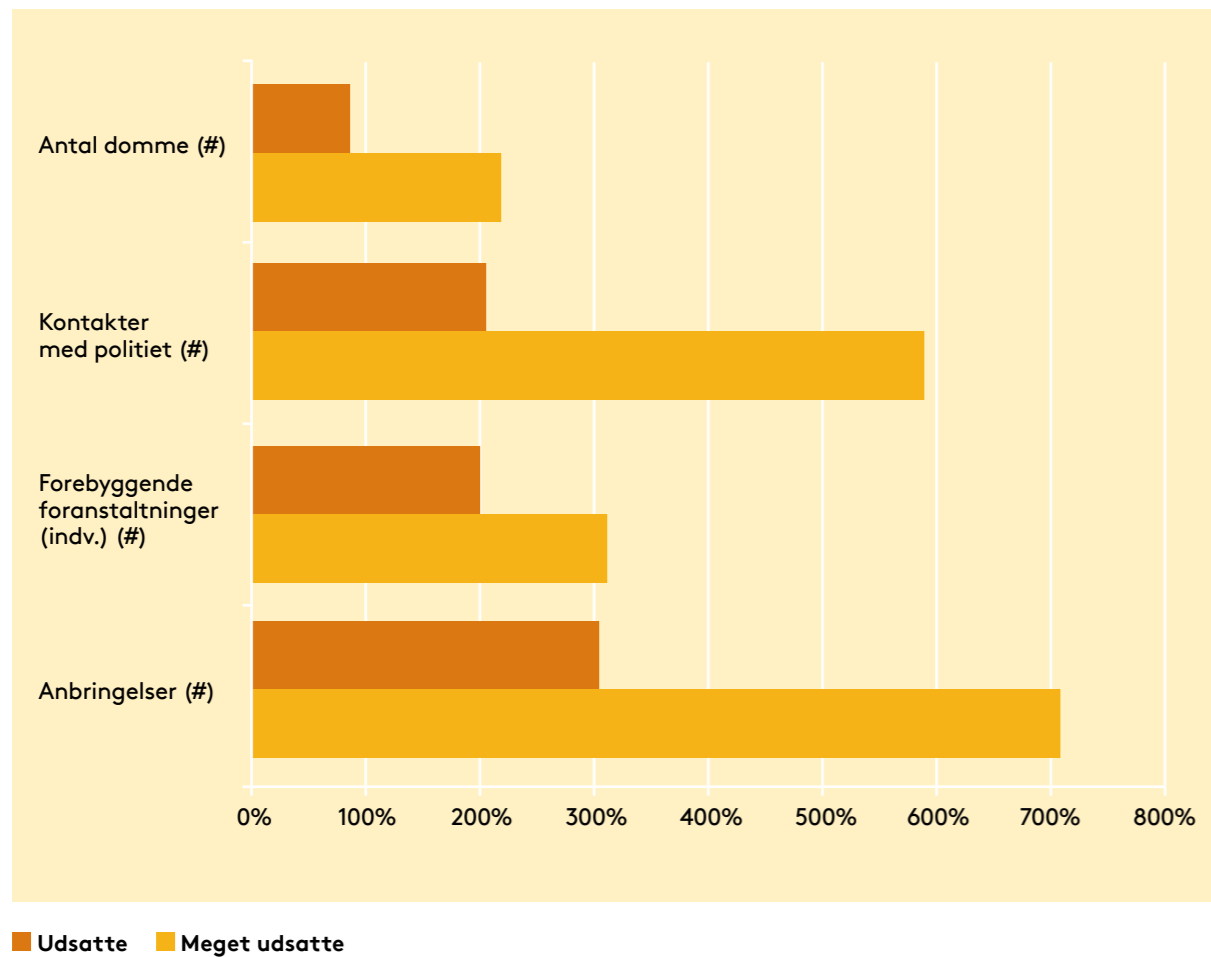
faldsmål, at der ikke observeres signifikante forskelle grupperne imellem.

Resultaterne indikerer, at gruppen af udsatte og meget udsatte børn generelt klarer sig dårligere i de respektive udfaldsmål end de mindre/ikke udsatte børn, og at forekomsten af den pågældende hændelse for alle disse udfaldsmål er størst hos gruppen af meget udsatte børn.

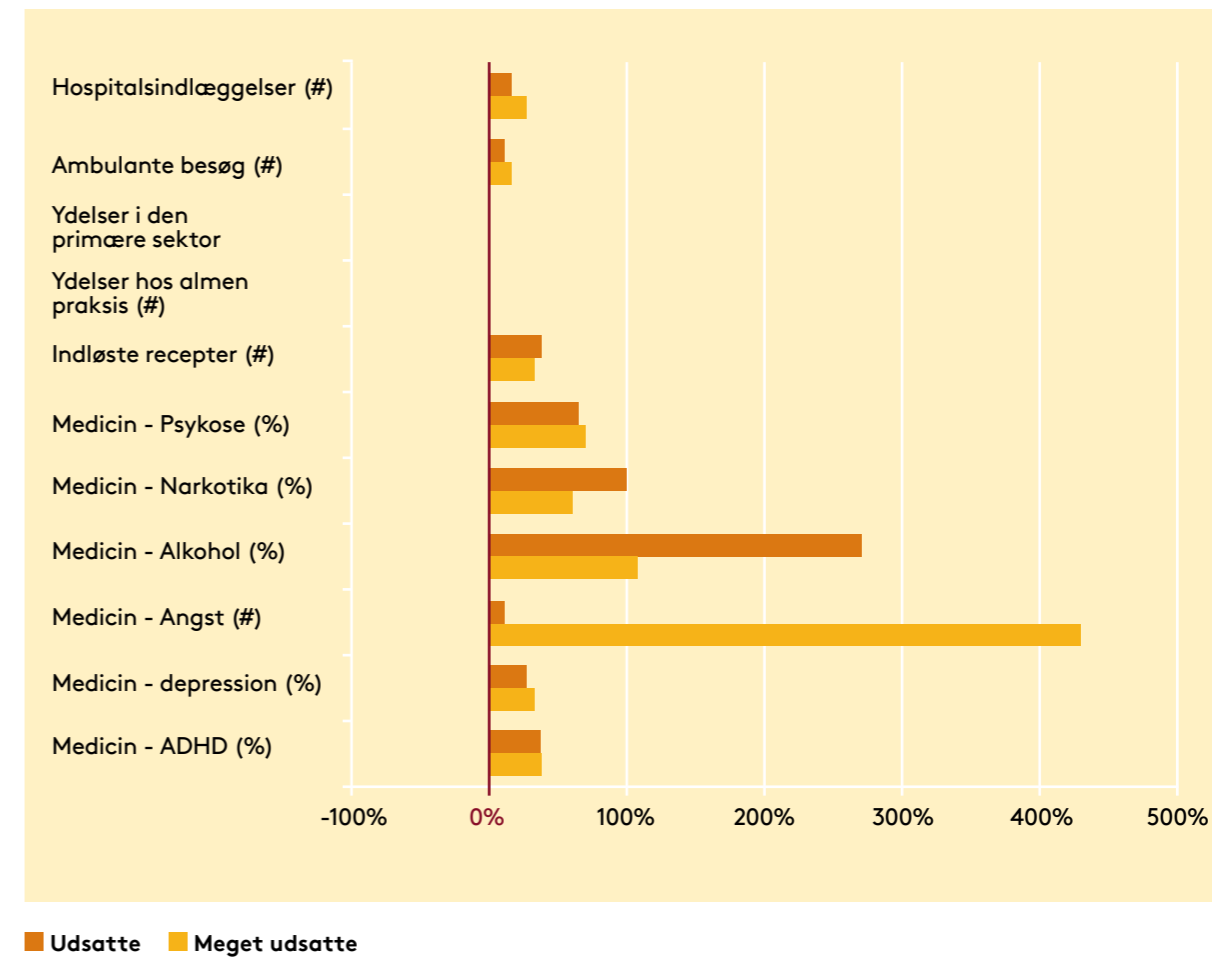
Figur 3. Studiedesign



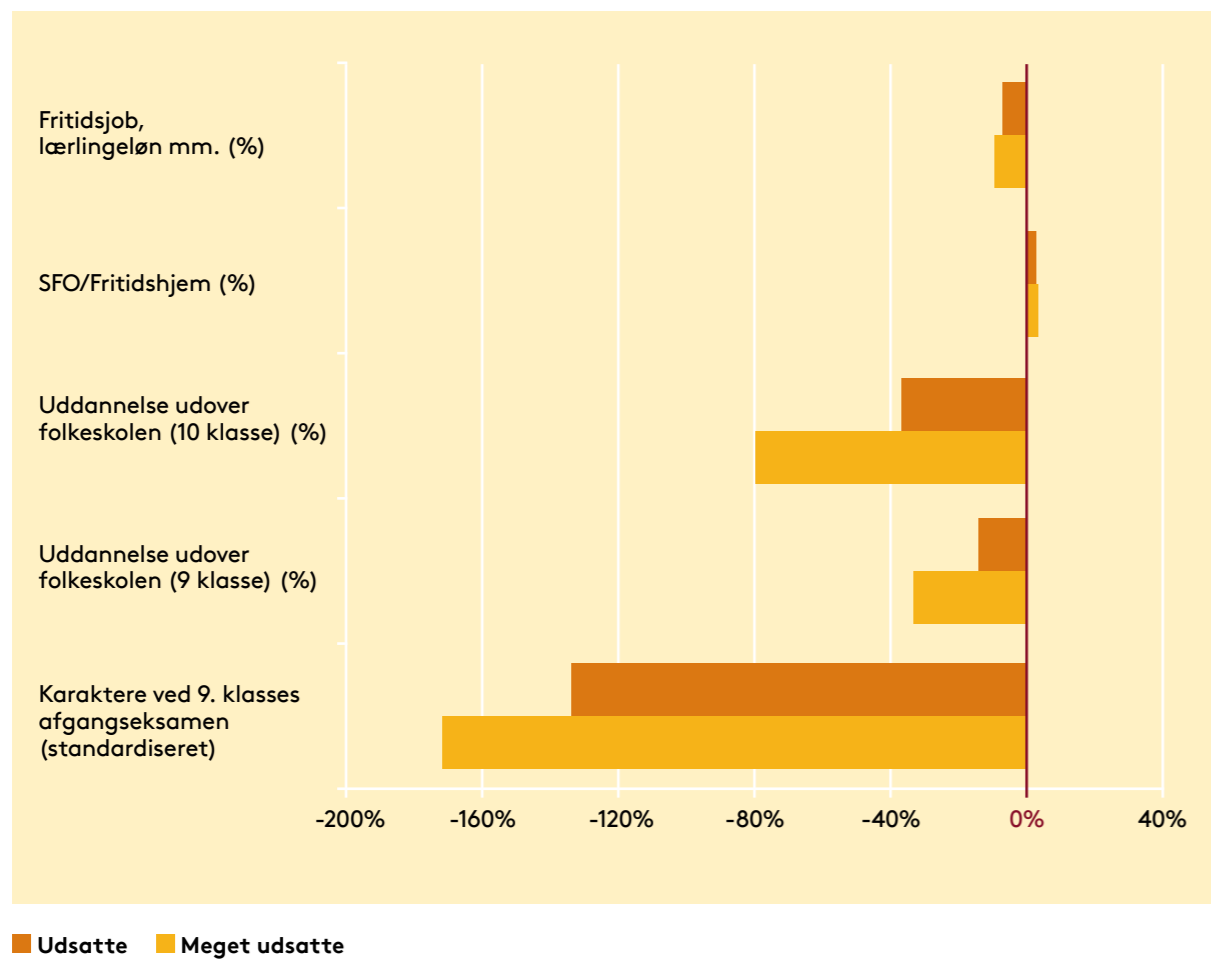
Figur 4. Procentvis stigning/fald i udfaldsmålene kriminalitet og sociale foranstaltninger relativt til gruppen af mindre/ikke udsatte børn



Figur 5. Procentvis stigning/fald i udfaldsmålene sundhedsforbrug relativt til gruppen af mindre/ikke udsatte børn



Figur 6. Procentvis stigning/fald i udfaldsmålene uddannelse, fritidsaktivitet og beskæftigelse relativt til gruppen af mindre/ikke udsatte børn



Break-even analyse

Beregningerne viser (se tabel 1), at den potentielle besparelse ved, at et mindre/ikke udsat barn hindres i at blive hhv. udsat og meget udsat, beløber sig til hhv. knap 3 mio. kr. og 5,3 mio. kr. Den potentielle besparelse ved, at et udsat barn hindres i at blive meget udsat, beløber sig til knap 2,4 mio. kr. Hovedparten af besparelsen kommer fra de sociale omkostninger til anbringelser mv. og fra arbejdsmarkedsomkostninger i form af tabt lønindkomst primært hos forældrene.

Overordnet er forskellene i omkostninger knyttet til forbrug af sundhedsydelser og kriminalitet relativt beskedne og udgør blot en lille del af de samlede omkostninger for alle grupperne. Kommunerne har den største gevinst ved at reducere graden af udsathed.

Endvidere viser tabel 1 hhv. de kommunale og statslige omkostninger. De kommunale omkostninger består af (den tabte) skatteindtægt fra lønindkomsten, nettoudgifterne til offentlige ydelser, sociale omkostninger til anbringelser mv. samt sundheds-

udgifterne. De statslige omkostninger består af (den tabte) skatteindtægt fra lønindkomsten, nettoudgifterne til offentlige ydelser, kriminalitetsomkostningerne samt sundhedsomkostningerne. Idet de sociale omkostninger driver hovedparten af omkostningsforskellene mellem grupperne, er det også kommunerne, som har den største gevinst ved at reducere graden af udsathed. Således er de kommunale besparelser ved at hindre et barn i at blive meget udsat 15 gange større end de statslige besparelser.

Omkostningerne ved interventionen sammenholdes med de samlede potentielle besparelser per familie beregnet på baggrund af resultaterne fra regressionsanalysen.

Resultaterne er vist i tabel 2. Der skal blot hindres to børn (familier) i at blive udsatte, for at interventionsomkostningerne opvejes af de potentielle besparelser. Derimod skal det blot hindres at et barn bliver meget udsat, for at interventionsomkostningerne opvejes af de potentielle besparelser.

Tabel 1 Forskel i omkostninger ved grader af udsathed (kr.)

| | Udsatte kontra mindre/ikke udsatte | Meget udsatte kontra mindre/ikke udsatte | Meget udsatte kontra udsatte |
|---|------------------------------------|--|------------------------------|
| Sundhedsomkostninger (forbrug af sundhedsydelser) | 2.768 | 5.382 | 2.614 |
| Sociale omkostninger (anbringelser mv.) | 1.584.365 | 3.644.358 | 2.059.993 |
| Kriminalitetsomkostninger (domme og fængsling) | 2.407 | 7.345 | 4.938 |
| Arbejdsmarkedsomkostninger (tabt indkomst) | 1.329.162 | 1.624.290 | 295.125 |
| Totale omkostninger | 2.918.705 | 5.281.375 | 2.362.670 |
| Kommunale omkostninger | 1.826.064 | 3.823.655 | 1.997.590 |
| Statslige omkostninger | 238.177 | 253.782 | 15.604 |

Tabel 2. Break-even (kr.)

| | Potentiel besparelse per familie | Interventionsomkostninger | Break-even (antal børn) |
|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Udsatte → Mindre/ikke udsatte | 2.918.705 | 5.408.000 | 1,85 |
| Meger udsatte → Mindre/ikke udsatte | 5.281.375 | 5.408.000 | 1,02 |
| Meget udsatte → udsatte | 2.362.670 | 5.408.000 | 2,29 |

Konklusion

Formålet med analyserne har været at undersøge, hvilke konsekvenser familiers udsathed i børnenes første leveår har for børnenes trivsel i deres barndom, samt at opgøre de økonomiske konsekvenser af at være barn i familier med forskellig grad af udsathed og sammenholde disse med de omkostninger, Assens Kommune har haft til at implementere og drive indsatsen ”Helhedsorienteret indsats for udsatte familier”.

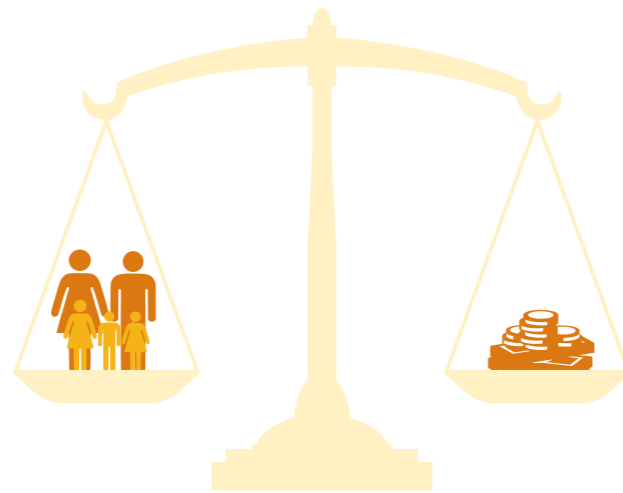
Regressionsanalyserne indikerer, at graden af barnets udsathed i tidlig barndom har betydning for, hvordan barnet klarer sig på stort set alle de analyserede udfaldsmål.

Børn i gruppen af udsatte og meget udsatte klarer sig generelt dårligere end børn i gruppen af mindre/ikke udsatte. Endvidere viser analyserne, at der også er forskel på, hvordan børn i gruppen af meget udsatte klarer sig i de respektive udfaldsmål i forhold til børn i gruppen af udsatte børn.

Omkostningsanalysen viser, at der er store bespa-

relser at hente for kommunerne, hvis det lykkes at forhindre, at familier bliver mere udsatte.

Således skal blot et barn forhindres i at blive meget udsat, for at de samlede omkostninger til Assens-interventionen opvejes af de potentielle besparelser, der primært knytter sig til undgåede sociale indsatser.



Diskussion

Der er flere ting, som er vigtige at have i mente, når resultaterne fortolkes.

- Målgruppen i registerstudiet afviger fra målgruppeafgrænsningen i Assens-interventionen. Forskellene i børnenes alder og graden af udsathed i populationen kunne begge tænkes at påvirke interventionsomkostningerne og dermed break-even-analysen.
- Resultaterne er kun korrelationer og kan ikke anvendes til at sige noget om årsags-sammenhænge. Det betyder, at selvom det lykkedes kommunen med at undgå, at forældrene forbliver udsatte, vil man ikke med sikkerhed kunne opnå de samme resultater som fundet i analysen.
- Resultaterne er beregnet på baggrund af historiske data, hvilket betyder, at man ikke med sikkerhed vil få de samme resultater, hvis man laver beregningerne for børn født i dag.

Til slut skal det bemærkes, at der kan være effekter,

som ikke er medtaget i indeværende studie, hvilket betyder, at de rapporterede gevinster må betragtes som et underskøn af de faktiske gevinster ved at reducere graden af udsathed i barnets første seks leveår. Dette skyldes følgende:

- Der ses udelukkende på effekter på kort og mellemlangt sigt (op til barnet er 18 år).
- Fokus har primært været på barnets udfald og ikke forældrenes.
- Der har kun været fokus på de direkte kvantificerbare effekter.