Kommunernes rammevilkår på det specialiserede socialområde – En kvantitativ analyse

Hovedresultater



VIVE

Hovedresultater

Hvert år yder kommunerne hjælp og støtte inden for det specialiserede socialområde til mere end 180.000 børn, unge og voksne. De kommunale udgifter inden for det specialiserede socialområde er over de sidste 10 år steget betydeligt. De øgede udgifter sætter kommunerne under et økonomisk pres, da de som følge af det kommunale udgiftsloft er nødsaget til at flytte stadig flere midler fra almenområderne over til det specialiserede socialområde.

Formålet med denne undersøgelse er at give mere viden om kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde ved at besvare to undersøgelsesspørgsmål. Det første spørgsmål er, hvor stor variation der er i kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde, når der tages højde for kommunernes rammevilkår. Kommunernes rammevilkår er i undersøgelsen bredt operationaliseret og dækker over demografiske, geografiske, sociale, sundhedsmæssige og økonomiske forhold, der alle antages at påvirke kommunernes handlemuligheder for socialpolitik. Det andet undersøgelsesspørgsmål er, hvilke rammevilkår der i særlig høj grad er relateret til kommunernes udgifter.

Fakta om undersøgelsen

Formålet med undersøgelsen er ud fra statistiske analyser at give ny viden om, hvilken betydning kommunernes rammevilkår har for variationen i tre udgiftsområder inden for det specialiserede socialområde:

- Udsatte børn og unge
- Det specialiserede voksenområde
- Sociale botilbud til voksne.

Rammevilkår er i undersøgelsen operationaliseret som et samspil mellem demografiske, geografiske, sociale, sundhedsmæssige og økonomiske forhold, der antages at påvirke kommunernes handlemuligheder for socialpolitik.

For at besvare de to undersøgelsesspørgsmål analyserer vi data for perioden 2018-2021. Til analyserne anvender vi statistiske modeller, som er baseret på machine learning, hvilket muliggør en effektiv og præcis identifikation af de mest betydningsfulde rammevilkår på baggrund af 198 indikatorer målt med 1.048 variable.

Tre udgiftsområder

De kommunale udgifter på det specialiserede socialområde er opdelt i tre områder. Det første udgiftsområde omhandler området for udsatte børn og unge og dækker over tilbud, der har til formål at give socialt udsatte børn og unge mulighed for at klare sig på lige fod med ikke-udsatte børn og unge (borgere i aldersgruppen 0-22-årige). Det andet udgiftsområde er det specialiserede voksenområde og dækker over tilbud til borgere over 18 år, som har brug for hjælp til psykiske, fysiske eller sociale vanskeligheder. Det tredje og sidste udgiftsområde på det specialiserede socialområde omhandler sociale botilbud til voksne, som inkluderer tilbud til borgere over 18 år, der på grund af et handicap eller psykisk sygdom har brug for hjælp til at klare tilværelsen i eget hjem eller må bo i et botilbud.

Rammevilkår opdelt i fem tematikker

For at måle kommunernes rammevilkår konstruerer vi en række indikatorer, som dels er baseret på kommunale nøgletal, dels på aggregerede data fra Danmarks Statistik. På baggrund af vores data har vi i alt konstrueret 198 indikatorer, der omhandler fem tematikker af rammevilkår i form af kommunernes geografiske placering, demografi, sociale forhold, sundhed og økonomi. Eksempelvis har vi for kommunernes rammevilkår vedrørende sociale forhold konstrueret indikatorer, der måler borgernes gennemsnitlige uddannelsesniveau og erhvervsfrekvens over et fastlagt antal aldersgrupper. Eftersom indikatorerne for rammevilkårene i modellerne optræder med forskellige kodninger (fx som kvadratiske led), medtager vi i alt 1.048 variable.

Rammevilkår har stor betydning for de kommunale udgifter

Samlet set har rammevilkårene på tværs af de tre udgiftsområder en relativ høj grad af forklaringskraft til at forudsige kommunernes udgiftsniveau. Rammevilkårene har den højeste forklaringskraft for kommunernes udgifter på området for udsatte børn og unge. Her forklarer rammevilkårene 77 % af variationen i de kommunale udgifter. Det udgiftsområde, hvor rammevilkårene har den laveste forklaringskraft, er området for sociale botilbud til voksne, hvor de forklarer lidt under halvdelen af variationen (44 %). På det specialiserede voksenområde forklarer rammevilkårene over halvdelen (58 %) af den samlede variation i det kommunale udgiftsniveau.

Kommunal variation i betydning af rammevilkår

Betydningen af rammevilkårene varierer ikke blot over de tre udgiftsområder, men også over kommunerne. For at måle den kommunale variation i betydningen af rammevilkårene ser vi på, hvor gode de statistiske modeller er til at fremskrive hver enkelt kommunes udgifter i perioden 2020-2021 på baggrund

af data om kommunens rammevilkår for perioden 2018-2019. Vores analyser viser, at rammevilkårene er særligt gode til at forklare udgiftsniveauet på børn og unge-området i de kommuner, som har høje gennemsnitlige udgifter pr. borger. I kommuner med en relativt lav gennemsnitlig udgift pr. borger på udsatte børn og unge-området er rammevilkårene imidlertid knap så gode til at forklare udgiftsniveauet. På det specialiserede voksenområde ser vi lignende mønster, hvor kommuner med lave gennemsnitlige udgifter pr. voksen har de højeste fremskrivningsfejl i den statistiske model. På området for sociale botilbud til voksne finder vi de højeste fremskrivningsfejl for kommunerne. Her er også den største kommunale spredning i fremskrivningsfejlen, som både inkluderer kommuner med relativt lave gennemsnitlige udgiftsniveauer pr. borger og kommuner, der har et mere moderat gennemsnitligt udgiftsniveau pr. borger.

Centrale rammevilkår kan inddeles i komponenter

Indikatorerne for kommunernes rammevilkår for det specialiserede socialområde er højt korrelerede med hinanden. Det betyder, at det ikke er let hverken teoretisk eller metodisk at adskille de forskellige indikatorer fra hinanden. Eksempelvis er de demografiske indikatorer for kommunernes befolkningssammensætning højt korrelerede med indikatorer for kommunernes geografiske placering i landet. Ydermere er indikatorerne for rammevilkårene hver for sig kun i relativt begrænset omfang i stand til at forklare kommunernes ændringer i udgiftsniveauet. Vi har derfor anvendt en principal komponentanalyse til at reducere antallet af indikatorer. Ved hjælp af en principal komponentanalyse kan vi reducere de 1.048 indikatorer for rammevilkårene til blot 4 komponenter. Disse 4 komponenter forklarer i alt 89 % af den samlede interne variation mellem indikatorerne. Mens den første komponent fx primært måler sammenhænge mellem indikatorer for de demografiske rammevilkår, måler den anden komponent primært sammenhænge mellem indikatorer for de socioøkonomiske rammevilkår.

Vi anvender de 4 komponenter for rammevilkårene til at forklare ændringer i kommunernes udgifter over tid fra 2018 til 2021. For udgifter til udsatte børn og unge er det især komponenter for borgernes socioøkonomiske ressourcer, som forklarer ændringerne. Det betyder, at jo flere socioøkonomiske ressourcer, borgerne i en kommune har, desto mindre vil kommunernes udgifter på området stige. Stigninger i udgifterne til udsatte børn og unge er dog også drevet af mere kommunespecifikke forhold, som ikke kan tilskrives 1 af de 4 komponenter. På det specialiserede voksenområde er betydningen af disse kommunespecifikke eller idiosynkratiske forhold mere begrænset. Her er det især demografiske rammevilkår, som i særlig høj grad er relateret til udgiftsændringerne. På området for sociale botilbud til voksne er det især de ressourcemæssige rammevilkår med vægt på borgernes fysiske og mentale sundhed, som driver udgiftsændringerne.

Afsluttende betragtninger

Kommunernes rammevilkår defineret ved deres geografiske, demografiske, sociale, sundhedsmæssige og økonomiske forhold kan forklare variationen i deres udgifter til det specialiserede område. Undersøgelsens resultater skal dog tages med det forbehold, at kommunerne kan tænkes at reagere på deres rammevilkår ved at indrette deres sociale tilbud og ydelser på en særlig måde. Det er imidlertid i en undersøgelse som denne ikke muligt fuldt ud at isolere rammevilkårene fra kommunernes reaktion på samme.

I undersøgelsen har vi anvendt machine learning til at bestemme de statistiske modeller, der har en række metodiske fordele i forhold til mere traditionelle tilgange. Én af fordelene ved machine learning er, at den hjælper os til at overkomme begrænsningerne ved, at der endnu ikke findes nationalt data om den enkelte borgers brug af tilbud og tildeling af ydelser på det specialiserede socialområde. I forhold til mere traditionelle statistiske fremgangsmåder giver machine learning en relativt høj grad af præcision til at identificere relevante kommunale rammevilkår blandt de mere end 1.000 forklarende variable, som indgår i analyserne. Problematikken om den manglende viden om kommunespecifikke forhold, der kan påvirke kommunernes udgifter og deres rammevilkår, bliver imidlertid ikke løst. Det drejer sig fx om mål for den førte kommunalpolitik eller effektiviteten i de sociale tilbud til borgerne. Mikrodata om hver enkelt borger vil muligvis også give et mere detaljeret billede af betydningen af kommunernes rammevilkår. Eksempelvis vil data om kvaliteten af sociale botilbud (et datasæt, som p.t. er under udvikling) give fremtidige undersøgelser bedre muligheder for at få indblik i betydningen af de sociale tilbuds effektivitet og betydning for kommunernes udgifter.