



Hans Skov Kloppenborg og Jesper Wittrup

Sårbare børn

– hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen?



Sårbare børn – hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen?

kan hentes fra hjemmesiden 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: 978-87-7509-926-9

Projekt: 10838

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

Forskning indikerer, at et vigtigt element i at bryde negativ social arv for udsatte børn og unge er, at disse børn hjælpes til at klare sig fagligt godt i grundskolen. Dette hænger dels sammen med, at uddannelse i høj grad er vejen til beskæftigelse, men også at en velfungerende skolegang allerede i grundskolen ser ud til at kunne være med til at forebygge, at udsatte børn får et liv præget af fx misbrug eller kriminalitet (Berlin et al. 2011).

På den baggrund har Socialstyrelsen bedt KORA om at undersøge, hvordan udsatte børn klarer sig fagligt i grundskolen, og belyse de kommunale forskelle i denne henseende. En sådan sammenligning af kommunerne kræver dog, at gruppen af udsatte børn er klart defineret – noget, som ikke er tilfældet i dag. Denne rapport har derfor overordnet set to formål.

Det første formål er at definere en gruppe af "sårbare børn", som er mere sammenlignelig på tværs af kommunegrænser end de afgrænsninger af udsatte børn og unge, som oftest bliver anvendt. De sårbare børn defineres i denne rapport som de 10 % af landets børn og unge, som ud fra en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold har højest statistisk forventet risiko for at blive omfattet af enten anbringelse eller forebyggende foranstaltninger efter Serviceloven.

Rapportens andet formål er at belyse, hvordan gruppen af sårbare børn klarer sig i grundskolen, og hvilke kommunale forskelle der er med hensyn til de sårbare børns skolepræstationer. Skolepræstationerne måles først og fremmest via oplysninger fra folkeskolens afgangsprøve, men der ses også på, hvordan de sårbare børn klarer sig i de nationale test samt deres skolefravær.

De præsenterede resultater giver ny viden om, hvilke baggrundsforhold der karakteriserer de mest sårbare børn i Danmark og et mere kvalificeret grundlag for at sammenligne de sårbare børns faglige præstationer i grundskolen på tværs af kommunerne. Forhåbentlig kan resultaterne inspirere kommuner, hvor de sårbare børn klarer sig mindre godt, til at dykke dybere ned i, om de kan lære noget af de kommuner, hvor de sårbare børn ser ud til at klare sig bedre.

Rapporten er udarbejdet af projektleder, cand.scient.pol. Hans Skov Kloppenborg og programleder, cand.scient.pol., ph.d. Jesper Wittrup. Til projektet har været knyttet en styregruppe med repræsentanter fra Socialstyrelsen og Ankestyrelsen. Vi vil gerne takke styregruppen for mange gode indspark undervejs. Rapporten har været gennemlæst og kommenteret af to eksterne læsere, og de takkes for kommentarer.

Forfatterne
November 2015

Indhold

1	Formål og baggrund	5
2	Hvordan kan en sammenlignelig gruppe af "udsatte børn" defineres?	8
3	Hvad karakteriserer de sårbare børn og hvor bor de?	11
3.1	Data og metode.....	11
3.1.1	Data.....	11
3.1.2	Analysetilgang.....	13
3.2	Forhold der påvirker børns risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger.....	15
3.3	Udvælgelse af de sårbare børn.....	20
3.4	De sårbare børns karakteristika	22
3.5	Hvor bor de sårbare børn?	26
3.6	Forskelle i kommunal foranstaltningspraksis	28
4	Hvordan klarer de sårbare børn sig i grundskolen?	32
4.1	Beregning af karaktergennemsnit og vurdering af acceptabel skolepræstation.....	32
4.2	Opnåelse af acceptabel afgangsprøve.....	33
4.3	Karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangsprøve.....	36
4.3.1	Karaktergennemsnit i fagene dansk og matematik	39
4.4	Sammenhænge på kommuneniveau.....	42
4.5	Øvrige mål for de sårbare børns skolepræstationer	44
4.5.1	Nationale test.....	45
4.5.2	Skolefravær	45
5	Konklusion og perspektivering.....	47
	Litteratur.....	51
Bilag 1	Anvendte variable og kilder.....	53
Bilag 2	Resultater fra regressionsanalyse.....	55
Bilag 3	Kommunefordelte tal	57

1 Formål og baggrund

Tidligere undersøgelser har vist, at udsatte børn, som har modtaget sociale foranstaltninger¹, klarer sig relativt dårligt i mange af livets forhold sammenlignet med andre børn. For eksempel viser Olsen et al. (2011), at voksne, som i løbet af deres barndom har været anbragt uden for hjemmet, i højere grad er uden beskæftigelse, modtager kontanthjælp, er i kontakt med det psykiatriske system og oftere har begået kriminalitet end den øvrige danske befolkning. De anbragte børns problematikker løses altså sjældent i løbet af barndommen men sætter sig markante spor langt ind i voksenlivet.

Forskning indikerer, at uddannelse kan være en vigtig beskyttende faktor mod ugunstig udvikling for udsatte børn og unge (Vinnerljung et al. 2010; Jackson 1994). Et svensk studie fra 2011 viser således, at børn, som har modtaget sociale foranstaltninger og klarer sig fagligt dårligt i grundskolen, har væsentligt større risiko for senere i livet at ende i misbrug, på overførselsindkomster og for at begå alvorlig kriminalitet eller selvmord end andre børn, som også har modtaget sociale foranstaltninger, men klarer sig bedre i skolen (Berlin et al. 2011). Dette resultat gælder også efter, der er kontrolleret for en lang række forskelle i børnenes sociale baggrund.

Uddannelse er en vigtig forudsætning for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, men hvis uddannelse tillige kan medvirke til, at børn i socialt udsatte positioner undgår fx kriminalitet eller misbrug senere i livet, sådan som forskningen på området indikerer, så understreger det blot vigtigheden af at sikre en god skolegang for disse børn.

I det lys er det bekymrende, at undersøgelser viser, at relativt mange af de børn og unge, som modtager eller tidligere har modtaget sociale foranstaltninger, aldrig gennemfører folkeskolens 9. klasse, og at de, der gør, generelt opnår lavere karakterer end deres jævnaldrende (Andersen & Fallesen 2010; KL 2015). Andre undersøgelser viser, at social arv generelt har stor betydning for, hvordan børn og unge klarer sig i grundskolen – børn med ressourcestærke forældre klarer sig bedre ved folkeskolens afgangsprøve end børn, som kommer fra mere ressource svage hjem (Wittrup 2011; Houlberg et al. 2013). Allerede på grundskoleniveau har børn og unge i socialt udsatte positioner altså et uddannelsesmæssigt efterslæb i forhold til andre børn og unge. Et efterslæb som kun vokser på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser².

Politisk står ambitionen om at mindske den sociale arvs negative betydning for børns skolepræstationer centralt i blandt andet den nyligt gennemførte folkeskolereform (Undervisningsministeriet 2013). Ligeledes fremgår det af de seneste års økonomiaftaler mellem regeringen og KL, at indsatsen på området skal omstilles, så den i højere grad understøtter, at flere udsatte børn og unge gennemfører folkeskolens afgangsprøve, end det er tilfældet i dag (Regeringen og Kommunernes Landsforening 2012; Kommunernes Landsforening 2015). Det er dog fortsat uklart, hvordan en omstilling kan gennemføres, så den bedst muligt understøtter, at disse mål nås.

Hovedformålene med denne rapport er for det første at tydeliggøre omfanget af det uddannelsesmæssige efterslæb, som de udsatte børn har i forhold til andre børn, allerede i grundskolen. For det andet at belyse de kommunale forskelle i udsatte børns faglige præstationer i grundskolen målt ved resultater fra folkeskolens 9. klasses afgangsprøve. Analy-

¹ Begrebet "sociale foranstaltninger" anvendes igennem rapporten som en samlebetegnelse for de tiltag, kommunerne kan iværksætte efter Servicelovens § 52, stk. 3. Sociale foranstaltninger kan fx være tilknytning af en fast kontaktperson til barnet eller familien, aflastningsophold eller anbringelse uden for hjemmet.

² Se fx www.statistikbanken.dk - tabel BU30.

sernes resultater vil indikere, om nogle kommuner er relativt dygtigere end andre til at hjælpe udsatte børn til at præstere godt i skolen, og kan dermed danne grundlag for, at succesfulde strategier kan udbredes til flere kommuner.

Det skal dog fra begyndelsen gøres klart, at vi i rapporten kaster et delvist historisk blik på de kommunale forskelle med hensyn til, hvordan de udsatte børn klarer sig i skolen. Der er således tale om en sammenligning af de kommunale effekter i forhold til løfte det faglige niveau for en gruppe af sårbare børn fra fødselsårgangene 1992-1997 over en lang tidsperiode, nemlig fra børnene blev født, til de forlod grundskolen. Hvis de udsatte børn i én kommune klarer sig bedre ved folkeskolens afgangsprøve end de udsatte børn i en anden kommune, er det ikke muligt med de data, som har været tilgængelige for dette projekt, at undersøge, om denne forskel skyldes forhold, der var til stede, da de sårbare børn var helt små, eller om det skyldes forhold i de sidste år af børnenes skolegang.

Ligeledes er det ikke muligt på baggrund af rapportens resultater at sige noget om, hvad det mere konkret er i den enkelte kommune, som har påvirket de udsatte børns faglige præstationer i en positiv eller negativ retning. Hvis de udsatte børn i én kommune klarer sig relativt godt, kan vi ikke på baggrund af denne rapport vurdere, om det skyldes den indsats, som er blevet leveret af kommunens socialforvaltning, kommunens folkeskoler, det frivillige miljø i kommunen, en kombination af disse eller noget helt femte. Hensigten med rapporten er til gengæld at belyse, om der er nogle kommuner, hvis praksis man med fordel kan dykke ned i for at blive klogere på, hvilke indsatser der kan være med til at hjælpe de udsatte børn til at klare sig bedre i grundskolen.

En grundlæggende forudsætning for en undersøgelse af, hvor i landet de udsatte børn klarer sig relativt godt eller dårligt i skolen, er, at den gruppe af udsatte børn, som indgår i undersøgelsen, er sammenlignelig på tværs af de enkelte kommuner. Derfor er det en klar udfordring, at der ikke umiddelbart findes nogen entydig definition på, hvad det vil sige at være et udsat barn.

Rapporten indledes derfor i kapitel 2 med en præsentation og problematisering af den manglende klarhed om, hvilke specifikke børn og problematikker der er indbefattet af begrebet "udsatte børn". Hvis definitionen af, hvilke børn der betragtes som udsatte, potentielt kan være meget forskellig fra kommune til kommune, så er det vanskeligt at foretage meningsfulde sammenligninger af de udsatte børns skolepræstationer på tværs af kommunegrænserne.

På denne baggrund præsenteres og argumenteres der for i stedet at anvende en statistisk risikofaktor-baseret metode til at afgrænse en gruppe af udsatte børn, som i så høj grad som muligt er sammenlignelig på tværs af kommunegrænser og derfor er velegnet som grundlag for kommunale sammenligninger af udsatte børns skolepræstationer. Konkret anvendes den statistiske metode til at identificere de 10 % af de danske børn, som ud fra en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold har højest risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger. Denne børnegruppe betegnes igennem rapporten som de "sårbare børn".

Kapitel 3 indledes med en beskrivelse af de data og metodiske overvejelser, som ligger til grund for rapportens statistiske analyser. Herefter præsenteres resultater fra en analyse af, hvilke baggrundsforhold der øger eller sænker børns risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger. Ved at sammenholde resultaterne fra denne analyse med de enkelte børns baggrundsforhold, finder vi frem til gruppen af sårbare børn – dvs. de børn, som har haft en opvækst karakteriseret ved en række baggrundsforhold, der gør, at de er blandt de

10 % af den samlede børnebefolkning, som har størst statistisk risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger.

Kapitel 3 forsættes med en beskrivelse af, hvilke baggrundsforhold der karakteriserer de sårbare børn, sammenlignet med den øvrige børnegruppe, og endelig rundes kapitlet af med en analyse af, hvordan de sårbare børn geografisk er fordelt mellem landets kommuner. I hvilke kommuner udgør de en relativt stor eller lille andel af den samlede børnebefolkning? Dermed gives læseren et overblik over, hvor i landet udfordringen med at løfte de sårbare børns skolepræstationer alt andet lige må forventes at være størst. Endelig rundes kapitel 3 af med en analyse af forskelle i kommunernes foranstaltningspraksis.

I rapportens kapitel 4 undersøger vi, hvordan de sårbare børn klarer sig fagligt i grundskolen. Kapitlet indledes med en præsentation af metodiske overvejelser. Herefter følger en analyse af, hvor stor en andel af de sårbare børn der gennemfører folkeskolens 9. klasses afgangsprøve med et karaktergennemsnit på mindst 2 samt en kortlægning af de kommunale forskelle i den henseende. Dernæst belyses de sårbare børns karaktergennemsnit, både samlet set og specifikt i fagene dansk og matematik. Der tegnes igen landkort over de kommunale forskelle i disse resultater, hvorefter sammenhængene mellem en række forhold på kommuneniveau og kommunernes effekter på de sårbare børns skolepræstationer undersøges. Endelig analyseres de sårbare børns resultater i de nationale test samt omfanget af deres skolefravær, inden rapporten rundes af med en konklusion og perspektivering i kapitel 5.

2 Hvordan kan en sammenlignelig gruppe af "udsatte børn" defineres?

I både politik, forskning og den daglige presse tales og skrives der meget om udsatte børn og unge. Det er imidlertid langt fra altid klart, hvilke specifikke børn og unge eller problemstillinger der tænkes på, når der henvises til "de udsatte børn og unge". Derfor er det vigtigt at definere, hvad det er for en gruppe af børn og unge, som vi fokuserer på i denne undersøgelse. Det er dog et grundlæggende problem, at der ikke findes nogen fast eller fælles definition på, hvad det vil sige at være et udsat barn (Ploug 2007). Inden der tages fat på rapportens analyser, er der derfor god grund til at opholde sig lidt ved spørgsmålet om, hvad det i det hele taget vil sige at være et udsat barn. Det er omdrejningspunktet for dette kapitel.

I de mange undersøgelser, der er lavet på området for udsatte børn og unge, defineres gruppen af udsatte børn og unge typisk ud fra én af to forskellige tilgange. Den første tilgang definerer gruppen af udsatte børn og unge, som de børn og unge, kommunerne har iværksat sociale foranstaltninger overfor. Den anden tilgang definerer i stedet gruppen af udsatte børn og unge ud fra oplysninger om forekomsten af forskellige risiko- og beskyttelsesfaktorer i børn og unges opvækst. De to tilgange er illustreret i figuren nedenfor, og deres respektive fordele og ulemper diskuteres i det følgende.

Figur 2.1 To forskellige tilgange til definition af gruppen af udsatte børn

Iværksatte foranstaltninger	Forekomst af risikofaktorer
<ul style="list-style-type: none">• Anbringelse• Forebyggende foranstaltninger	<ul style="list-style-type: none">• Forældre med kortvarig uddannelse• Lav fødselsvægt• Forældre med psykisk sygdom

Den første mulighed er som sagt at definere gruppen af udsatte børn som den gruppe af børn, der modtager særlig støtte efter Serviceloven – det vil sige børn, som enten modtager forebyggende foranstaltninger eller er anbragt uden for hjemmet. Denne definition anvendes blandt andet i de såkaldte kommunale serviceindikatorer, som Danmarks Statistik offentliggør årligt (www.statistikbanken.dk tabel BU22-BU31). Ligeledes er det modtagelsen af foranstaltninger, som anvendes til at definere den gruppe af børn, der sættes fokus på i fx mange af SFI's rapporter om anbragte børn (se fx Ottesen et al. 2015). Denne afgrænsning af gruppen af udsatte børn er yderst interessant og relevant i forhold til at belyse en række problemstillinger, fx hvordan vilkårene er for anbragte børn. Tilgangen har den styrke, at der sættes fokus på de børn, som oplever så svære problemer, at kommunerne har fundet det nødvendigt at sætte ind med foranstaltninger.

Når man, som i denne rapport, ønsker at foretage sammenligninger mellem kommuner, er der dog en række problemer ved at definere udsathed på baggrund af oplysninger om, hvorvidt børn modtager sociale foranstaltninger eller ej. Først og fremmest kan det variere fra kommune til kommune, hvor tilbøjelig man er til at iværksætte sociale foranstaltninger over for børn og unge. Sociale foranstaltninger skal iværksættes inden for Servicelovens rammer, men inden for disse rammer er der rum til kommunal variation. Det skyldes for det første, at den enkelte kommune i et vist omfang kan fastsætte serviceniveauet på om-

rådet for udsatte børn og unge. Den enkelte kommunalbestyrelse kan altså i et vist omfang bestemme, hvor omfattende den sociale indsats på børneområdet skal være.

For det andet kan variationen skyldes, at loven ikke er særlig konkret omkring, hvilke børn der skal iværksættes støtteforanstaltninger overfor. Ebsen beskriver denne manglende klarhed i loven på følgende måde: *"Der ingen tvivl om, at lovgivningen ikke giver et særligt præcist grundlag for at gennemføre en vurdering af, hvilke børn der har behov for særlig støtte. Det er en vurdering, som skal laves lokalt i kommunerne. I det omfang der er geografiske forskelle på normer og kulturer i Danmark, vil det også afspejle sig i forskelle på, hvem der griber ind overfor"* (Ebsen 2008: 25). Den enkelte kommune er overladt et betragteligt skøn i forhold til at vurdere, hvilke børn der har problemer, som er så omfattende, at kommunen skal iværksætte sociale foranstaltninger.

Hvis de børn, som modtager sociale foranstaltninger i kommune A, er væsentligt mere socialt belastede end de børn, som modtager sociale foranstaltninger i kommune B, så er det ikke overraskende, hvis børnene fra sidstnævnte kommune klarer sig fagligt bedre i skolen. Hvis der er forskel på, hvilke børn kommunerne iværksætter foranstaltninger overfor, vil det derfor være urimeligt at sammenligne kommunerne uden at korrigere for dette. Blandt andet en undersøgelse af Andersen (2010) viser, at der er sådanne forskelle med hensyn til, hvor tilbøjelige kommunerne er til at iværksætte anbringelser, også efter der er kontrolleret for forskelle i en række befolkningskarakteristika. Dette indikerer, at det vil være problematisk at sammenligne udsatte børns skolepræstationer på tværs af kommunegrænser, hvis definitionen af udsatte børn baseres på, hvilke børn der har modtaget sociale foranstaltninger.

For nærmere at undersøge, om der er forskel på, hvilke børn kommunerne iværksætter sociale foranstaltninger overfor, har vi foretaget en multilevelanalyse af kommunernes foranstaltningspraksis, som bliver gennemgået i afsnit 3.6. Analysens resultater viser, at når der tages højde for forskelle mellem kommunernes børn på en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold, så er der stadig stor variation i, hvor tilbøjelige kommunerne er til at iværksætte sociale foranstaltninger. Resultaterne fra denne multilevelanalyse understøtter dermed formodningen om, at det er problematisk at sammenligne de faglige resultater for gruppen af børn, som modtager sociale foranstaltninger, på tværs af kommunerne, da børnenes baggrund, og dermed deres forudsætninger for at klare sig godt i skolen, er forskellige fra kommune til kommune.

En anden tilgang er at definere børns udsathed på baggrund af oplysninger om deres sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold. Fra tidligere undersøgelser ved vi, at børn, som fx har forældre med lav uddannelse, lav indkomst eller har haft kontakt med et psykiatrisk hospital, har en højere risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger efter Serviceloven eller for at ende i fx en kriminel løbebane (Ejrnæs et al. 2010, Lausten et al 2010, Christoffersen et al. 2011, Glavind 2011). Da mange baggrundsoplysninger er tilgængelige via de omfattende danske registre, giver det mulighed for at definere en gruppe af udsatte børn på baggrund af, hvor mange og hvor omfattende risikofaktorer der er til stede i det enkelte barns opvækst. I denne forståelse er de udsatte børn de børn, som har en relativt høj statistisk risiko for at komme til at ende i en marginaliseret position.

Den risikofaktor-baserede tilgang til at definere udsathed har den styrke, at den er mere objektiv end en definition baseret på foranstaltningsmodtagelse. Det skyldes, at baggrundsforhold som fx forældres løn og uddannelse ikke påvirkes af det kommunale serviceniveau eller skøn i samme omfang, som det er tilfældet med beslutningerne om, hvilke børn der skal modtage sociale foranstaltninger. Hvis gruppen af udsatte børn defineres ud fra omfanget af risikofaktorer i børnenes liv, kan vi derfor være mere sikre på, at det er de

samme kriterier, der lægges til grund for identifikationen af den gruppe børn, vi ønsker at sammenligne, end det er tilfældet, når definitionen baseres på, hvilke børn der modtager foranstaltninger.

Når vi i de følgende afsnit definerer en gruppe af udsatte børn – eller sårbare børn, som de betegnes i denne rapport – gør vi det derfor ud fra en risikofaktorbaseret tilgang. Konkret identificerer vi de 10 % af de danske børn, som ud fra en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold har den højeste forventede risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger i løbet af deres opvækst. Vi sammenligner altså ikke de børn, som den enkelte kommune har valgt at iværksætte foranstaltninger overfor, men i stedet en gruppe af sårbare børn, som er karakteriseret ved, at deres opvækst har været belastet af en række risikofaktorer, som på landsplan forøger risikoen for, at et barn bliver modtager af en social foranstaltning. Helt centralt er, at tilstedeværelsen af en given risikofaktor (fx at have forældre med lav uddannelse) indregnes i det enkelte barns estimerede risiko for at blive modtager af sociale foranstaltninger med lige stor vægt, uanset hvilken kommune barnet kommer fra. Herved styrkes grundlaget for at lave sammenligninger mellem kommunerne.

Som beskrevet er det ofte uklart, hvad der menes med begrebet "udsatte børn og unge". For sprogligt at tydeliggøre, at den gruppe af børn, som vi stiller skarpt på i denne rapport, adskiller sig fra andre forståelser af udsatte børn og unge, har vi valgt igennem rapporten at anvende betegnelsen "sårbare børn" om de 10 % af børnene, som har højest risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger.

I det næste kapitel beskrives mere indgående, hvilke data og metoder der ligger til grund for den risikofaktor-baserede udvælgelse af disse sårbare børn.

3 Hvad karakteriserer de sårbare børn og hvor bor de?

3.1 Data og metode

Som beskrevet er et af hovedformålene med denne rapport at identificere en gruppe af sårbare børn, som er karakteriseret ved, at de har en relativ høj risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger. Med begrebet "sociale foranstaltninger" menes de tiltag, kommunerne kan iværksætte efter Servicelovens § 52, stk. 3. Sociale foranstaltninger kan fx være tilknytning af en fast kontaktperson til barnet eller familien, aflastningsophold eller anbringelse uden for hjemmet. Grundlaget for identifikationen af, hvilke børn der har relativ høj risiko for at modtage sociale foranstaltninger, er en statistisk analyse af en række detaljerede registerdata. Disse data samt den anvendte metode præsenteres i det følgende.

3.1.1 Data

Analysens datagrundlag består af individoplysninger fra en række registre fra Danmarks Statistik, Statens Serum Institut og Uni-C om alle danske børn født i årene 1992-1997 samt disse børns forældre. Der anvendes oplysninger om både børn og forældre fra det år, barnet bliver født, til og med det år, barnet fylder 15 år³. Dermed dækker de sociale baggrundsoplysninger perioden op til barnet kan forventes at tage en afgangsprøve fra grundskolen⁴.

Analysen fokuserer som nævnt på, hvilke baggrundsforhold der påvirker børns risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger. Analysens afhængige variabel angiver således, hvorvidt hvert enkelt barn fra årgangene 1992-1997 har modtaget enten anbringelse eller forebyggende foranstaltninger efter Serviceloven. De forebyggende foranstaltninger kan overordnet set deles i to grupper, nemlig individrettede foranstaltninger, som er direkte målrettet det enkelte barn, og familierettede foranstaltninger, som er målrettet hele barnets familie (fx familiebehandling). De familierettede forebyggende foranstaltninger opgøres desværre ikke på individniveau i de nationale registre, hvorfor modtagelse af disse foranstaltninger ikke kan indgå i rapportens analyser. Dog inddrages et mål for omfanget af familierettede forebyggende foranstaltninger på kommuneniveau i den analyse af forskelle i kommunernes foranstaltningspraksis, som præsenteres i afsnit 3.6.

De forklarende variable, som indgår i den statistiske analyse, er først og fremmest valgt på baggrund af tidligere undersøgelser af, hvilke baggrundsforhold der henholdsvis øger eller sænker risikoen for, at et barn bliver modtager af sociale foranstaltninger (Ejrnæs et al. 2010, Lausten et al. 2010, Glavind 2011). I boksen nedenfor vises en oversigt over de forklarende variable, som indgår i analysen.

³ Dog er oplysninger om børnenes skolegang også medtaget efter det år, hvor børnene fylder 15 år.

⁴ Fastsættelsen af denne aldersgrænse tager udgangspunkt i Undervisningsministeriets definition af undervisningspligten, som indtræder i august i det år, hvor barnet fylder 6 år. Se evt.: <http://uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Fag-timetale-og-overgange/Skolestart-og-boernehaveklassen/Skolestart>

Boks 3.1: Oversigt over forklarende variable

Børneniveau:

- Køn
- Ikke-vestlig oprindelse
- Fødselsvægt
- Kontakt på psykiatrisk hospital
- Indlæggelse på somatisk hospital
- Kontakter ved almen praktiserende læge
- Adoptivbarn
- Antal børn i barnets familie

Forældreniveau:

- Uddannelse
- Indkomst
- Arbejdsmarkedsstatus
- Jobprestige
- Kriminalitet
- Forældres død
- Alder ved barnets fødsel
- Stofmisbrug (behandling)
- Kontakt på psykiatrisk hospital
- Indlæggelse på somatisk hospital
- Kontakter ved almen praktiserende læge

En fuldstændig oversigt over operationaliseringen af ovenstående forklarende variable kan ses i bilag 1.

Den primære fordel ved at foretage sammenligninger på grundlag af gruppen af børn med høj risiko for foranstaltning frem for de børn, der faktisk modtager foranstaltninger, er som nævnt, at førstnævnte er uafhængig af den enkelte kommunes foranstaltningspraksis. Man kan dog argumentere for, at kommunale foranstaltninger potentielt kan påvirke de sociale baggrundsvariable, således at en anbringelse eksempelvis kan have en indvirkning på børns og forældres efterfølgende kontakt til sundhedsvæsenet eller på forældrenes sociale forhold.

For at mindske dette potentielle problem er baggrundsdata for børn (og deres forældre), der har modtaget en social foranstaltning, kun medtaget frem til året inden første foranstaltning (for børn, der modtager en social foranstaltning i deres første leveår, er dette dog medtaget). For et barn, som eksempelvis anbringes som 10-årig, anvender vi kun information om barnet og dets forældre frem til og med det år, hvor barnet fylder 9 år. Dermed kan selve barnets anbringelse ikke påvirke værdierne på de baggrundsforhold, som indgår i analysen.

Dette metodiske valg betyder, at data for børn med sociale foranstaltninger i reglen er medtaget for en kortere årrække end for andre børn (hvor hele perioden frem til de fylder 15 år er med). Det kan være problematisk, fordi man må forvente, at fx forældres indkomst typisk vil stige, jo ældre forældrene (og børnene) bliver. Vi risikerer dermed, at forældre til børn med sociale foranstaltninger indgår i analysen med for lave indkomster, alene fordi indkomsterne kun måles, når forældrene er relativt unge. For at afhjælpe dette problem er variable for forældrenes indkomst, uddannelse og jobprestige blevet alderskorrigeret, dvs. at variablene angiver fx indkomsten relativt til den gennemsnitlige indkomst for en forælder med den pågældende alder. Dette tillader, at vi kan sammenligne indkomster, uddannelse og jobprestige, selv om datarækken for børn uden foranstaltninger er længere end for børn, som modtager foranstaltninger.

For de binære variable (fx om en forælder har modtaget misbrugsbehandling eller ej) er der dog ikke foretaget en sådan alderskorrektion. Forældre til børn med foranstaltninger har således i forhold til nærværende analyse kortere tid til at blive registreret med mis-

brug, kriminalitet, indlæggelser osv. Analysen kan derfor tendere til at undervurdere effekten af disse forhold på sandsynligheden for at modtage en foranstaltning. Da analysen imidlertid har som hovedfokus at sikre et godt sammenligningsgrundlag mellem kommunerne, og kun i mindre grad har fokus på kausalforhold, er denne metodemæssige prioritering foretaget.

Børnene kobles som udgangspunkt til den kommune, hvor de har boet størstedelen af deres barndom (frem til det år, hvor de fylder 15 år). Anbragte børn kobles dog til den kommune, som har handleforpligtelsen for barnet, og i den specifikke analyse af foranstaltningspraksis i afsnit 3.6 kobles børn, der modtager sociale foranstaltninger, til den kommune, der foretager første foranstaltning.

3.1.2 Analysetilgang

Analysen baseres i udgangspunktet på en logistisk regressionsmodel på individniveau. Den logistiske regressionsmodel anvendes til at håndtere binære udfald (her om et barn modtager en social foranstaltning eller ej), og forklare disse som en funktion af sociale baggrundsforhold. Den logistiske regressionsmodel anvendes til at belyse sammenhængen mellem specifikke sociale baggrundsforhold og sandsynligheden for at modtage en social foranstaltning. Dernæst anvendes modellen til at identificere de 10 % af børnene, der har den højeste forudsagte sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning. Det er denne børnegruppe, der i rapporten betegnes som de "sårbare børn".

Logistisk regressionsmodel:

Den logistiske regressionsmodel kan siges at bygge på en antagelse om en latent kontinuert variabel, y^* , som repræsenterer sandsynligheden for at modtage en foranstaltning, således at denne latente variabel kan ses som en lineær funktion af de forklarende variable (x_1, \dots, x_n) i vektoren \mathbf{x} , dvs.:

$$y_i^* = \mathbf{x}_i \boldsymbol{\beta} + \varepsilon_i$$

$\boldsymbol{\beta}$ er en vektor med koefficienter, mens ε_i er fejllid med en logistisk fordeling

– og således, at vores forudsigelse af det binære udfald y (om barnet modtager en foranstaltning eller ej) er en funktion af y^* :

$$y = 1, \text{ hvis } y_i^* > 0$$

$$y = 0, \text{ hvis } y_i^* \leq 0$$

Der foretages to logistiske regressionsanalyser med forskellige afhængige variable. I den første ser vi på, hvilke baggrundsforhold der påvirker børns sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning samlet set. Her indgår både anbringelser og forebyggende foranstaltninger i den afhængige variabel. Derudover foretager vi en logistisk regressionsanalyse, hvor det kun er anbringelser, der indgår i den afhængige variabel. Formålet med sidstnævnte er at undersøge, hvor meget en alternativ operationalisering af den afhængige variabel ændrer ved den gruppe af børn, der identificeres som havende 10 % højest sandsynlighed for at modtage en foranstaltning.

I de logistiske regressionsanalyser indgår alle de i afsnit 3.1.1 nævnte baggrundsforhold som forklarende variable. Med de logistiske regressionsanalyser kan vi undersøge, hvor meget forskellige baggrundsforhold påvirker børns sandsynlighed for at blive modtagere af en social foranstaltning. Man kan forestille sig, at nogle af baggrundsforholdenes betydning for børns sandsynlighed for at modtage sociale foranstaltninger afhænger af barnets generelle socioøkonomiske baggrund. Derfor inddrages der også en række relevante interaktionsterm i de logistiske regressionsanalyser. Disse interaktionsterm beskrives mere detaljeret i rapportens afsnit 3.2.

I flere af rapportens analyser ønsker vi at stille skarpt på, hvilke kommunale forskelle der står tilbage, når der er taget højde for, at de sårbare børn i de enkelte kommuner har haft en opvækst, som i forskellig grad har været præget af sociale og sundhedsmæssige belastninger. Til dette formål anvender vi logistisk multilevel regression. Med denne statistiske metode kan vi isolere den effekt på den afhængige variabel (sociale foranstaltninger eller anbringelser), der kan tilskrives kommunen, når der i øvrigt tages hensyn til børnenes sociale baggrundsforhold og tilfældig variation. Modellen anvendes udelukkende på gruppen af sårbare børn, og belyser dermed kommunernes foranstaltningspraksis samt evne til at løfte de faglige præstationer i forhold til netop gruppen af sårbare børn.

Logistisk multilevel regression:

Sandsynligheden for en social foranstaltning, y_{ij} , for barn i i kommune j ved følgende model:

$$y_{ij}^* = \mathbf{x}_i\boldsymbol{\beta} + \mu_j + e_{ij}$$

Modellens første ("faste") del ($\mathbf{x}_i\boldsymbol{\beta}$) beskriver resultatet som en lineær funktion af baggrundskarakteristika for barnet. Modellens anden ("tilfældige") del udtrykker øvrige resultatforskelle som henholdsvis variation mellem kommuner (μ_j) og variation mellem børn (e_{ij})¹. Både individeffekten og kommuneeffekten antages at være normalfordelte omkring 0.

Som udgangspunkt præsenterer vi igennem rapporten resultater fra den logistiske regressionsmodel og den logistiske multilevel regression med hensyn til modtagelse af sociale foranstaltninger (både anbringelser og forebyggende foranstaltninger)⁵.

Som supplement til de logistiske modeller vedrørende sociale foranstaltninger foretages der som nævnt en logistisk regression, hvor det kun er anbringelser, der indgår i den afhængige variabel. Derudover foretager vi også en såkaldt "Event History Analysis" (EHA)⁶. I EHA-modellen estimeres sandsynligheden for, at et barn modtager en foranstaltning over tid. Denne model tager dermed, i modsætning til den logistiske regressionsmodel, hensyn til,

⁵ Når vi ikke konsekvent har anvendt logistisk multilevel regression, skyldes det, at denne metode beregningsmæssigt og tidsmæssigt er meget krævende. Derfor er analysen af baggrundsvariables marginale effekter på sandsynligheden for at modtage sociale foranstaltninger, som præsenteres i afsnit 3.2, gennemført alene ved anvendelse af "almindelig" logistisk regression. Vi har ved stikprøver konstateret, at der ikke synes at være væsentlig forskel på de marginale effekter, der beregnes ud fra de to modeller. Når vi identificerer gruppen af sårbare børn (med 10 % højest foranstaltningssandsynlighed) i afsnit 3.3 anvendes ligeledes den almindelige logistiske regression, idet vi her netop har ønsket at se bort fra de kommunale praksisforskelle.

⁶ Benævnes i den økonomiske litteratur typisk "survival analysis".

hvornår i opvæksten barnet modtager en social foranstaltning. Brugen af EHA er alene tænkt som en robusthedstest⁷.

Event History Analysis (EHA):

Analysen gennemføres ved hjælp af den såkaldte Cox proportional Hazards-model. "Risikoen" for at modtage en social foranstaltning er en funktion af tid t (barnets alder som kontinuert variabel) og relevante sociale og sundhedsmæssige baggrundsvariable (x_i):

$$h(t, x_i) = h_0(t)\exp(x_i\beta)$$

Hvor $h_0(t)$ er foranstaltningssandsynligheden for gennemsnitsbarnet.

I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvilke baggrundsforhold der påvirker børns risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger.

3.2 Forhold der påvirker børns risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger

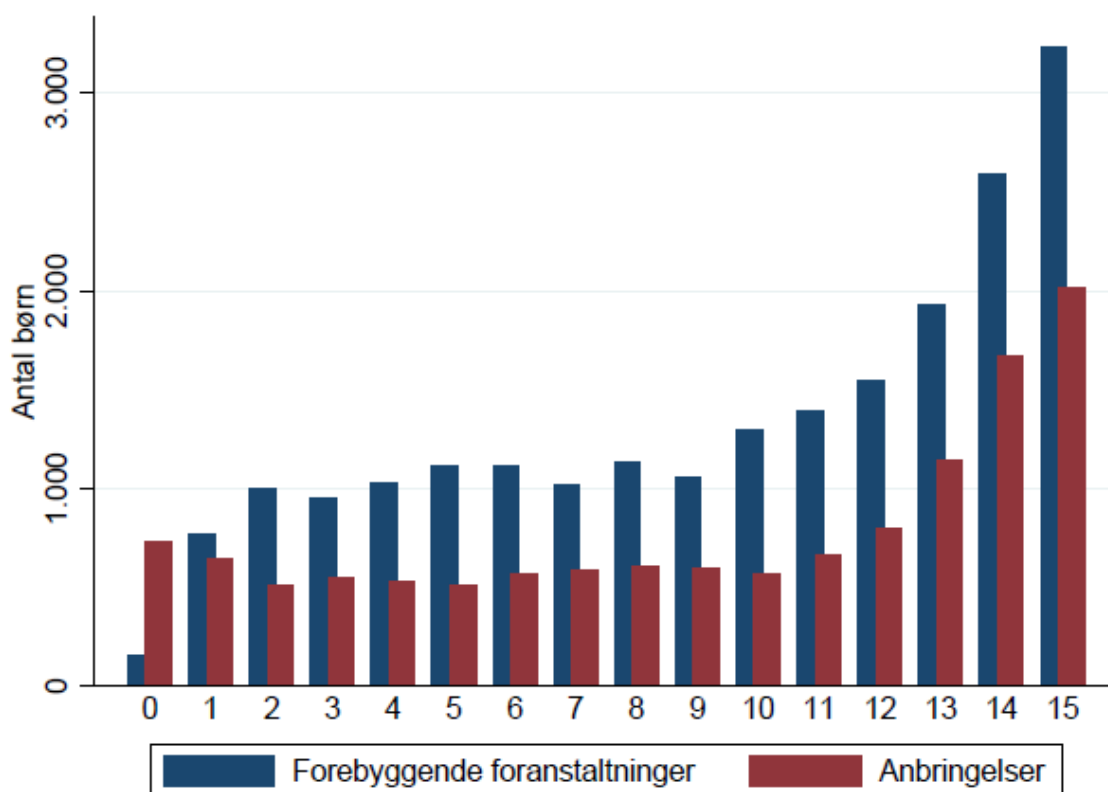
Analysen ser på sociale foranstaltninger for børn født i perioden 1992-1997 frem til det år, hvor de fylder 15 år. I disse fødselsårgange er der en population på cirka 425.000 børn⁸. Cirka 27.000 børn (lidt over 6 %) har modtaget en foranstaltning i perioden frem til og med det år, hvor de fylder 15. 4,8 % af børnene har modtaget en forebyggende foranstaltning, mens 2,9 % har været anbragt⁹. Set over tid er der en svag tendens til, at andelen af anbringelser er faldet, mens antallet af forebyggende foranstaltninger er steget. 1997-årgangen har således været udsat for lidt færre anbringelser og lidt flere forebyggende foranstaltninger end 1992-årgangen.

⁷ I den konkrete analyse har det imidlertid vist sig, at Cox-modellens proportionalitetsantagelse, dvs. at forholdet mellem et givet barns risiko og gennemsnitsbarnets risiko er konstant over tid, ikke holder (jf. fx Schoenfeld-test). Problemet gælder flertallet af de anvendte variable, hvorfor det er vanskeligt at korrigere i modellen. Brud på proportionalitetsantagelsen er ikke nødvendigvis et problem, idet man så blot skal fortolke modellens resultater som en gennemsnitlig effekt af de enkelte variable over tid. Dette gør imidlertid også, at modellen i realiteten ikke afviger så meget fra den logistiske regressionsmodel.

⁸ I dele af analysen har vi dog valgt at se bort fra børn, der ikke opholdt sig i landet i 15-16-års alderen.

⁹ Bemærk, at en del af de anbragte børn forinden eller samtidig har modtaget en forebyggende foranstaltning.

Figur 3.1 Aldersfordeling ved første sociale foranstaltning

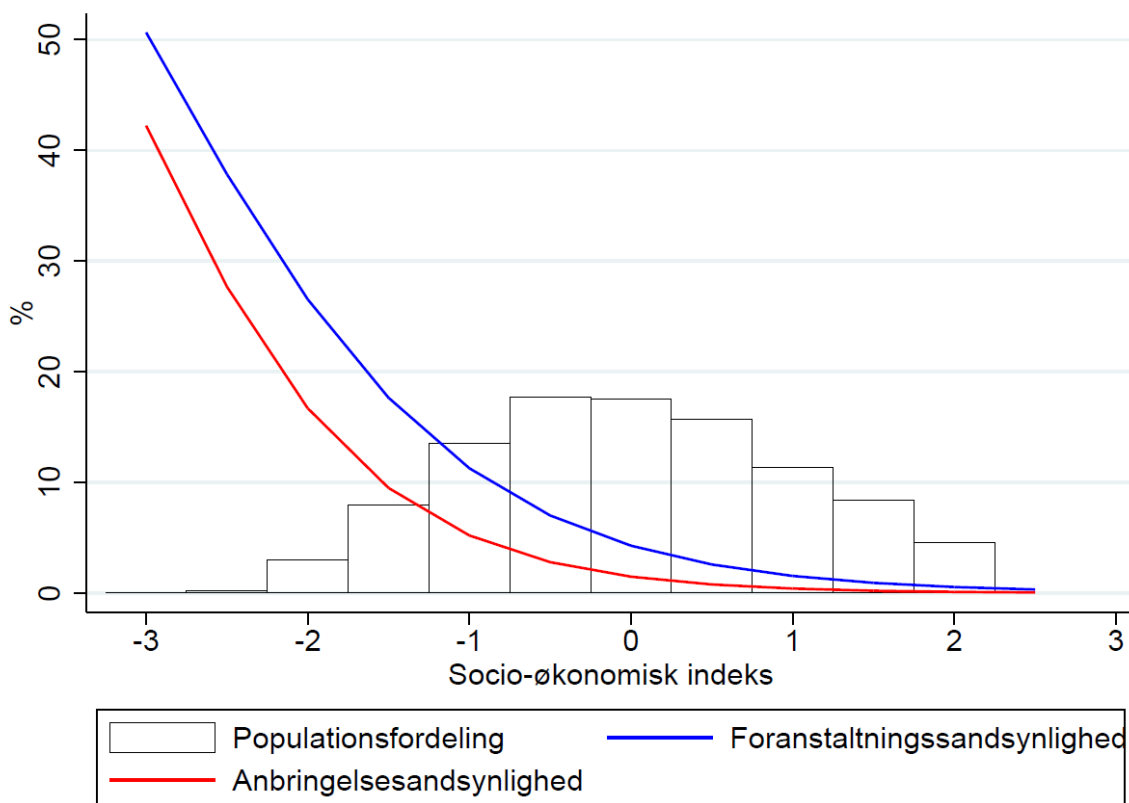


Aldersmæssigt fordeler børnene ved første anbringelse og forebyggende foranstaltning sig som angivet i figur 3.1. Det fremgår, at der er en forholdsvis stor del af børnene, der modtager første sociale foranstaltning som teenagere. Som udgangspunkt har vi i modellen til identifikation af sårbarhed ikke sondret mellem børn, der modtager tidlig eller sen foranstaltning. Som nævnt har vi dog som supplement til den logistiske regressionsmodel anvendt en såkaldt "Event History" (EHA) model, der netop forsøger at forudsige tidspunktet for foranstaltning.

Ligeledes sonderer vi som udgangspunkt i forbindelse med identifikation af de sårbare børn ikke mellem typen af foranstaltning, dvs. mellem anbringelse og de forskellige former for forebyggende foranstaltninger. Igen har vi dog suppleret med en model, der specifikt søger at forudsige anbringelser.

Med henblik på bedre at kunne illustrere, hvem der fortrinsvis modtager sociale foranstaltninger, har vi konstrueret et socioøkonomisk indeks, der afspejler, hvad man kan opfatte som de klassiske socioøkonomiske variable: forældrenes uddannelse, indkomst, arbejdsmarkedsstatus og jobprestige. Hvilke specifikke variable, der indgår i det socioøkonomiske indeks samt disse variables operationalisering, kan ses i bilag 1. Det socioøkonomiske indeks er omtrentligt normalfordelt omkring 0 med en værdi på 1 svarende til én standardafvigelse.

Figur 3.2 Populationens fordeling på det socioøkonomiske indeks samt estimerede sandsynligheder for modtagelse af anbringelse og social foranstaltning



Figur 3.2 viser dels fordelingen af populationen på det socioøkonomiske indeks, og dels den estimerede sandsynlighed for, at et barn bliver modtager af henholdsvis anbringelse og sociale foranstaltninger generelt som funktion af det socioøkonomiske indeks. Mens sandsynligheden for, at et "gennemsnitligt barn" (værdi=0 på det sociale indeks) modtager mindst én social foranstaltning inden det år, hvor det fylder 16 år, er på godt 4 %, så er sandsynligheden markant højere for børn med lavere placering på det socioøkonomiske indeks. For et barn, der ligger én standardafvigelse under gennemsnittet på det socioøkonomiske indeks, hvilket er blandt de cirka 20 % svageste børn, er foranstaltningssandsynligheden oppe på over 10 %. Og for et barn med en socioøkonomisk værdi på -2 (blandt de cirka 1 % mest socioøkonomisk svage børn) er foranstaltningssandsynligheden oppe på over 25 %.

De traditionelle socioøkonomiske indikatorer relateret til forældrenes indkomst, uddannelse og arbejdsmarkedsstatus er således en væsentlig indikator for børnenes "sårbarhed". Der er dog andre indikatorer, der også kan bidrage til at forudsige sociale foranstaltninger. Nedenstående tabel angiver for udvalgte variable den marginale effekt på sandsynligheden for at modtage en social foranstaltning ved ændring af disse variable for et "gennemsnitsbarn" ¹⁰.

¹⁰ En række øvrige variable, end de som nævnes i tabellen, har også en signifikant effekt på foranstaltningssandsynligheden. Hvis moderen har et højt antal lægebesøg, er der øget sandsynlighed for, at barnet modtager en social foranstaltning. Barnets fødselsvægt er indtil en vis grænse negativt korreleret med sandsynligheden for foranstaltning.

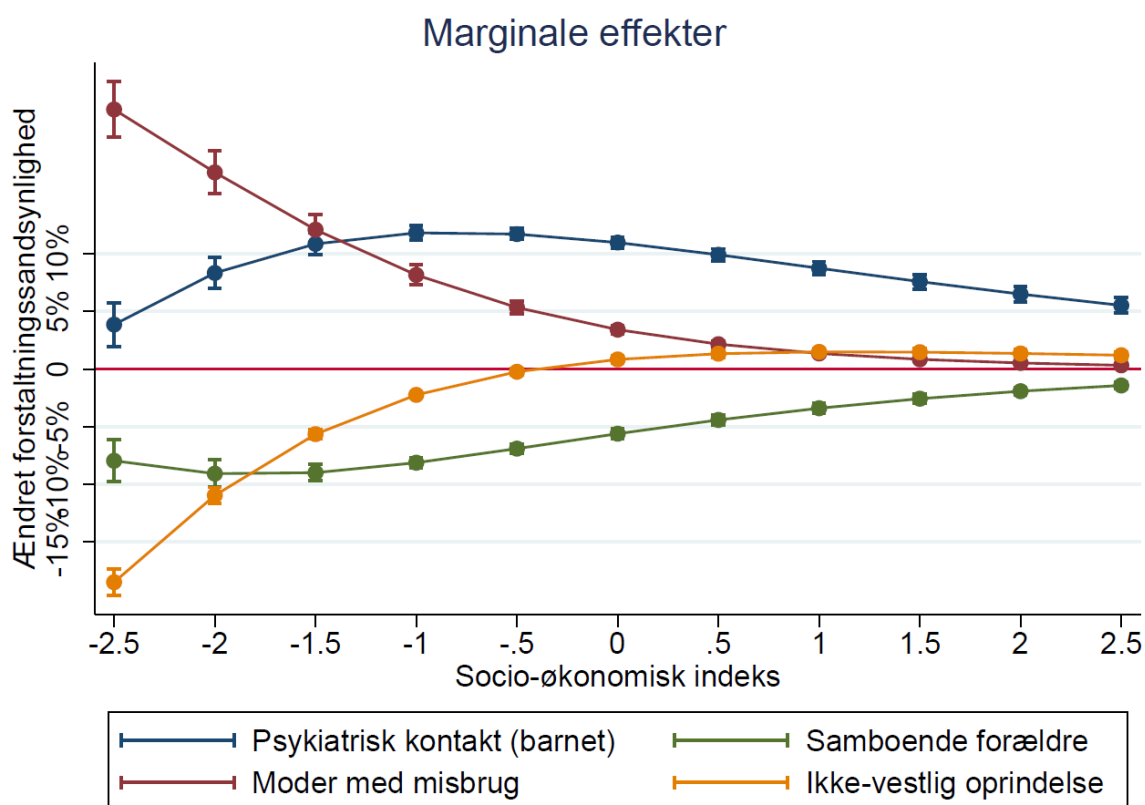
Tabel 3.1 Eksempler på marginale effekter på foranstaltningssandsynlighed for et barn, der er gennemsnitligt på alle øvrige variable

Ændring af variabel	Ændring i sandsynlighed for foranstaltning
Barnet har haft kontakt med det psykiatriske system	+11,0 %
Forældrene er samboende gennem hele perioden	-5,6 %
Forældrene har aldrig boet sammen	+1,1 %
Moderen har været i misbrugsbehandling	+3,5 %
Faderen har været i misbrugsbehandling	+0,3 %
Moderen har været i kontakt med psykiatrisk hospital	+1,9 %
Faderen har været i kontakt med psykiatrisk hospital	+0,5 %
Barnet er en dreng	+0,9 %
Barnet er af ikke-vestlig oprindelse	+0,8 %
Barnets familie har flyttet bopælskommune mange gang (1 standardafvigelse over gennemsnittet)	+1,2 %
Moderen er straffet	+1,1 %
Faderen er straffet	+1,0 %
Barnet har mange lægebesøg (1 standardafvigelse over gennemsnittet)	+0,9 %

Tabel 3.1 viser fx, at et barns sandsynlighed for at blive modtager af en social foranstaltning øges med 3,5 %, hvis barnets mor har været i misbrugsbehandling. Det er vigtigt at understrege, at ovenstående marginale effekter er beregnet på et "gennemsnitligt barn", dvs. et barn der i øvrigt (bortset fra den variabel hvor den marginale effekt måles) har gennemsnitsværdier på alle medtagne variable. Der er imidlertid i væsentligt omfang interaktion¹¹ mellem de anvendte binære variable og det socioøkonomiske indeks, således at effekten på foranstaltningssandsynligheden varierer afhængigt af socioøkonomisk status. Dette er illustreret i nedenstående figur.

¹¹ Interaktionsled er inddraget i modellerne med udgangspunkt i anbefalingerne hos Studivant et. al (2013)

Figur 3.3 Marginale effekter af forskellige baggrundsvariable for et gennemsnitsbarn afhængig af værdi på socioøkonomisk indeks



Figur 3.3 viser eksempler på marginale effekter på sandsynligheden for modtagelse af en social foranstaltning. Det fremgår eksempelvis, at et barn med en mor, der har modtaget misbrugsbehandling, kun har en meget beskedent forøget sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, hvis barnet kommer fra et hjem med høj socioøkonomisk status, mens sandsynligheden til gengæld forøges væsentligt, hvis barnet har svag socioøkonomisk baggrund. For et barn med svagere social status vil effekten af sociale begivenheder typisk være væsentligt større end for gennemsnitsbarnet.

Et andet markant eksempel på interaktion vedrører børn af ikke-vestlig oprindelse. Som det fremgår af figuren, vil ikke-vestlig oprindelse for et barn med gennemsnitlig socioøkonomisk baggrund isoleret set bidrage til svagt at øge sandsynligheden for foranstaltning. For børn med svagere socioøkonomisk baggrund mindsker ikke-vestlig baggrund derimod foranstaltningssandsynligheden væsentligt. Da den gennemsnitlige socioøkonomiske baggrund for børn af ikke-vestlig oprindelse er lav (under -1 på indekset), er gruppen af ikke-vestlige børn samlet set underrepræsenteret blandt de børn, der har modtaget foranstaltninger i forhold til, hvad man kunne forvente ud fra de øvrige variable.

Der kan potentielt være mange forklaringer på, at børn med ikke-vestlig oprindelse i lavere grad modtager sociale foranstaltninger end andre børn. Én mulighed kan være, at børn med ikke-vestlig oprindelse måske ofte bor i familier, som til trods for, at de ligger lavt på det socioøkonomiske indeks, er gode til at støtte børnene og hjælpe dem med at løse deres problemer. En anden mulighed er, at kommunerne måske ikke er dygtige nok til at iværksætte den hjælp til børn med ikke-vestlig baggrund, som de har behov for. Om det er en af

disse forklaringer, eller en helt tredje, som ligger bag underrepræsentationen af børn med ikke-vestlig baggrund i foranstaltningsstatistikkerne, er ikke muligt at belyse ud fra denne rapports datagrundlag.

Som nævnt i metodeafsnittet har vi afprøvet to alternative statistiske modeller til at analysere, hvilke forhold der påvirker børns risiko for at modtage sociale foranstaltninger. Det drejer sig dels om den logistiske regression, der anvender sandsynligheden for anbringelse som afhængig variabel, og dels EHA-modellen der ser på tidspunktet for foranstaltningsmodtagelse. Disse statistiske modeller identificerer i meget vid udstrækning de samme baggrundsforhold som udslagsgivende. Især EHA-modellens resultater er i overensstemmelse med resultaterne fra den logistiske model vedrørende sociale foranstaltninger, som er beskrevet ovenfor. Færre baggrundsforhold har signifikant betydning i den logistiske anbringelsesmodel. Sidstnævnte forhold kan kædes sammen med, at der er væsentligt færre anbringelser end sociale foranstaltninger (anbringelser + forebyggende foranstaltninger). De to supplerende modeller diskuteres yderligere nedenfor i forbindelse med udvælgelse af gruppen af sårbare børn.

3.3 Udvalgelse af de sårbare børn

Den statistiske model, beskrevet ovenfor, kan anvendes for hvert enkelt barn i populationen (fødselsårgangene 1992-97) til at estimere sandsynligheden for, at det pågældende barn i løbet af sine første 15 leveår modtager en social foranstaltning. Denne estimation baserer sig på oplysninger om barnets baggrundsforhold igennem opvæksten sammenholdt med resultaterne (regressionskoefficienterne) fra den statistiske model. For eksempel vil børn, som har en mor, der har været i misbrugsbehandling, alt andet lige have en højere risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger end øvrige børn. Om et barn faktisk har modtaget sociale foranstaltninger er uden betydning for den estimerede risiko – den afgøres alene af barnets værdier på de enkelte baggrundsforhold, som indgår i den statistiske analyse. Resultaterne fra den statistiske model, som ligger til grund for udvælgelsen af gruppen af sårbare børn, kan ses i bilag 2.

Vi har derefter udvalgt gruppen af "sårbare børn", dvs. de 10 % af børnene, som på landsplan og givet deres baggrundsforhold har højest risiko for at blive modtagere af en social foranstaltning. Fordelen ved at anvende en risikofaktorbaseret tilgang til at udvælge de sårbare børn er, som nævnt, at de sårbare børn udvælges ud fra de samme baggrundsforhold, og at disse forhold tillægges lige stor vægt, uanset hvilken kommune børnene kommer fra.

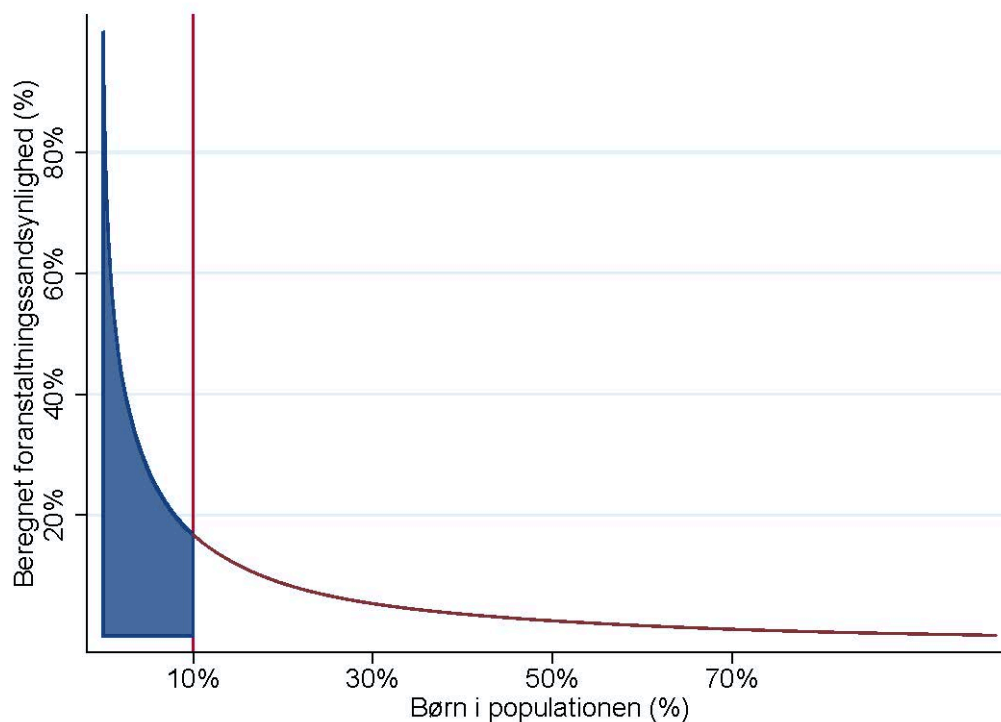
Den risikofaktorbaserede tilgang indebærer på den ene side, at mange af de børn, som indgår i gruppen af sårbare børn, aldrig bliver modtagere af sociale foranstaltninger. Det kan fx dreje sig om såkaldte mælkebøttebørn, der klarer sig relativt godt igennem livet på trods af svære opvækstvilkår. Fælles for alle de sårbare børn er til gengæld, at deres opvækst har været karakteriseret af tilstedeværelsen af en række risikofaktorer, som gør, at de har en forholdsvis høj risiko for at blive modtagere af sådanne foranstaltninger.

På den anden side indebærer den anvendte tilgang, at børn, som har behov for særlig støtte, men ikke har en barndom præget af de risikofaktorer, som indgår i den statistiske model, ikke indgår i gruppen af sårbare børn. Det kan fx være børn fra relativt ressourcestærke hjem, som af forskellige årsager har brug for sociale foranstaltninger. Det er dog fælles for alle kommunerne, at disse børn ikke indgår i gruppen af sårbare børn og dermed heller ikke i kommunesammenligningerne senere i rapporten.

Man kunne have valgt at lægge grænsen for, hvilke børn der skal indgå i gruppen af sårbare børn et andet sted end på de 10 % mest socialt belastede. Hvor grænsen konkret skal ligge er et spørgsmål om, hvor relativt dårligt stillet et barn skal være, før det er rimeligt at betragte det som i en sårbar situation. En deskriptiv analyse af vores data viser, at lidt over 6 % af børnene fra årgangene 1992-1997 modtog en eller flere sociale foranstaltninger, inden de fyldte 15 år. Ottesen et al. (2010) finder, at cirka 15 % af alle danske 0-19-årige kan betragtes som marginaliserede eller udsatte. Deres undersøgelse viser dog også, at andelen af børn og unge, som er marginaliserede, er noget højere i teenageårene end i barndommen. Ved fastsættelsen af grænsen på de 10 % som definerende for, om børn er sårbare eller ej, har vi lagt os et sted mellem disse forskellige procentsatser.

Figur 3.4 nedenfor viser fordelingen af den estimerede sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning. Når de 10 % af børnene, som har højest foranstaltningssandsynlighed, vælges ud, indebærer det, at de sårbare børn har en foranstaltningssandsynlighed på mindst 16,7 %. For mange af de sårbare børn er sandsynligheden væsentligt højere.

Figur 3.4 Fordeling af beregnet sandsynlighed for foranstaltning



Vi kunne alternativt have valgt at identificere de sårbare børn ud fra én af de to supplerende statistiske analysemodeller, nemlig EHA-modellen eller den logistiske regression, hvor det kun er anbringelser, der indgår i den afhængige variabel. 95 % af de sårbare børn, som er identificeret med den logistiske model vedrørende sociale foranstaltninger, er også ifølge EHA-modellen blandt de 10 % børn med højest sandsynlighed for at modtage en foranstaltning¹². Brug af EHA-modellen ville således ikke give anledning til en væsensforskellig population af sårbare børn.

¹² Og 99,9 % af de sårbare børn er blandt de børn, som EHA-modellen identificerer i gruppen af børn med 15 % højest sandsynlighed for foranstaltning.

Forskellen i forhold til en logistisk regression baseret på sandsynligheden for anbringelse alene er lidt større. Cirka 84 % af de sårbare børn er også i gruppen af børn med 10 % højest anbringelsessandsynlighed. Her vurderes det dog, i og med at anbringelser kun forekommer for under 3 % af børnene, at den samlede gruppe af sociale foranstaltninger giver et bedre grundlag for at vurdere sårbarhed.

I stedet for at udvælge børn med relativt høj risiko for at modtage sociale foranstaltninger, kunne man have set på risikoen for, at børn oplever andre negative begivenheder i deres liv. Det kunne fx være risikoen for at begå kriminalitet (Christoffersen 2011). Der er særligt to grunde til at fokusere på risikoen for at modtage sociale foranstaltninger. Den første er, at det kun er relativt få problemstillinger – med undtagelse af sociale foranstaltninger – som registreres på individniveau i de nationale registre i løbet af børneårene. Da vi ønsker at sammenligne de sårbare børns præstationer i grundskolen, er det nødvendigt, at vi kun fokuserer på problemer, som er opstået i børnenes liv forud for 9. klasses afgangsprøve. Den anden grund er, at sociale foranstaltninger sigter mod en forholdsvis bred palette af problemstillinger hos børn og unge. Ved at anvende risikoen for at modtage sociale foranstaltninger som grundlag for udvælgelsen af de sårbare børn, sikrer vi, at denne udvælgelse ikke bliver for snæver.

Med grænsen på 10 % udgør de sårbare børn i alt cirka 42.500 børn fra fødselsårgangene 1992-1997. I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvordan disse sårbare børns baggrundskaraktistika adskiller sig fra den resterende børnegruppe.

3.4 De sårbare børns karakteristika

I dette afsnit sammenlignes de sårbare børn med den øvrige børnegruppe på de baggrundsforhold, som indgår i den statistiske model præsenteret ovenfor. For at sætte de sårbare børns baggrundskaraktistika i perspektiv foretages der også en sammenligning med gruppen af børn, som har modtaget sociale foranstaltninger på et tidspunkt, inden de fyldte 15 år.

Resultaterne viser en gennemgående tendens, nemlig at de sårbare børn er dårligere stillet end de øvrige børn på samtlige af de socioøkonomiske og sundhedsmæssige baggrundsforhold, som indgår i analysens datagrundlag. Ligeledes er de sårbare børn generelt lige så dårligt eller dårligere stillet på de fleste baggrundsforhold, som det er tilfældet for gruppen af børn, som har modtaget sociale foranstaltninger. Dette er på ingen måde overraskende, da de sårbare børn netop er defineret som de børn, der har størst risiko for at modtage sociale foranstaltninger og dermed som de børn, der har den svageste sociale baggrund. Alligevel er resultaterne i dette afsnit interessante, fordi de belyser, hvor meget svagere de sårbare børns baggrund er i forhold til andre børns opvækstvilkår.

Først sammenlignes de tre børnegrupper på en række socioøkonomiske baggrundsforhold i tabel 3.2 nedenfor. Derefter ser vi på gruppernes forskellige sundhedsmæssige baggrund og til sidst på, hvor stor andel af børnegrupperne der har modtaget forskellige sociale foranstaltninger.

Tabel 3.2 Udvalgte socioøkonomiske baggrundsforhold. Gennemsnitsværdier for sårbare børn, øvrige børn og børn, som har modtaget sociale foranstaltninger

	Sårbare børn	Øvrige børn	Børn, som har modtaget foranstaltninger
Forhold vedrørende barnets forældre			
Samlet socioøkonomisk indeks	-1,01	0,12	-0,84
Mors indkomst i kr.	195.400	276.907	189.446
Fars indkomst i kr.	276.514	406.997	275.923
Mors uddannelse ud over grundskolen i antal år	1,0	3,3	1,4
Fars uddannelse ud over grundskolen i antal år	1,0	2,5	1,4
Mor er førtidspensionist	7 %	2 %	8 %
Far er førtidspensionist	6 %	2 %	7 %
Mor er kontanthjælpsmodtager	15 %	3 %	14 %
Far er kontanthjælpsmodtager	32 %	5 %	32 %
Forældre har boet hver for sig mindst ét år af barnets opvækst	93 %	40 %	76 %
Mor straffet for kriminalitet	21 %	2 %	16 %
Far straffet for kriminalitet	43 %	8 %	32 %
Mors jobprestige	-8,6	-0,6	-7,2
Fars jobprestige	-5,1	-0,6	-2,4
Mors alder ved barnets fødsel	26,9	29,4	27,8
Fars alder ved barnets fødsel	30,2	32,1	31,4
Forhold vedrørende barnet			
Dreng	60 %	50 %	57 %
Adopteret	2 %	1 %	2 %
Ikke-vestlig oprindelse	9 %	9 %	12 %
Antal børn i barnets familie	2,1	2,2	2,0
Antal flytninger mellem kommuner pr. år.	0,12	0,03	0,10
Antal observationer (børn)	42.518	381.869	27.397

Kolonne 2 og 3 i tabel 3.2 viser, at de sårbare børns forældre har markant lavere indkomst og uddannelse, end det er tilfældet for de øvrige børns forældre. Eksempelvis har de sårbare børns mødre i gennemsnit kun 1 års uddannelse ud over grundskolen, mens de øvrige børns mødre i gennemsnit har 3,3 års uddannelse ud over grundskoleniveau. De sårbare børns forældre er væsentligt oftere førtidspensionister eller kontanthjælpsmodtagere, end det er tilfældet for de øvrige børns forældre, og også de sårbare børns forældres jobprestige¹³ er lavere end den øvrige børnegruppens forældres. Disse beskæftigelses- og uddannelsesmæssige forskelle afspejler sig i en forskel mellem de sårbare og de øvrige børns værdier på det socioøkonomiske indeks, hvor de sårbare børn i gennemsnit ligger godt en standardafvigelse lavere end de øvrige børn.

De sårbare børns forældre bor væsentligt oftere hver for sig og har hyppigere været straffet for kriminalitet, end det er tilfældet for de øvrige børns forældre. Hele 43 % af de sårbare børns fædre har været straffet for kriminalitet – dette gælder kun 8 % af de øvrige

¹³ Målt som gennemsnit af ISEI- og SIOPS-score.

børns fædre. Endelig viser resultaterne for de sidste forældre-variable i tabellen, at de sårbare børns forældre i gennemsnit er lidt yngre end de øvrige børns forældre på tidspunktet for børnenes fødsel.

Den del af tabellen, som omhandler forhold vedrørende barnet, viser, at en overvægt af de sårbare børn er drenge, og at de sårbare børn har flyttet bopælskommune væsentligt oftere end de øvrige børn. De sårbare børn flyttede i gennemsnit fra én kommune til en anden 0,12 gange om året, mens de var i alderen 0-15 år. For de øvrige børn, var samme tal kun 0,03. Tabellen viser desuden, at andelen af de sårbare børn, som har en ikke-vestlig baggrund eller er adopterede ikke, adskiller sig væsentligt fra gruppen af øvrige børn. Antallet af børn i barnets familie adskiller sig heller ikke markant for de to børnegrupper.

Den sidste kolonne i tabel 3.2 viser, at den gruppe af børn, som har modtaget sociale foranstaltninger, også generelt er markant dårligere stillet på de sociale baggrundsforhold end de øvrige børn. Der ses dog en tendens til, at gruppen af sårbare børn enten er lige så dårligt eller dårligere stillet end børnene, som har modtaget sociale foranstaltninger, selvom førstnævnte gruppe omfatter en del flere børn end sidstnævnte.

Også når det kommer til sundhedsmæssige baggrundsforhold, er gruppen af sårbare børn karakteriseret ved væsentligt mere belastede opvækstvilkår end den øvrige børnegruppe. Dette er belyst i tabel 3.3 nedenfor.

Tabel 3.3 Udvalgte sundhedsmæssige baggrundsforhold. Gennemsnitsværdier for sårbare børn, øvrige børn og børn, som har modtaget sociale foranstaltninger

	Sårbare børn	Øvrige børn	Børn, som har modtaget foranstaltninger
Forhold vedrørende barnets forældre			
Mor i kontakt med psykiatrisk hospital	28 %	6 %	21 %
Far i kontakt med psykiatrisk hospital	20 %	5 %	15 %
Mor har været i misbrugsbehandling	3 %	0 %	3 %
Far har været i misbrugsbehandling	5 %	0 %	4 %
Mor er død	2 %	1 %	3 %
Far er død	5 %	2 %	5 %
Mors antal kontakter ved almen praktiserende læge	12,1	7,4	10,9
Fars antal kontakter ved almen praktiserende læge	6,0	4,5	5,6
Mor indlagt på somatisk hospital	86 %	81 %	79 %
Far indlagt på somatisk hospital	59 %	51 %	51 %
Forhold vedrørende barnet			
Lav fødselsvægt (under 2.500 gram)	11 %	4 %	9 %
Kontakt på psykiatrisk hospital	29 %	3 %	20 %
Indlagt på somatisk hospital	59 %	50 %	57 %
Antal kontakter ved almen praktiserende læge	5,3	4,0	5,0
Antal observationer (børn)	42.518	381.869	27.397

Tabellen viser, at en markant større del af de sårbare børns forældre har haft kontakt med et psykiatrisk hospital og været i misbrugsbehandling, end det er tilfældet for gruppen af øvrige børn. For eksempel har hele 28 % af de sårbare børns mødre været i kontakt med et

psykiatrisk hospital, hvilket kun gælder for 6 % af den øvrige børnegruppes mødre. Desuden viser tabellen, at forældrene til de sårbare børn oftere er døde, end det er tilfældet for de øvrige børn, ligesom antallet af kontakter ved almen praktiserende læge er højere for de sårbare børns forældre. Også andelen af forældre, der har været indlagt på somatisk hospital, er lidt højere for de sårbare børn end den øvrige børnegruppe.

Derudover viser tabellen, at de sårbare børn er dårligere stillet på en række af de sundhedsmæssige baggrundsvariable, som vedrører børnene selv. En væsentligt større andel af de sårbare børn er født med en lav fødselsvægt, ligesom de markant oftere har været i kontakt med det psykiatriske system, end det er tilfældet for de øvrige børn. En lidt større andel af de sårbare børn har været indlagt på somatisk hospital, og de har i gennemsnit haft flere kontakter ved almen praktiserende læge end den øvrige børnegruppe.

Den sidste kolonne i tabel 3.3 viser, at også den gruppe af børn, som har modtaget sociale foranstaltninger, i gennemsnit er dårligere stillet på deres sundhedsmæssige baggrund, end det er tilfældet for den øvrige børnegruppe. Som det var tilfældet med de sociale baggrundsforhold, er der en generel tendens til, at de sårbare børn har en mindst lige så belastet sundhedsmæssig baggrund, som det er tilfældet for gruppen af børn, der har modtaget sociale foranstaltninger. Undtagelsen er, at en lidt større andel af foranstaltningens børnenes mødre er døde, end det er tilfældet for de sårbare børn.

De sårbare børn adskiller sig ikke blot fra den øvrige børnegruppe på sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold men også i forhold til, i hvilket omfang de to grupper af børn har modtaget sociale foranstaltninger. I tabellen nedenfor vises et overblik over dette.

Tabel 3.4 Modtagelse af forskellige sociale foranstaltninger. Gennemsnitsværdier for sårbare børn og øvrige børn

	Sårbare børn	Øvrige børn
Har modtaget social foranstaltning	33 %	4 %
Har været anbragt	19 %	1 %
Har modtaget forebyggende foranstaltning	23 %	3 %
Antal observationer	42.518	381.869

Note: Samme barn kan have modtaget både forebyggende foranstaltninger og anbringelse, hvorfor tallene i tabelens 3. og 4. række kan summere til et højere tal end i tabellens række 2.

Tabellen viser, at 33 % af de sårbare børn har modtaget sociale foranstaltninger på et eller andet tidspunkt, mens de var i alderen 0-15 år. 19 % har været anbragt og 23 % har modtaget forebyggende foranstaltninger. Blandt de øvrige børn er det kun 4 %, der har modtaget sociale foranstaltninger – 1 % har været anbragt, og 3 % har modtaget forebyggende foranstaltninger.

De sårbare børns foranstaltningsmodtagelse kan også belyses ved at se på, hvor stor en del af det samlede antal børn, som har modtaget sociale foranstaltninger, der er sårbare børn. I alt var der 27.397 børn og unge fra årgangene 1992-1997, som modtog mindst én social foranstaltning, mens de var i alderen 0-15 år. Af disse var 13.367 sårbare børn, svarende til 49 %. De sårbare børn udgjorde 46 % af det samlede antal børn, som modtog forebyggende foranstaltninger, og hele 64 % af det samlede antal anbragte børn.

Opsamlende viser ovenstående, at de sårbare børn i gennemsnit er væsentligt dårligere stillet, hvad angår både sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold samt modtagelse af

sociale foranstaltninger. Disse børn står således i en sårbar position i mere end én forstand.

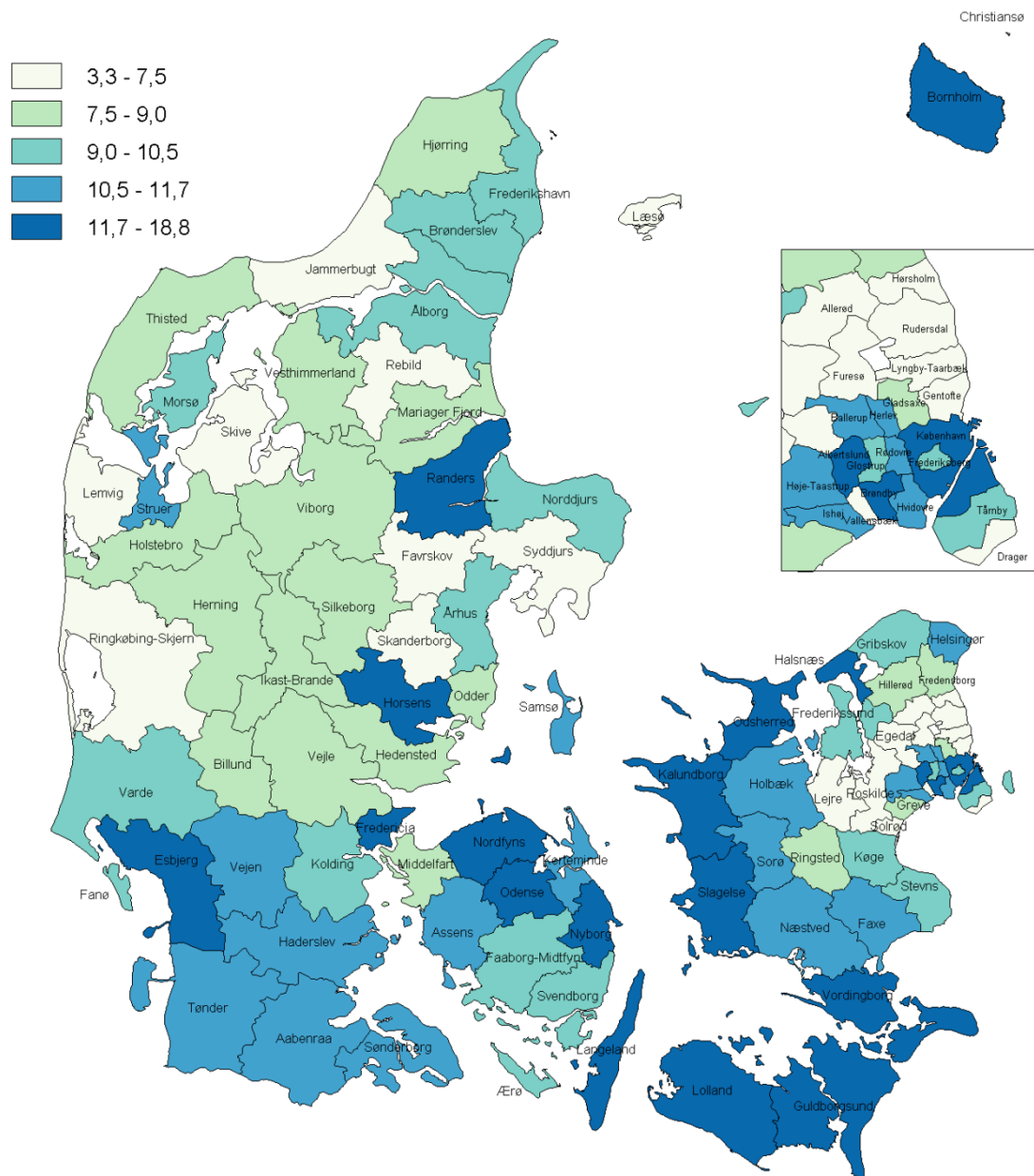
3.5 Hvor bor de sårbare børn?

Ovenfor definerede vi de sårbare børn som de 10 % af børnene, der på landsplan har den højeste risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger. Det må dog på forhånd forventes, at der er forskel på, hvor stor en andel de sårbare børn udgør af den samlede børnebefolkning i de enkelte kommuner. Sådanne kommunale variationer er omdrejningspunktet for dette afsnit.

For at belyse i hvilke kommuner, der bor relativt mange eller få sårbare børn, har vi fordelt de i alt 42.518 sårbare børn ud på deres bopælskommuner. Som beskrevet i metodeafsnittet (3.1.1) er hvert enkelt barn koblet til den kommune, hvor vedkommende har boet i størstedelen af sin barndom. Undtagelsen er de børn, som er anbragt i en anden kommune end den kommune, som har iværksat barnets anbringelse. I disse tilfælde kobles barnet til den kommune, som har handleforpligtelsen.

Figuren nedenfor viser, hvor stor andel af det samlede antal børn fra årgangene 1992-1997, som i de enkelte kommuner falder inden for gruppen af sårbare børn. I figuren er kommunerne opdelt i fem lige store grupper. Den mørkeblå farve markerer fx den femtedel af kommunerne, der har den største andel sårbare børn.

Figur 3.5 Sårbare børn som andel af den samlede børnebefolkning i den enkelte kommune (procent)



Landkortet viser, at der er stor variation i, hvor stor andel af den samlede børnebefolkning der er sårbare på tværs af kommunerne. Lavest ligger en række nordsjællandske kommuner, Gentofte, Rudersdal, Allerød og Lyngby-Taarbæk Kommuner, hvor de sårbare børn udgør mindre end 5 % af det samlede antal børn og unge fra årgangene 1992-1997. I toppen ligger Langeland, Halsnæs og Lolland Kommuner, hvor de sårbare børn udgør mere end 15 % af det samlede antal børn og unge. De specifikke værdier for hver enkelt kommune kan ses i bilag 3.

Der kan ses geografiske tendenser til, at andelen af sårbare børn er relativt lille i kommuner i Midt- og Vestjylland samt Nordsjælland. Omvendt er andelen overvejende stor i kommuner omkring Lolland-Falster, i hovedstadsområdet, på Vestsjælland, i Sønderjylland og på Nordfyn.

Landkortet viser, at opgaven med at løfte de sårbare børns skolepræstationer alt andet lige må forventes at være større i nogle kommuner end i andre. Samtidig viser landkortet dog, at der bor sårbare børn i alle kommuner. Derfor er udfordringen med at hjælpe de sårbare børn til at klare sig godt i grundskolen også relevant for alle kommuner på tværs af landet. De sårbare børns skolepræstationer er i fokus i næste kapitel. Inden da præsenterer vi dog først resultaterne fra en analyse af forskelle i kommunernes foranstaltningspraksis.

3.6 Forskelle i kommunal foranstaltningspraksis

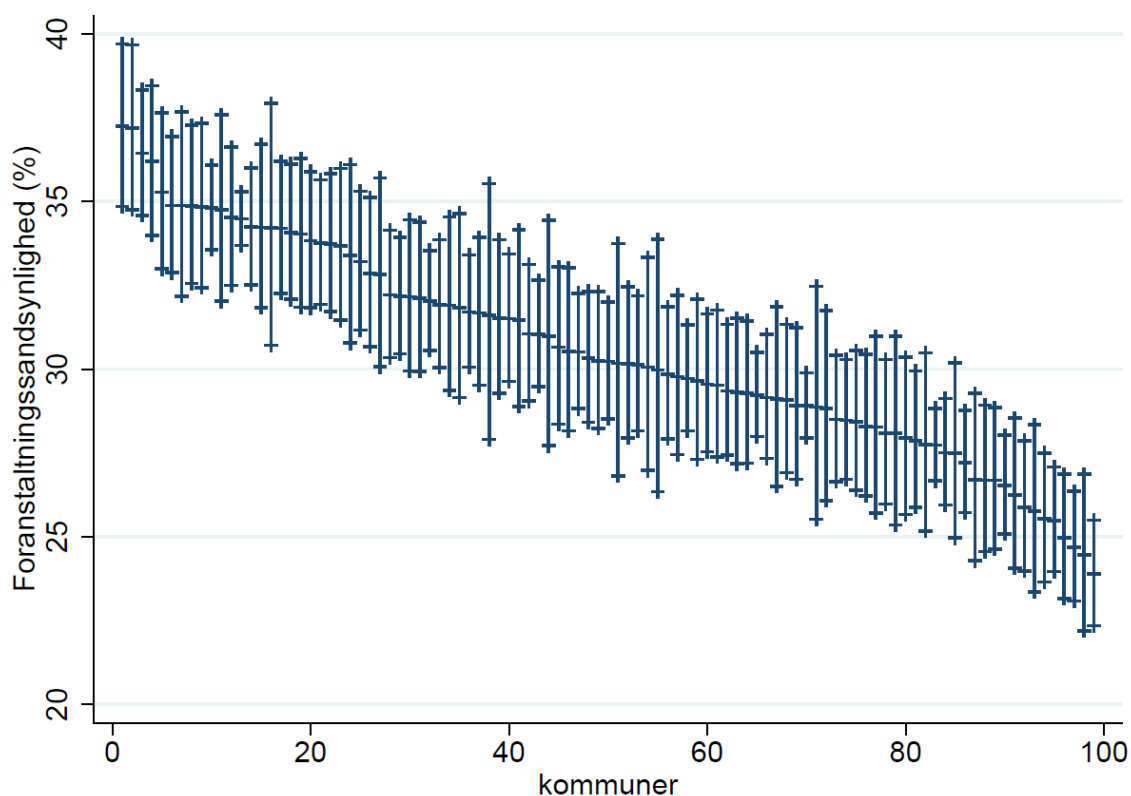
Den statistiske model, som er beskrevet ovenfor, kan også bruges til at belyse forskelle i kommunal praksis med hensyn til iværksættelse af sociale foranstaltninger. Vi kan beregne forskelle med hensyn til sandsynligheden for, at samme sårbare barn (et barn med gennemsnitsværdier på alle variable for gruppen af sårbare børn) modtager en social foranstaltning afhængigt af, hvilken kommune barnet bor i. Analysen foretages med en logistisk multilevel model, som kan anvendes til at estimere de forskelle i foranstaltningspraksis, som kan tilskrives kommunale forskelle – og ikke forskelle i børnenes sociale baggrund eller tilfældig individuel variation (jf. afsnit 3.1.2).

Som nævnt tidligere i rapporten, findes der ikke oplysninger om familierettede forebyggende foranstaltninger på individniveau i de tilgængelige registerdata. Danmarks Statistik har dog opgjort omfanget af familierettede forebyggende foranstaltninger på kommuneniveau i årene 2001-2005 og 2007-2011. På baggrund af disse oplysninger har vi dannet en variabel for det gennemsnitlige antal familierettede forebyggende foranstaltninger delt med antallet af sårbare børn i den enkelte kommune. For at tage højde for variationer i omfanget af kommunernes samlede foranstaltningsforbrug, inddrages denne variabel i analysen af de kommunale forskelle med hensyn til foranstaltnings sandsynlighed.

Resultaterne fra analysen af de kommunale variationer i det gennemsnitlige sårbare barns sandsynlighed for at modtage en foranstaltning er vist i nedenstående figur¹⁴. Værdierne for landets 98 kommuner er sorteret efter sandsynlighed for modtagelse af foranstaltning og med angivelse af konfidensintervaller. Konfidensintervallerne er konstrueret således, at vi for to kommuner, der ikke har overlappende intervaller, med omtrentlig 95 % sikkerhed kan konkludere, at deres reelle foranstaltningspraksis i forhold til sårbare børn er forskellig.

¹⁴ Sandsynlighederne i figuren er estimeret for et sårbart barn, der er gennemsnitligt på alle medtagne variable – dog med den undtagelse, at der tages udgangspunkt i, at barnet er født i den seneste af de medtagne fødselsårgange (1997). Den gennemsnitlige sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning er en smule lavere for denne fødselsårgang end de 33 %, som er angivet i tabel 3.4 ovenfor. De relative forskelle mellem kommunerne er dog de samme, uanset hvilken fødselsårgang der tages udgangspunkt i.

Figur 3.6 Sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn modtager en social foranstaltning i de forskellige kommuner

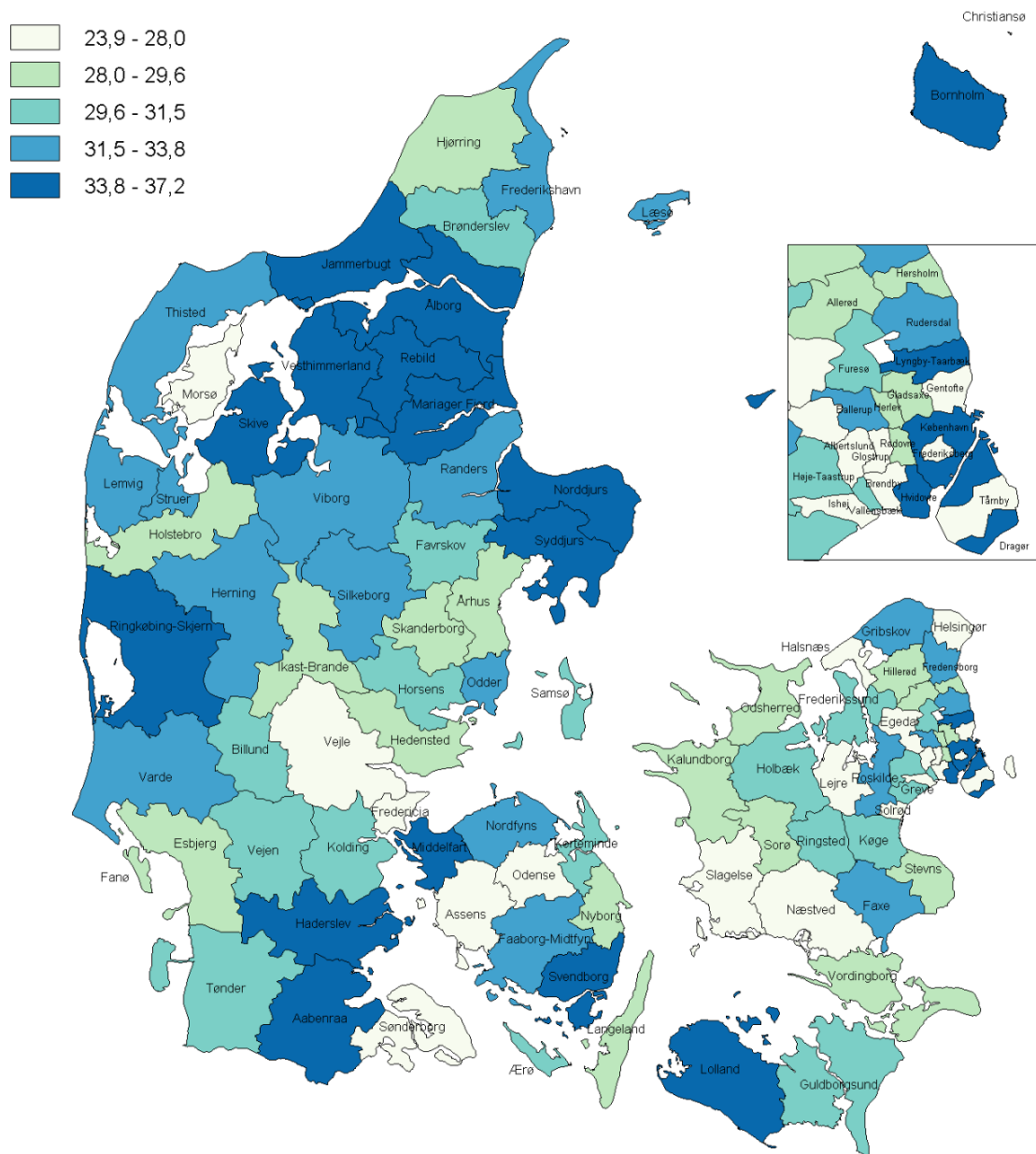


Figuren viser, at foranstaltningspraksis varierer en del mellem kommunerne. I nogle kommuner er sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn modtager en social foranstaltning under 25 %, mens den er over 35 % i andre kommuner.

Det skal understreges, at ovenstående giver et billede af den historiske foranstaltningspraksis i perioden 1992-2013 for børnene født i årene fra 1992 til 1997. Kommunerne kan have ændret praksis sidenhen.

Nedenstående landkort viser den geografiske fordeling af foranstaltningsandsynligheden. Igen er kommunerne opdelt i fem lige store grupper, denne gang efter hvor stor sandsynlighed det gennemsnitlige sårbare barn har for at blive modtaget af en foranstaltning i den enkelte kommune.

Figur 3.7 Sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn modtager en social foranstaltning i de forskellige kommuner (procent)



I Helsingør, Gentofte og Fredericia Kommuner har det gennemsnitlige sårbare barn en sandsynlighed under 25 % for at blive modtager af en social foranstaltning. I Skive, Ringkøbing-Skjern, Aabenraa, Syddjurs og Vesthimmerland Kommuner har samme barn imidlertid en sandsynlighed for at modtage sociale foranstaltninger, som ligger over 35 %.

Der kan tænkes at være forskellige årsager til de kommunale forskelle, som landkortet ovenfor illustrerer. Mulige forklaringer kan være, at kommunerne har forskellige serviceniveauer på området, at der er forskellige kulturer og traditioner i forvaltningerne for, hvor massive problemer der skal til, før kommunen iværksætter sociale foranstaltninger, eller at kommunernes foranstaltningsmuligheder og brug af fx indsatser efter Servicelovens § 11 (som ikke indgår i ovenstående) er forskellige. Det er ikke muligt på det datagrundlag, som

er tilgængeligt for dette projekt, at sige noget om, hvilke af disse forklaringer (eller nogle helt andre) der ligger bag de kommunale variationer.

Uanset årsagen, så indikerer denne analyses resultater, at kommunerne ikke er lige tilbøjelige til at iværksætte sociale foranstaltninger efter Serviceloven. Derfor kan det være misvisende at sammenligne kommunerne på baggrund af oplysninger om de børn, som faktisk modtager foranstaltninger uden at korrigere herfor, da gruppen af foranstaltningsmodtagere i så fald vil være forskellig fra kommune til kommune. Dette er et argument for i stedet at sammenligne kommunerne i forhold til, hvordan gruppen af sårbare børn klarer sig i skolen. Dette er fokus for rapportens næste kapitel.

4 Hvordan klarer de sårbare børn sig i grundskolen?

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvordan gruppen af sårbare børn klarer sig fagligt i grundskolen, samt hvilke kommunale variationer der er i den henseende. Der ses primært på børnenes præstationer ved folkeskolens afgangsprøve. Dels undersøger vi, hvor stor en del af de sårbare børn der opnår en "acceptabel afgangsprøve", forstået som opnåelse af et karaktergennemsnit på mindst 2. Dels undersøger vi de sårbare børns karaktergennemsnit – både samlet og specifikt i fagene dansk og matematik. I slutningen af kapitlet ser vi desuden på, hvordan de sårbare børn klarer sig i de nationale test og på omfanget af deres skolefravær.

Ligesom i forbindelse med analysen af den kommunale foranstaltningspraksis anvendes multilevel modeller til at estimere den effekt på de sårbare børns faglige resultater, der kan tilskrives kommunen – og ikke børnenes baggrundsforhold eller tilfældig individuel variation. Der anvendes logistisk multilevel regression til identifikation af kommuneeffekter i forhold til, om de sårbare børn opnår en acceptabel afgangsprøve. Der anvendes multilevel regression til estimation af kommunernes effekt på de sårbare børns karakterresultater. Analyserne baserer sig på de baggrundsvariable, som er anvendt og beskrevet i kapitel 3. Inden analysernes resultater præsenteres, indledes kapitlet dog med metodiske overvejelser omkring beregning af karaktergennemsnit.

4.1 Beregning af karaktergennemsnit og vurdering af acceptabel skolepræstation

Børnenes karaktergennemsnit beregnes som et simpelt gennemsnit af hver elevs karakterer i de otte bundne prøver ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve i årene 2007-2014¹⁵. Der anvendes prøvekarakterer frem for årskarakterer, fordi førstnævnte bedømmes af eksperterne censorer og derfor må forventes at være mere objektive bedømmelser af elevernes præstationer. Fra og med skoleåret 2012/2013 gives der ikke længere en særskilt karakter i dansk orden, hvorfor ordenskarakterer ikke indgår i gennemsnittet.

Opnåelse af et karaktergennemsnit på mindst 2 anvendes som grænse for, om en elev har opnået en "acceptabel" 9. klasses afgangsprøve. Ifølge Undervisningsministeriet gives karakteren 2 for "den tilstrækkelige præstation, der demonstrerer den minimalt acceptable grad af opfyldelse af fagets mål"¹⁶. I det øvrige uddannelsessystem angiver karakteren 2 grænsen mellem en bestået og en ikke-bestået prøve, ligesom et gennemsnit på 2 i folkeskolens afgangsprøve i dansk og matematik er blevet indført som adgangskrav på erhvervsuddannelserne. Man kan dog principielt hverken bestå eller dumpe folkeskolens afgangsprøve. Derfor har vi valgt at anvende betegnelsen "acceptabel afgangsprøve" om opnåelse af et karaktergennemsnit på mindst 2.

Børnenes karaktergennemsnit beregnes alene på baggrund af oplysninger om de afgangsprøver, som børnene har taget. Det trækker ikke ned i barnets karaktergennemsnit, hvis barnet mangler at tage én eller flere prøver. Derfor behøver et barn kun at opnå karakteren

¹⁵ De inkluderede prøver er: dansk (læsning, retskrivning, skriftlig og mundtlig), matematik (problemløsning og færdigheder), engelsk (mundtlig) og fysik/kemi (praktisk/mundtlig).

¹⁶ <http://uvm.dk/Uddannelser/Paa-tvaers-af-uddannelserne/7-trins-skalaen/Karakterer-paa-7-trins-skalaen>

2 i en enkelt af de 8 afgangsprøver i 9. klasse for at tælle med i analyserne som et barn med en acceptabel afgangsprøve. På den måde gives de sårbare børn så at sige vidtgående muligheder for at tælle positivt med i opgørelserne af skolepræstationer. Det skal dog nævnes, at det i praksis er ret få af de sårbare børn, som kun går op til meget få afgangsprøver. Langt den største del af de sårbare børn går enten op til alle 8 prøver eller slet ingen.

Afgangsprøver, som ikke er blevet aflagt, fx på grund af udeblivelse, sygdom, fritagelse eller lignende, indregnes ikke i elevens karaktergennemsnit. Børn, som slet ikke har aflagt nogen prøver, indgår i rapportens analyse af, hvor stor andel af de sårbare børn, der har opnået en acceptabel afgangsprøve (hvor de indgår som havende ikke acceptable prøver). De børn, som slet ikke har taget nogen prøver, indgår til gengæld ikke i rapportens analyse af de sårbare børns karaktergennemsnit. Da forholdsvis mange af de sårbare børn aldrig tager en afgangsprøve, er det væsentligt at være opmærksom på denne forskel mellem de to analyser i henholdsvis afsnit 4.2 og 4.3.

En del af børnene har taget 9. klasses afgangsprøver som afslutning på 10. klasse. Disse børns prøver indgår på lige fod med de øvrige prøver i vurderingen af børnenes skolepræstationer.

En lille del af børnene fra årgang 1992-1997 har ikke taget 9. klasses afgangsprøve, men har til gengæld aflagt en eller flere 10. klasses prøver i tilsvarende fag (og form) på et senere tidspunkt. Disse børn indgår i analysen af, hvor stor andel af de sårbare børn, der har opnået en acceptabel afgangsprøve. Børnene er kategoriseret som havende en acceptabel afgangsprøve, hvis de har opnået et karaktergennemsnit på mindst 2 i de 10. klasses prøver, som svarer til de bundne 9. klasses prøver. Har barnet aflagt prøver i både 9. og 10. klasse, er det 9. klasses prøverne, som indgår i analysen. I analysen af de sårbare børns karaktergennemsnit indgår 10. klasses prøverne ikke, da vi i denne analyse udelukkende ser på karaktergennemsnit ved 9. klasses afgangsprøve.

Et barn skal som udgangspunkt starte i børnehaveklasse i august måned i det kalenderår, hvor barnet fylder 6 år¹⁷. Med mindre et barn starter et år senere i skole, går en klasse om, eller afbryder sin skolegang, afsluttes folkeskolens 9. klasse derfor i det kalenderår, hvor barnet fylder 16 år. For børnene fra årgang 1992-1997, som vi følger i denne rapport, betyder det, at vi som udgangspunkt forventer, at de aflægger folkeskolens 9. klasses afgangsprøve i årene 2008-2013. I praksis er der dog en stor del af børnene, som først tager 9. klasses prøverne i det år, hvor de fylder 17 år, og disse prøver inddrages derfor også i analyserne. Børn, der ikke er registreret som bosiddende i Danmark i et af de år, hvor de fylder 15 eller 16, er ikke medtaget i analysen, med mindre de har taget en afgangsprøve.

Nogle få børn fra årgang 1992-1997 har taget afgangsprøver tidligere end år 2007, hvor de nuværende bundne prøvafag blev indført. Disse børn indgår i rapportens analyser og kategoriseres som havende en acceptabel afgangsprøve, hvis de har opnået et karaktergennemsnit på 2 eller højere i de fag, som svarer til de nuværende bundne prøvafag, og deres karaktergennemsnit medregnes ligeledes.

4.2 Opnåelse af acceptabel afgangsprøve

På landsplan er det blot 70 % af de sårbare børn fra årgang 1992-1997, som opnår en acceptabel afgangsprøve – dvs. en afgangsprøve med et karaktergennemsnit på mindst 2.

¹⁷ Se evt. <http://uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Fag-timetal-og-overgange/Skolestart-og-boernehaveklassen/Skolestart>

Dette gælder vel at mærke, selvom børnene også indgår med en acceptabel afgangsprøve, hvis de kun har taget et begrænset antal prøver og har opnået et gennemsnit på mindst 2. Til sammenligning er det 93 % af de øvrige børn, som opnår en acceptabel afgangsprøve. På landsplan er det altså en markant lavere andel af de sårbare børn, som opnår en acceptabel afgangsprøve, end det er tilfældet for de øvrige børn.

Af de sårbare børn, der ikke opnår en acceptabel afgangsprøve, er det kun en lille del (ca. 7 % af alle sårbare børn), der rent faktisk går op til prøverne og opnår et karaktergennemsnit på under 2. Det gælder imidlertid, at hele 23 % af de sårbare børn slet ikke har taget en afgangsprøve, hvilket kun gælder for under 5 % af de øvrige børn. En stor udfordring i forhold til at løfte de sårbare børns skolepræstationer ved folkeskolens afgangsprøve er altså, at rigtig mange af de sårbare børn slet ikke går op til prøverne. På det tilgængelige datagrundlag er det ikke muligt at vurdere, om nogle af disse børn kunne have opnået et gennemsnit på 2, hvis de var gået op til afgangsprøven.

Vi har dog undersøgt skoleforløbet for den gruppe af sårbare børn, som ikke tager en afgangsprøve. 21 % af disse børn har ikke afsluttet 9. eller 10. klasse. 8. klasse eller lavere er registreret som de højeste klassetrin, de har gennemført. Blandt de resterende sårbare børn, der altså har gennemført 9. klasse uden en afgangsprøve, har 43 % gennemført denne på en almindelig folkeskole; 21 % har gået på en specialskole; 13 % på en efterskole; 12 % på et dagbehandlingstilbud og behandlingshjem; 7 % på kommunale ungdomsskoler og ungdomskostskoler; og cirka 3 % har gennemført 9. klasse på en friskole eller privat grundskole. Cirka en fjerdedel af de sårbare børn, der ender med ikke at gå op til afgangsprøven, kommer fra skoler, hvor kun få elever (under 25 %) i det hele taget tager prøven.

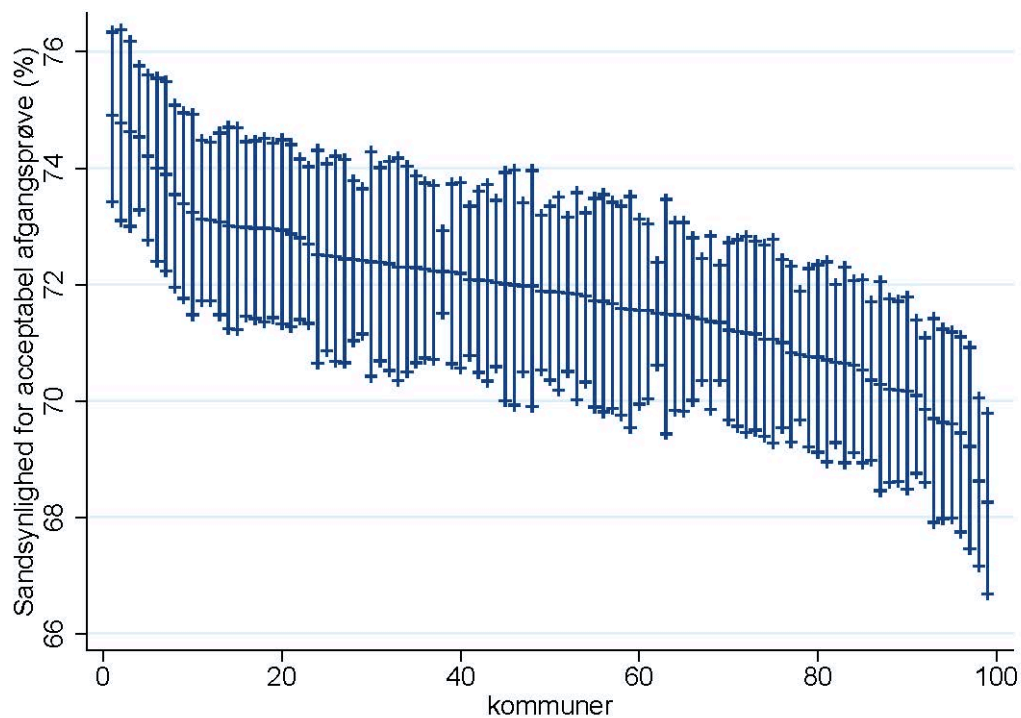
Disse tal viser, at en betydelig del af de sårbare børn, som aldrig tager folkeskolens afgangsprøve, går på skoler, som på den ene eller anden måde kan karakteriseres som specialtilbud. Om disse børns liv er præget af vanskeligheder i et omfang, som gør, at de ikke kan gå op til folkeskolens afgangsprøve, kan vi ikke vurdere på det datagrundlag, som er tilgængeligt i dette projekt. Tallene viser dog også, at en stor del af de sårbare børn, som ikke tager en afgangsprøve, går på almindelige folkeskoler, hvor man som udgangspunkt må forvente, at børnene er i stand til at tage folkeskolens afgangsprøve.

I det følgende belyses de kommunale forskelle med hensyn til de sårbare børns opnåelse af en acceptabel afgangsprøve, når der tages højde for, at de sårbare børns baggrundsforhold varierer fra kommune til kommune. De kommunale variationer præsenteres som forskelle i sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve i de forskellige kommuner. Med andre ord sammenligner vi, hvor sandsynligt det er, at det samme sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve, afhængig af barnets bopælskommune. Som nævnt anvendes en multilevel model til at estimere den effekt på de sårbare børns faglige resultater, der kan tilskrives kommunen.

De kommunale variationer med hensyn til det gennemsnitlige sårbare barns sandsynlighed for at opnå en acceptabel afgangsprøve er præsenteret i figur 4.1 nedenfor¹⁸. Figuren viser kommunerne sorteret efter sandsynlighed for acceptabel afgangsprøve og med angivelse af konfidensintervaller. Konfidensintervallerne er konstrueret således, at vi for to kommuner, der ikke har overlappende intervaller, med omtrentlig 95 % sikkerhed kan konkludere, at deres reelle effekt på de sårbare børns skolepræstationer er forskellig.

¹⁸ Sandsynlighederne i figuren er estimeret for et sårbart barn, der er gennemsnitligt på alle medtagne variable – dog med den undtagelse, at der tages udgangspunkt i, at barnet er født i den seneste af de medtagne fødselsårge (1997). Sandsynligheden for at opnå en acceptabel afgangsprøve er lidt større for denne fødselsårge end de 70 %, som er angivet i starten af dette afsnit. De relative forskelle mellem kommunerne er dog de samme, uanset hvilken fødselsårge der tages udgangspunkt i.

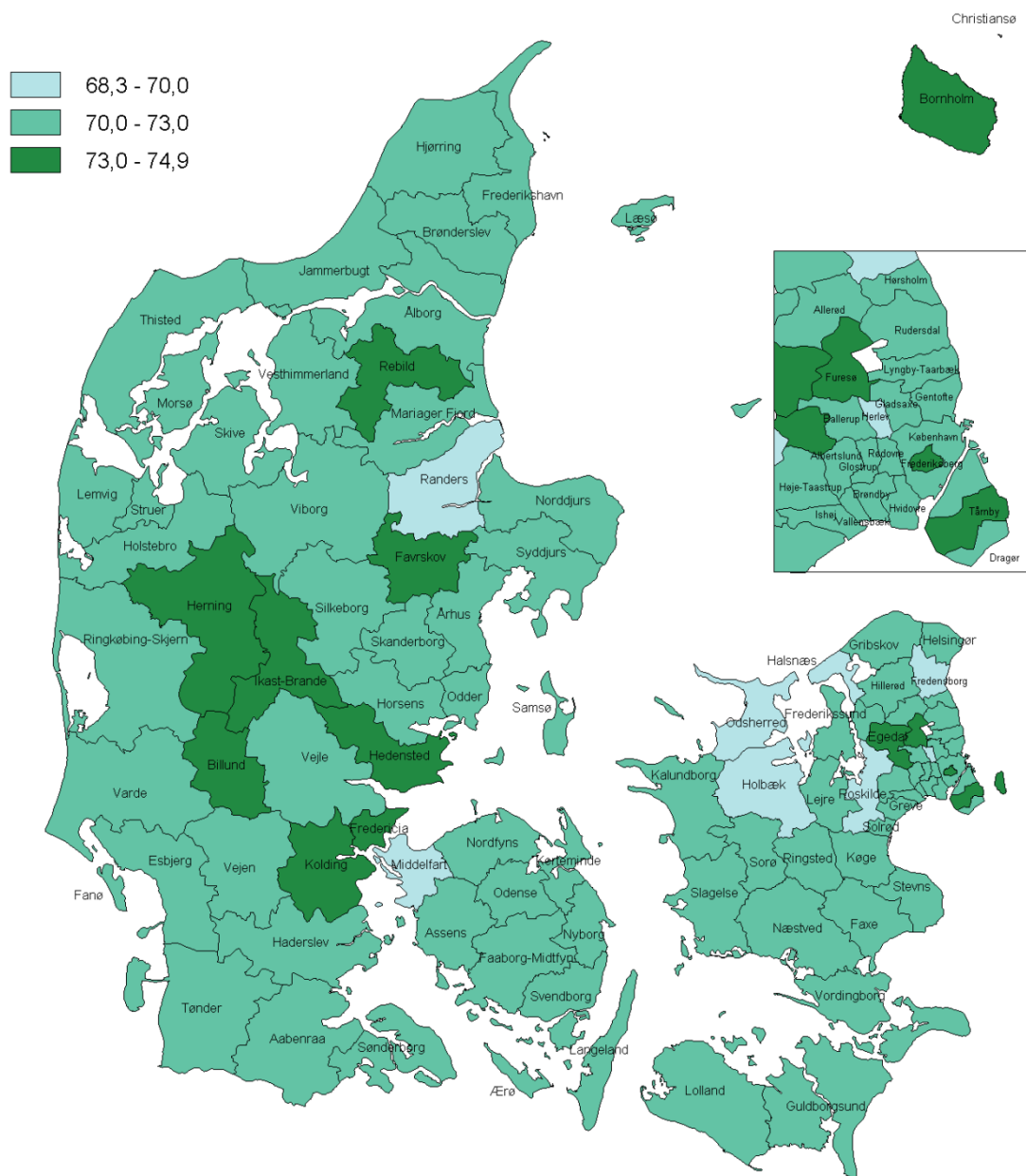
Figur 4.1 Sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve i de forskellige kommuner



Figuren viser først og fremmest, at der ikke er særligt store forskelle på, i hvor høj grad de sårbare børn opnår en acceptabel afgangsprøve fra kommune til kommune. Det gennemsnitlige sårbare barns sandsynlighed for at opnå en acceptabel afgangsprøve ligger således mellem 70 % og 73 % i hele 77 af de 98 kommuner, som indgår i analysen. For en stor del af kommunerne er den statistiske usikkerhed på estimatet endvidere så stor, at der kun er få eller ingen andre kommuner, der med sikkerhed har en bedre eller ringere evne til at hjælpe de sårbare børn til at opnå en acceptabel afgangsprøve.

I enderne af kommunefordelingen er der dog nogle interessante forskelle. Der er nogle kommuner, der klarer sig signifikant bedre end andre kommuner og tilsvarende nogle kommuner, der klarer sig signifikant dårligere. Figur 4.2 viser fordelingen af estimerne for de enkelte kommuner.

Figur 4.2 Sandsynligheden for at det gennemsnitlige sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve afhængig af, hvilken kommune barnet bor i (procent)



Figuren viser, at i den kommune (Roskilde), som har den største negative effekt, har det gennemsnitlige sårbare barn en sandsynlighed for at opnå en acceptabel afgangsprøve på lige over 68 %, mens sandsynligheden for det samme barn ligger på knap 75 % i den kommune, som har størst positiv effekt (Frederiksberg). Altså et spænd på cirka 7 procent-point fra den mindst til den mest succesfulde kommune.

4.3 Karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangsprøve

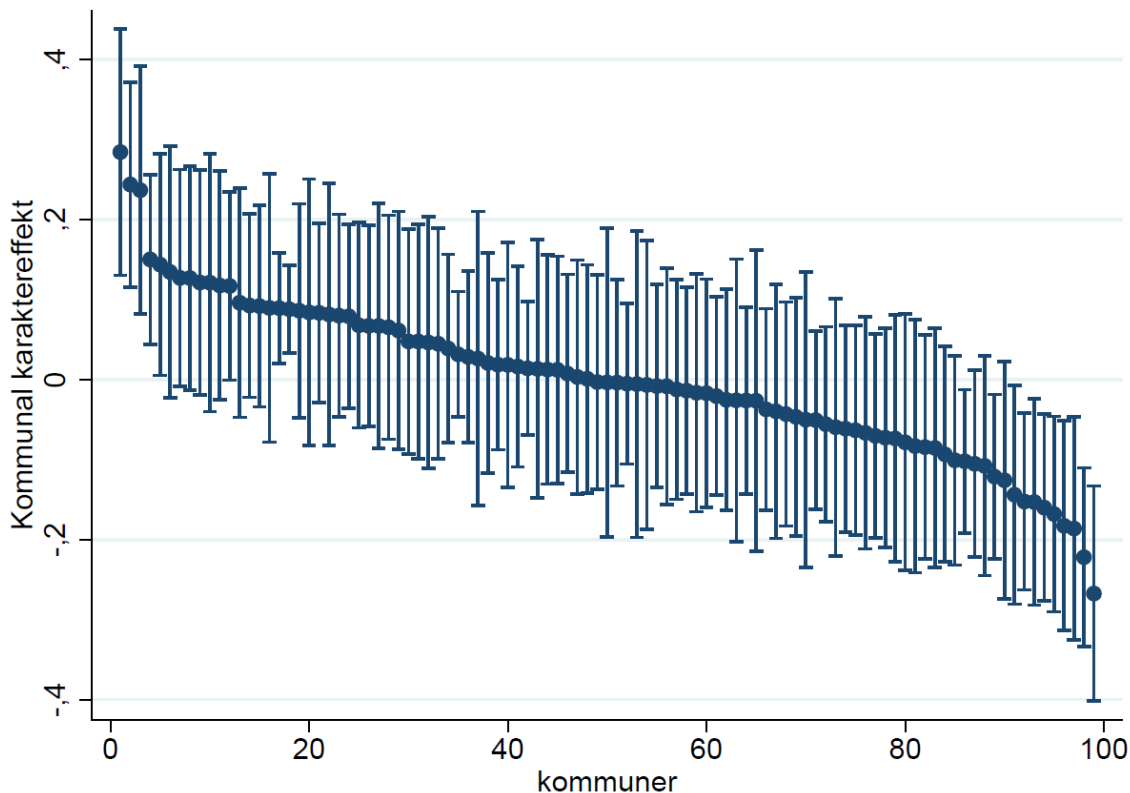
I det følgende ser vi nærmere på de sårbare børns karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangsprøve. En analyse af karaktergennemsnit har den fordel, at der kan sættes fokus

på, om nogle kommuner har større succes end andre med at hæve niveauet for de sårbare børns skolepræstationer, også højere end karakteren 2. Som nævnt er det kun de sårbare børn, som har taget en eller flere af folkeskolens 9.klasses afgangsprøver, som indgår i denne analyse af karaktergennemsnit. Som udgangspunkt må man derfor formode, at det er den fagligt stærkeste del af de sårbare børn, som indgår i analysen.

Det landsgennemsnitlige sårbare barn fra årgang 1992-1997 opnåede et samlet karaktergennemsnit på 4,7 ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve. Til sammenligning opnåede de øvrige børn fra disse fødselsårgange et gennemsnit på 6,7, altså 2 karakterpoint højere end de sårbare børn. De sårbare børn klarer sig dermed langt fra lige så godt ved prøverne, som de øvrige børn. I tråd med den øvrige forskning på området viser dette, at social og sundhedsmæssig baggrund har stor betydning for, hvordan børn klarer sig i skolen (Wittrup 2011; Houlberg et al. 2013).

Figur 4.3 nedenfor viser de kommunale forskelle med hensyn til, hvor høje karakterer de sårbare børn i de enkelte kommuner opnår ved afgangsprøverne. For hver kommune har vi estimeret, hvor meget kommunen hæver eller sænker det gennemsnitlige sårbare barns karakterer ved afgangsprøve i forhold til landsgennemsnittet. Beregningen tager højde for, at der er forskelle med hensyn til sammensætningen af de sårbare børn i de forskellige kommuner. Ligesom før er estimererne endvidere angivet med konfidensintervaller, således at vi, hvis linjerne for to kommuner ikke overlapper, med 95 % sikkerhed kan sige, at de kommunale effekter er forskellige.

Figur 4.3 Fordeling af kommuneeffekter på sårbare børns karaktergennemsnit ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve

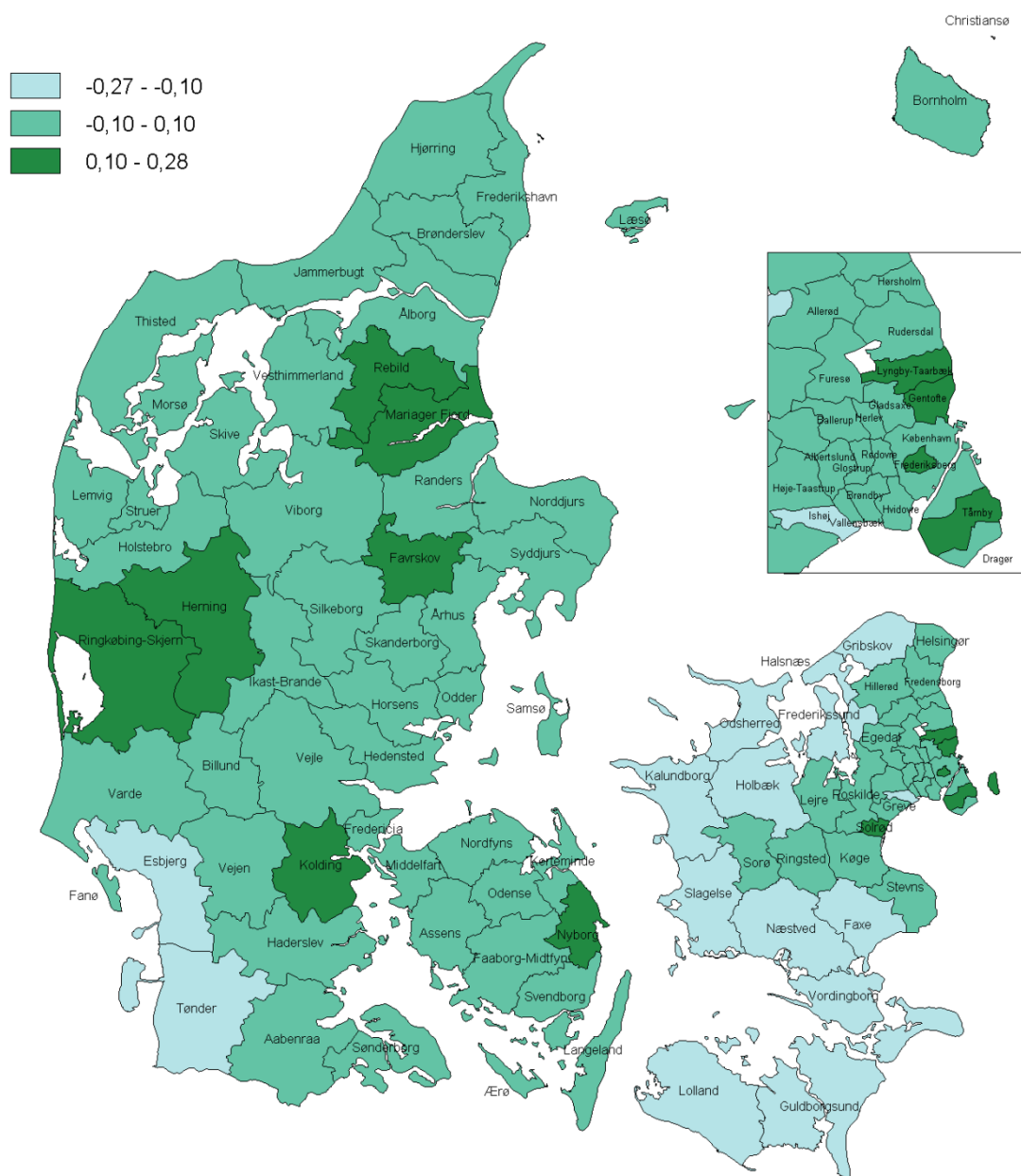


Det fremgår af figuren, at de bedste kommuner evner at hæve det gennemsnitlige sårbare barns karaktergennemsnit med op til 0,3 karakterpoint, mens andre kommuner omvendt sænker det gennemsnitlige sårbare barns karaktergennemsnit med mere end 0,2 karakterpoint. Forskellen mellem de bedste og dårligste kommuner er signifikant, hvilket indikerer et forbedringspotentiale for de kommuner, som har de laveste karaktereffekter.

Det ses dog også, at der for mange af kommunerne ikke er særligt store forskelle på deres karaktereffekter, ligesom mange af kommunernes konfidensintervaller er overlappende. Det overordnede billede er derfor, at der for en stor del af kommunerne kun er mindre forskelle på deres evne til at styrke de sårbare børns karaktergennemsnit.

Landkortet nedenfor viser den geografiske fordeling af kommuneeffekterne.

Figur 4.4 Kommuneeffekter på sårbare børns karaktergennemsnit ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve



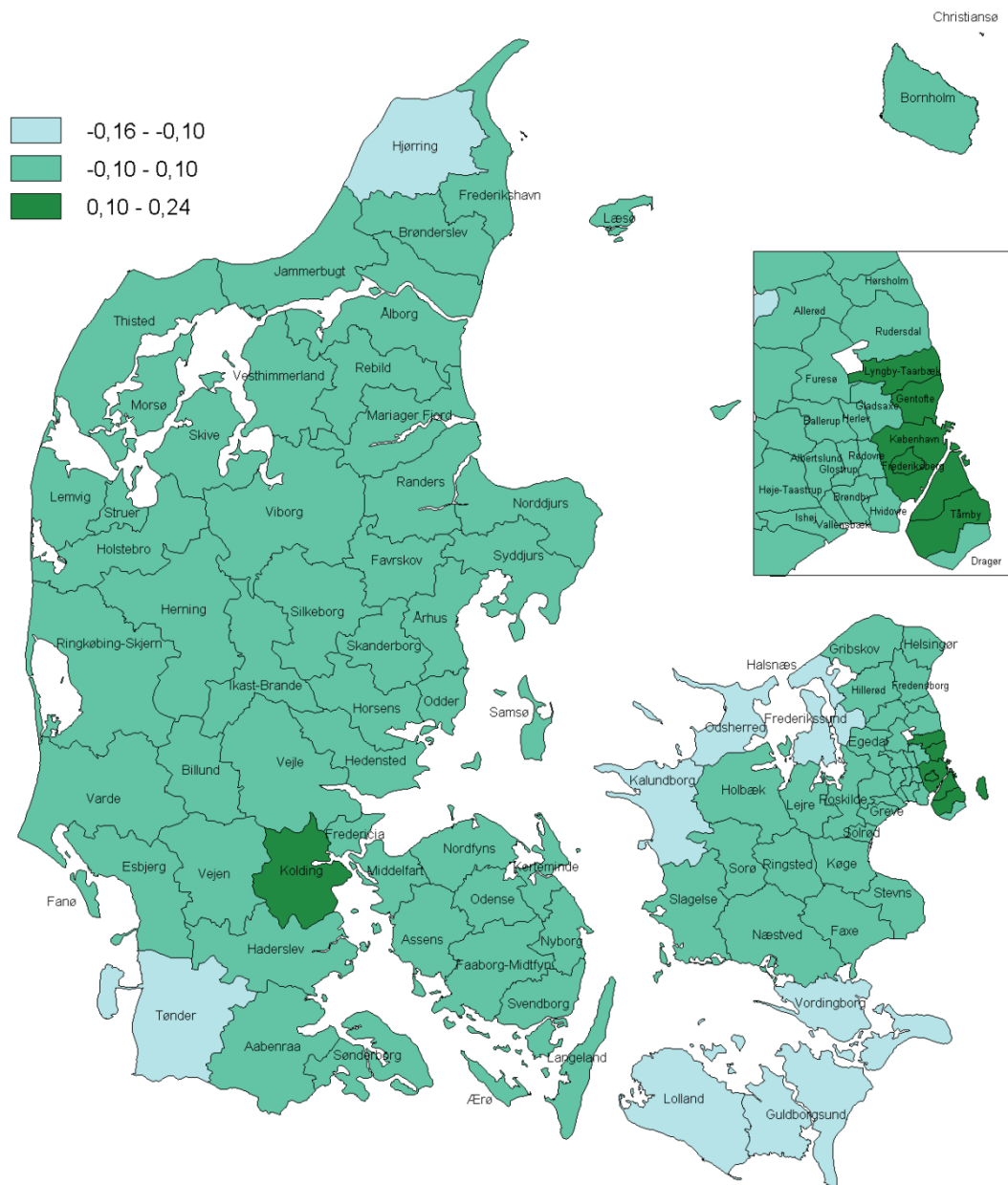
Landkortet viser, at det særligt er i kommuner på Vestsjælland samt Tønder og Esbjerg Kommuner, at de sårbare børn opnår et relativt lavt karaktergennemsnit. Gruppen af kommuner, som klarer sig relativt godt, er geografisk mere spredt. I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvordan de sårbare børn klarer sig specifikt i fagene dansk og matematik.

4.3.1 Karaktergennemsnit i fagene dansk og matematik

Et særskilt fokus på de sårbare børns karaktergennemsnit i fagene dansk og matematik er interessant ikke mindst, fordi disse fag har særligt fokus i de adgangskrav, som er indført på erhvervsuddannelserne.

Det landsgennemsnitlige sårbare barn fra årgang 1992-1997 opnåede et karaktergennemsnit på 4,8 i folkeskolens 9. klasses afgangsprøver i dansk. Til sammenligning opnåede de øvrige børn fra disse fødselsårgange et gennemsnit på 6,6. Forskellen på 1,8 karakterpoint mellem de sårbare børn og de øvrige børn er dermed en smule mindre, end det var tilfældet for det samlede karaktergennemsnit, men dog fortsat markant. De kommunale forskelle med hensyn til de sårbare børns karaktergennemsnit i dansk er vist i Figur 4.5 nedenfor.

Figur 4.5 Kommuneeffekter på sårbare børns karaktergennemsnit ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve i dansk

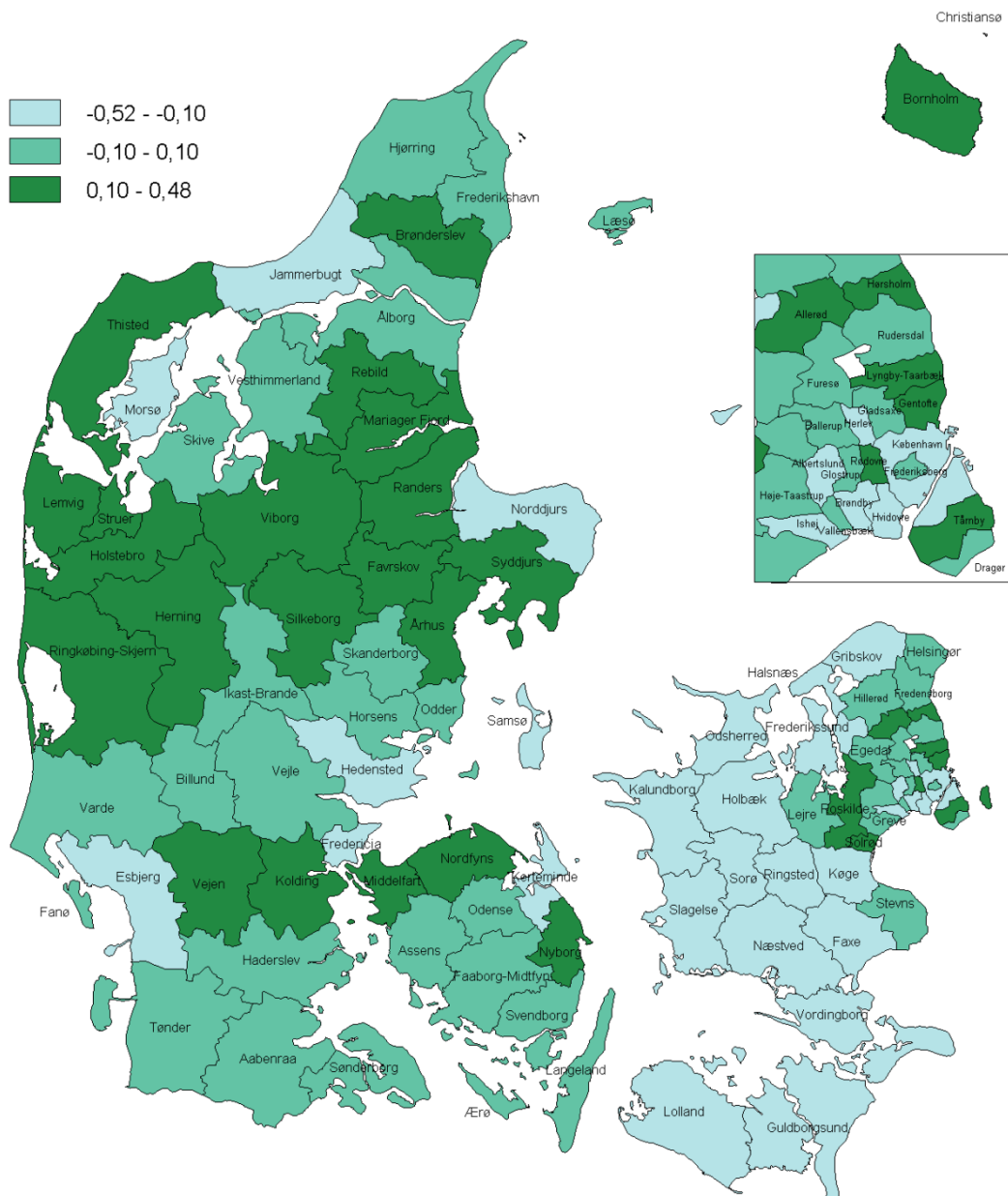


Landkortet viser for det første, at den kommunale variation i det gennemsnitlige sårbare barns karaktergennemsnit i dansk er lidt mindre, end for det samlede karaktergennemsnit. Derudover viser figuren, at i den kommune, som klarer sig dårligst, opnår det gennemsnitlige sårbare barn et karaktergennemsnit i dansk, som ligger 0,16 karakterpoint lavere end landsgennemsnittet. Omvendt formår den kommune, som klarer sig bedst, at hæve det gennemsnitlige sårbare barns karaktergennemsnit i dansk med 0,24 karakterpoint. Det er særligt kommuner i hovedstadsområdet, som klarer sig godt i dansk.

Det landsgennemsnitlige sårbare barn fra årgang 1992-1997 opnåede et samlet karaktergennemsnit på 4,5 ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve i matematik. Til sammenligning opnåede de øvrige børn fra disse fødselsårgegnede et gennemsnit på 6,9, altså 2,4 ka-

rakterpoint højere end de sårbare børn. De kommunale variationer i de sårbare børns karaktergennemsnit i matematik er vist i Figur 4.6 nedenfor.

Figur 4.6 Kommuneeffekter på sårbare børns karaktergennemsnit ved folkeskolens 9. classes afgangsprøve i matematik



Figuren viser, at de kommunale forskelle er noget større i matematik end i dansk. Denne forskel mellem fagene er velkendt fra analyser af kommunernes generelle evne til at løfte elever præstationer ved folkeskolens afgangsprøve (Wittrup 2011). Variationen mellem kommunerne går fra, at det gennemsnitlige sårbare barn opnår et gennemsnit i matematik, som ligger 0,52 karakterpoint lavere end landsgennemsnittet i den kommune, som klarer sig dårligst, til at samme barn opnår et gennemsnit, som ligger 0,48 karakterpoint højere end landsgennemsnittet i den kommune, som klarer sig bedst. Geografisk er det særligt en del kommuner i Midt- og Vestjylland, som klarer sig godt i matematik.

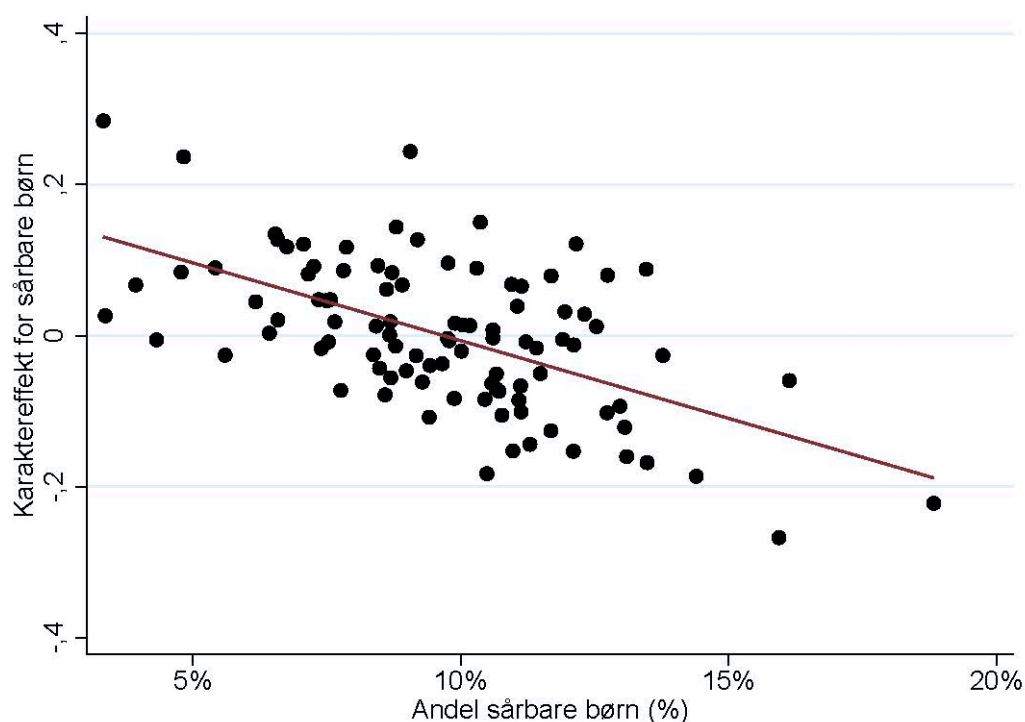
4.4 Sammenhænge på kommuneniveau

I analyserne ovenfor har vi belyst de kommunale variationer med hensyn til, hvordan de sårbare børn klarer sig ved folkeskolens afgangsprøve. Selvom analyserne generelt viste, at disse variationer har et begrænset omfang, kan det alligevel være interessant at undersøge forskellige mulige forklaringer på, hvorfor nogle kommuner er relativt bedre til at løfte de sårbare børns skolepræstationer end andre. Dette er fokus for det følgende.

Vi vil for det første undersøge, om der er en sammenhæng mellem, hvor stor en andel de sårbare børn udgør i den enkelte kommune, og hvordan de sårbare børn klarer sig i skolen. For det andet ser vi på sammenhængen mellem kommunernes evne til at løfte skolepræstationerne for henholdsvis de sårbare børn og gruppen af øvrige børn. For det tredje undersøger vi, om der er en sammenhæng mellem, hvor stor en del af de sårbare børn som går op til afgangsprøven og de sårbare børns karaktergennemsnit i den enkelte kommune. Endelig undersøger vi sammenhængen mellem sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn henholdsvis modtager en foranstaltning og opnår en acceptabel afgangsprøve i de enkelte kommuner.

Man kunne umiddelbart forvente, at kommuner, som har en relativ stor andel sårbare børn, alt andet lige står over for en større udfordring med hensyn til at løfte de sårbare børns skolepræstationer end kommuner, hvor der kun bor relativt få sårbare børn. Derfor er det interessant at undersøge, hvorvidt der er en sammenhæng mellem, hvor stor andel de sårbare børn udgør af den samlede børnebefolkning i den enkelte kommune, og hvordan de sårbare børn klarer sig i skolen. Denne sammenhæng er belyst i Figur 4.7 nedenfor.

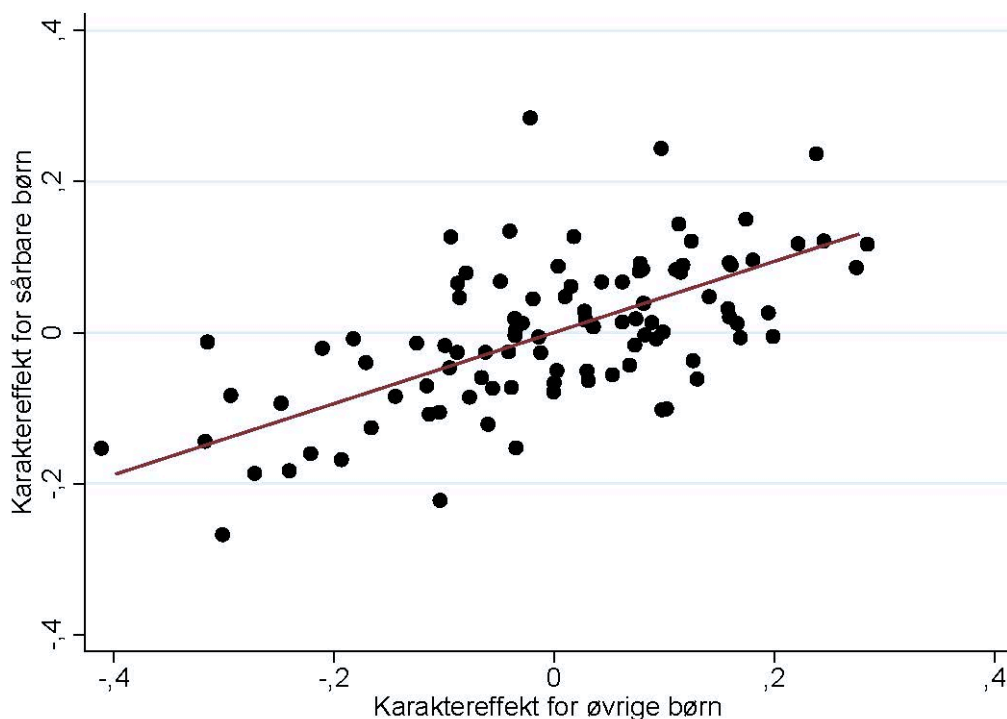
Figur 4.7 Sammenhængen mellem andelen af sårbare børn og kommunernes effekter på de sårbare børns karaktergennemsnit



Figuren viser en tendens til, at kommuner, som har en relativt stor andel sårbare børn, har sværere ved at løfte de sårbare børns karaktergennemsnit end kommuner, hvor der kun bor relativt få sårbare børn. De kommunale forskelle i de sårbare børns skolepræstationer synes altså til dels at hænge sammen med, at gruppen af sårbare børn er relativt større i nogle kommuner end i andre. Figuren viser dog også, at der er en del variation omkring denne tendens. Eksempelvis svinger karaktereffekten for sårbare børn mellem cirka -0,19 og 0,15 blandt den gruppe af kommuner, hvor der bor cirka 10 % sårbare børn.

Et andet forhold, som er relevant at undersøge, er, hvorvidt der er en sammenhæng mellem, hvor gode kommunerne er til at løfte karaktergennemsnittet for kommunens børn generelt og for de sårbare børn specifikt. Man kan forestille sig, at der er en positiv sammenhæng, således at kommuner, der generelt er relativt dygtige til at løfte elevernes faglige præstationer, også er dygtige til at løfte de sårbare børn. Omvendt kan man dog også forestille sig en negativ sammenhæng, således at der er et trade-off mellem at løfte gruppen af sårbare børn eller gruppen af øvrige børn. Sammenhængen mellem kommunernes effekter på henholdsvis de sårbare børns og de øvrige børns karaktergennemsnit er vist i Figur 4.8 nedenfor. Der er taget højde for forskelle i børnenes individuelle baggrundsforhold for både sårbare og øvrige børn.

Figur 4.8 Sammenhængen mellem kommunernes effekter på henholdsvis sårbare børns og øvrige børns karaktergennemsnit



Figuren viser en positiv sammenhæng mellem de to mål. Der er således en tendens til, at kommuner, som generelt er relativt gode til at løfte børns karaktergennemsnit, også er relativt dygtige til at løfte karaktergennemsnittet for de sårbare børn. Dette kan være en indikation på, at der er nogle fælles mekanismer, som har en positiv indvirkning på skolepræstationerne for både sårbare og øvrige børn.

En tredje sammenhæng, som er interessant at undersøge, er, hvorvidt andelen af sårbare børn, som går op til afgangsprøve i den enkelte kommune, hænger sammen med, hvor højt karaktergennemsnit gruppen af sårbare børn opnår. Som beskrevet tidligere i rapporten, er der en relativt stor del af de sårbare børn, som slet ikke går op til folkeskolens afgangsprøve. Man kan forestille sig, at dette især gælder for sårbare børn med meget dårlige skolekunderskaber, og at kommuner, hvor en relativt lille del af de sårbare børn går op til afgangsprøven, derfor opnår et bedre resultat i den analyse af de sårbare børns karaktergennemsnit, som blev præsenteret i afsnit 4.3. Derfor har vi undersøgt sammenhængen mellem sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn går op til afgangsprøven i de enkelte kommuner og kommuneeffekterne på de sårbare børns karaktergennemsnit.

Resultaterne fra denne analyse viser, at der ikke er nogen statistisk signifikant sammenhæng mellem de to mål. Kommuner, der er gode til at få de sårbare elever til at gå op til afgangsprøven, ser altså hverken ud til at være bedre eller dårligere til at hæve de sårbare elevers karaktergennemsnit end kommuner, hvor kun en mindre del af de sårbare børn tager afgangsprøven.

Endelig har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn bliver modtager af en foranstaltning i den enkelte kommune og sandsynligheden for, at det samme barn opnår en acceptabel afgangsprøve. Man kan forestille sig, at kommuner som iværksætter relativt mange sociale foranstaltninger til de sårbare børn også formår at løfte de sårbare børns skolepræstationer relativt meget. Analysen viser imidlertid, at der ikke er nogen sammenhæng mellem de to mål. De sårbare børn synes altså hverken at klare sig bedre eller værre, uanset om kommunen er relativt meget eller lidt tilbøjelig til at iværksætte sociale foranstaltninger til sårbare børn.

Opsamlende viser analyserne i dette afsnit, at der er tendenser til, at gruppen af sårbare børn opnår højere karaktergennemsnit i kommuner, hvor de sårbare børn udgør en relativt lille del af den samlede børnegruppe og i kommuner, som generelt er relativt dygtige til at løfte skolepræstationerne for den samlede elevgruppe¹⁹.

4.5 Øvrige mål for de sårbare børns skolepræstationer

I de første afsnit af dette kapitel har vi fokuseret på de sårbare børns skolepræstationer målt via karakterer ved folkeskolens afgangsprøve. Det skyldes til dels, at folkeskolens afgangsprøve udgør en solid og velafprøvet evaluering af elevernes faglige præstationer i folkeskolens fag, men det skyldes også i høj grad, at det er muligt og tilladt at benchmark kommunerne i forhold til, hvordan deres elever klarer sig ved folkeskolens afgangsprøve.

Inden for de seneste år er der dog også andre mål for elevers præstationer og trivsel i grundskolen, som er blevet tilgængelige. Det drejer sig for det første om børns præstationer i de nationale test og for det andet om børns fravær i grundskolen. De sårbare børns skolefravær og præstationer i nationale test er i fokus i dette afsnit.

¹⁹ Disse to effekter er robuste i forhold til kontrol for hinanden. Det vil sige, at kommuner med gode karaktereffekter for de øvrige børn fortsat har en signifikant højere karaktereffekt for sårbare børn, når der kontrolleres for andelen af sårbare børn. Ligeledes har kommuner med mange sårbare børn fortsat en signifikant lavere karaktereffekt for de sårbare børn, når der kontrolleres for karaktereffekten for de øvrige børn.

4.5.1 Nationale test

Fra og med 2010 er der indført obligatoriske nationale test i folkeskolen, hvor elevernes faglige kundskaber testes i en række forskellige fag. Særligt interessant er, at elever deltager i testene allerede fra 2. klasse. Dermed er det muligt at vurdere elevernes faglige præstationer væsentligt tidligere i børnenes livsforløb, end det er tilfældet med folkeskolens afgangsprøver.

Oplysninger fra de nationale test har dog en klar ulempe i forhold til formålet med denne rapport, hvor vi gerne vil undersøge den kommunale variation i de sårbare børns faglige præstationer. Det er nemlig bestemt ved lov, at det ikke er tilladt, at rangordne kommuner på baggrund af resultater fra de nationale test (jf. folkeskoleloven § 55b). Derfor er det kun resultater for gruppen af sårbare børn på landsplan, som kan præsenteres her.

Vi har valgt at fokusere på de sårbare børns præstationer i læsning i 8. klasse og matematik i 6. klasse. Da de nationale test, som nævnt, blev indført i 2010, er det primært børn fra årgang 1997, som har haft mulighed for at tage 6. klasses testen, mens en stor del af børnene fra årgangene 1995-1997 har taget testen i 8. klasse. Datagrundlaget er altså større for testen af læsning i 8. klasse.

Målene for børnenes faglige præstationer i de nationale test er dannet efter samme fremgangsmåde som anbefalet i Beuchert & Nandrup (2014). Testskalaen i de nationale test er oprindeligt en Rasch-skala, der er blevet standardiseret til et gennemsnit på 0 og en standardafvigelse på 1. I tabellen nedenfor sammenlignes de sårbare børns resultater i 8. klasses læsning og 6. klasses matematik med resultaterne for gruppen af øvrige børn.

Tabel 4.1 Resultater i nationale test i læsning 8. klasse og matematik 6. klasse for sårbare børn og øvrige børn 2010-2014 (afvigelse fra gennemsnit målt i standardafvigelser)

Test	Sårbare børn	Øvrige børn
Læsning 8. klasse	- 0,49 (n=13.520)	0,05 (n=144.426)
Matematik 6. klasse	- 0,56 (n=5.964)	0,06 (n=54.413)

Resultaterne i tabel 4.1 viser, at de sårbare børn klarer sig dårligere i de nationale test i både dansk læsning og matematik, end det er tilfældet for de øvrige børn. Det ses, at de sårbare børn opnår testscorer i prøven i 8. klasses læsning, som ligger cirka 0,5 standardafvigelse lavere end gennemsnittet for de øvrige børn. For 6. klasses prøven i matematik er tendensen den samme, men forskellene mellem de to grupper er lidt større.

4.5.2 Skolefravær

Et andet interessant mål, som er blevet tilgængeligt i de danske registre inden for de seneste år, er børns skolefravær. Fraværet siger ikke direkte noget om børnenes faglige niveau, men et højt fravær må dog betragtes som bekymrende.

Børns skolefravær registreres som enten sygdom, lovligt fravær eller ulovligt fravær. Ulovligt fravær er fravær, der ikke skyldes sygdom, herunder fravær, der ikke gøres rede for af forældrene samt fravær, der ikke er opnået tilladelse til af skolelederen (Undervisningsministeriet 2012). Oplysningerne er tilgængelige på individniveau i årene 2011-2014. Det betyder, at kun få børn fra årgangene 1992-1994 har gået i grundskolen i de år, hvor fra-

været er registreret nationalt på individniveau. Derfor fokuserer vi i det følgende på fraværet blandt børn fra årgangene 1995-1997.

I princippet er der ikke noget til hinder for at benchmarke kommunerne i forhold til, hvor meget fravær deres sårbare børn har. I praksis viser det sig dog, at der er en del forskel på, hvor stor andel af kommunernes børn, der er indberettet fraværsoplysninger om. I nogle kommuner er fraværet registreret for omkring 90 % af alle børn, mens det i andre kun er tilfældet for helt ned omkring 50 % af børnene fra årgang 1995-1997. Dertil kommer en usikkerhed om, hvorvidt de enkelte skolers og kommuners registrering af skolefravær er tilstrækkelig ensartet til at danne grundlag for en benchmarkinganalyse. Derfor har vi valgt ikke at benchmarke kommunerne på omfanget af de sårbare børns skolefravær, men nøjes med at præsentere resultater for gruppen af sårbare børn og øvrige børn på landsplan. Dette er vist i tabellen nedenfor.

Tablet 4.2 Antal dage med ulovligt fravær pr. år for sårbare børn og øvrige børn fra årgang 1995-1997 i perioden 2011-2014

	Sårbare børn	Øvrige børn
Antal dage med lovligt fravær pr. år	3,7	2,7
Antal sygedage pr. år	10,5	7,0
Antal dage med ulovligt fravær pr. år	6,5	2,2
Antal dage med fravær i alt	20,7	11,9
Antal observationer	17.818	152.222

Tabellen viser, at de sårbare børn i gennemsnit har et samlet fravær på 20,7 dage om året, hvor det for de øvrige børn kun gælder 11,9 dage. De sårbare børns fravær ligger således cirka 75 % højere end for den øvrige børnegruppe i perioden 2011-2014.

Særligt med hensyn til det ulovlige fravær er der store forskelle mellem de to børnegrupper. Tabellen viser således, at de sårbare børns ulovlige fravær er cirka tre gange så højt som de øvrige børns. De sårbare børn har i gennemsnit 6,5 dage med ulovligt fravær pr. år. For de øvrige børn er det samme tal kun 2,2. Også målt på skolefravær klarer de sårbare børn sig altså markant dårligere end gruppen af øvrige børn.

Opsamlende bekræfter resultaterne vedrørende skolefravær og de nationale test billedet fra rapportens øvrige analyser, nemlig at de sårbare børn halter betragteligt efter deres jævnaldrende i grundskolen.

5 Konklusion og perspektivering

Denne rapport har identificeret en gruppe af sårbare børn, der er defineret som de 10 % af de danske børn, der har højest risiko for at blive modtagere af sociale foranstaltninger. Hovedformålet har været at skabe et godt grundlag for at sammenligne kommunernes evne til at hjælpe børn i en sårbar position til at klare sig godt i grundskolen.

Rapporten har argumenteret for, at gruppen af sårbare børn er mere sammenlignelig på tværs af kommuner, end det er tilfældet for gruppen af børn, som faktisk modtager sociale foranstaltninger. At dette er tilfældet understøttes af resultaterne fra rapportens analyse af kommunernes foranstaltningspraksis i afsnit 3.6, som viste, at der er en del variation mellem kommunerne med hensyn til sandsynligheden for, at et barn med givne baggrundsforhold bliver modtager af en social foranstaltning. I nogle kommuner er sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn modtager en social foranstaltning under 25 %, mens den er over 35 % i andre kommuner.

De sårbare børn er karakteriseret ved i gennemsnit at være væsentligt dårligere stillet på en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold, end det er tilfældet for deres jævnaldrende. De sårbare børns forældre har blandt andet lavere indkomst og uddannelse og har oftere begået kriminalitet og været i kontakt med et psykiatrisk hospital, end det er tilfældet for forældrene til den øvrige børnegruppe. De sårbare børns opvækst er således i høj grad præget af en række sociale og sundhedsmæssige risikofaktorer.

Særligt fire resultater fra rapportens analyser skal fremhæves i det følgende.

For det første er det interessant, at *der er forskel på, hvor stor del af de enkelte kommuners børn, der falder inden for gruppen af sårbare børn*. I nogle kommuner udgør de sårbare børn således under 5 % af den samlede børnebefolkning, mens de i andre kommuner udgør over 15 %. Udfordringen med at hjælpe de sårbare børn er altså større i nogle kommuner end i andre.

For det andet viser rapporten, at *de sårbare børn klarer sig markant dårligere i grundskolen end deres jævnaldrende*. Kun 70 % af de sårbare børn opnår en afgangsprøve fra folkeskolen med et gennemsnit på mindst 2. Blandt de øvrige børn gælder dette for 93 %. Den store forskel mellem de to grupper hænger tæt sammen med, at en meget stor del af de sårbare børn slet ikke går op til folkeskolens afgangsprøve. Der ligger således en særlig udfordring i at få en større del af disse børn til i det hele taget at aflægge prøver.

Analyserne viser desuden, at den del af de sårbare børn, som går op til 9. klasses afgangsprøve, klarer sig væsentligt dårligere end den øvrige børnegruppe. Det landsgennemsnitlige sårbare barn fra årgang 1992-1997 opnåede et samlet karaktergennemsnit på 4,7 ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve. Til sammenligning opnåede det gennemsnitlige barn fra den øvrige børnegruppe et gennemsnit på 6,7. Altså en forskel på 2 karakterpoint. Ligeledes viser rapportens analyser, at de sårbare børn klarer sig dårligere i de nationale test og har et væsentligt højere skolefravær end øvrige danske børn.

Det tredje resultat, som skal fremhæves, er, at *der for størstedelen af kommunerne kun er begrænsede forskelle med hensyn til, hvordan de sårbare børn præsterer ved folkeskolens afgangsprøve*. Det gennemsnitlige sårbare barns sandsynlighed for at opnå en acceptabel afgangsprøve ligger således mellem 70 % og 73 % i hele 77 af de 98 kommuner, som indgår i analysen. Ligeledes er der for størstedelen af kommunerne ikke særlig store forskelle på det karaktergennemsnit, som det gennemsnitlige sårbare barn opnår. Udfordringerne

med at løfte de sårbare børns skolepræstationer er altså ganske store for alle kommunerne.

Selvom de kommunale forskelle i de sårbare børns skolepræstationer generelt er begrænsede, så indikerer rapportens analyser, at der er et vist forbedringspotentiale for de kommuner, som klarer sig dårligst i analyserne, hvis de kan blive lige så gode til at styrke de sårbare børns skolepræstationer som de kommuner, der klarer sig bedst.

I den kommune, som klarer sig dårligst i benchmarkingen, opnåede det gennemsnitlige sårbare barn fx en gennemsnitskarakter, som var cirka 0,5 karakterpoint lavere, end hvad samme barn opnåede i den kommune, der klarer sig bedst. Kommuner som fx Frederiksberg og Kolding klarer sig relativt godt i benchmarkinganalyserne, og deres praksis kan måske inspirere til mere effektfulde løsninger i kommuner med mindre gode resultater.

Det skal dog holdes in mente, at de kommunale forskelle i de sårbare børns skolepræstationer også til dels synes at hænge sammen med, at andelen af sårbare børn varierer blandt kommunerne. Kommuner med en relativt stor andel sårbare børn ser således ud til at have sværere ved at løfte de sårbare børns skolepræstationer end kommuner, hvor de sårbare børn udgør en relativt lille del af den samlede børnebefolkning.

Endelig er det for det fjerde interessant, at rapportens analyser viser *en positiv sammenhæng mellem kommunernes generelle evne til at løfte eleveres skolepræstationer og deres evne til at løfte skolepræstationerne blandt de sårbare børn*. Der er med andre ord en tendens til, at sårbare børn klarer sig relativt bedre i skolen i kommuner, hvor den øvrige børnegruppe også klarer sig relativt godt. Dette kan være en indikation på, at der er nogle fælles mekanismer, som har en positiv indvirkning på skolepræstationerne for både sårbare og øvrige børn.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at vi i denne rapport har kastet et historisk blik på de kommunale forskelle i foranstaltningspraksis, og hvordan de sårbare børn klarer sig i skolen. Forskellene i kommunernes foranstaltningspraksis kan potentielt ligge langt tilbage i tid. Ligeledes gælder det, at selvom de sårbare børns skolepræstationer måles i de seneste mulige år, så kan disse præstationer i princippet være påvirket af forhold, som går helt tilbage til tidspunktet for børnenes fødsel. Hvis et sårbart barn klarer sig relativt bedre ved folkeskolens afgangsprøve i én kommune end i en anden, kan det skyldes, at førstnævnte kommune iværksatte nogle effektive indsatser i barnets tidlige barndom – altså indsatser som potentielt kan ligge mange år tilbage i tid. Derfor kan resultaterne fra rapportens benchmarkinganalyser ikke tolkes som en rangordning af, hvilke kommuner der på nuværende tidspunkt i 2015 har en mere effektiv praksis i forhold til de sårbare børn end andre. Der er snarere tale om en rangordning af, hvor succesfulde de enkelte kommuner har været med hensyn til at løfte de faglige resultater for de sårbare børn fra årgang 1992-1997 i perioden fra disse børns fødsel, til de forlod grundskolen.

At kommunerne rangordnes ud fra historiske forhold, som går mange år tilbage i tid, er en naturlig konsekvens af, at børns faglige præstationer i grundskolen som udgangspunkt kun måles og registreres nationalt én gang, nemlig ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøve. Hvis der havde eksisteret tilgængelige oplysninger, som muliggjorde en løbende opfølgning på, hvordan de enkelte sårbare børns faglige præstationer udvikler sig år for år, ville mulighederne for at vurdere og benchmarke kommunernes nyeste praksis være meget bedre. Elevers resultater i de nationale test kunne potentielt anvendes til dette formål, men som beskrevet i rapporten, er det indtil videre ikke tilladt at anvende disse oplysninger til benchmarking af kommunerne.

Vi har i denne rapport argumenteret for, at gruppen af sårbare børn udgør et bedre grundlag for sammenligninger mellem kommunerne, end man opnår ved at sammenligne gruppen af børn, som kommunerne iværksætter sociale foranstaltninger overfor. Derfor vil det være oplagt at anvende gruppen af sårbare børn som grundlag for at foretage sammenligninger af kommunerne på andre dele af området for udsatte børn og unge. Det kunne fx være kommunale forskelle i de sårbare børns gennemførelse af en ungdomsuddannelse eller opnåelse af beskæftigelse. Det kunne også være sammenligninger af de sårbare børns trivsel som målt ved de nye trivselsmålinger i folkeskolen.

Et styrket fokus på gruppen af sårbare børn kan dog også have andre fordele end at danne et godt sammenligningsgrundlag mellem kommuner. Gruppen af sårbare børn giver nemlig også et godt grundlag for at foretage sammenligninger over tid. Brugen af forskellige sociale foranstaltninger kan variere meget over årene og derfor risikerer man en bias ved sammenligninger over tid, hvis man fokuserer på gruppen af børn, som modtager sociale foranstaltninger (jf. evt. side 15 i denne rapport). Gruppen af de 10 % mest sårbare børn udgør en mere stabil gruppe og derfor et bedre sammenligningsgrundlag over tid, om end den specifikke sammensætning af de sårbare børns problemer også kan ændre sig år for år. En løbende opfølgning på de sårbare børns skolepræstationer vil fx være en oplagt metode til at følge op på folkeskolereformens målsætning om, at folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.

Derudover kan et øget fokus på de sårbare børn åbne op for en styrket tidlig forebyggende indsats. Når man definerer udsatte børn og unge som de børn og unge, der modtager sociale foranstaltninger, så kommer man let til alene at fokusere på de børn og unge, hvis problemer allerede har vokset sig relativt store. Skaden er så at sige sket, når børnene træder ind i gruppen af udsatte børn og unge. Hvis man i stedet fokuserer på gruppen af sårbare børn, som den er defineret i denne rapport, vil potentialet for at sætte ind med forebyggende tiltag i tide være væsentligt større, simpelthen fordi børn, som har en opvækst præget af sociale eller sundhedsmæssige risikofaktorer, vil tælle med i gruppen af sårbare børn, før deres problemer vokser sig så store, at det er nødvendigt at sætte ind med foranstaltninger efter Servicelovens § 52 stk. 3.

Der er selvfølgelig god grund til at have et særskilt fokus på de børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet eller modtager forebyggende foranstaltninger efter Serviceloven, og for at sætte ind med indsatser, som kan hjælpe disse børn med de svære problemstillinger, som præger deres liv. Et samtidigt fokus på gruppen af sårbare børn kan dog formentlig være et godt redskab til at styrke kommunernes ledelsesinformation om, hvor de især skal sætte ind med en forebyggende indsats, og hvilken effekt denne indsats har.

Resultaterne i denne rapport understreger, at der fortsat er behov for et stort fokus på de sårbare børn, og hvordan de kan hjælpes til at bryde den negative sociale arv, som kommer tydeligt til udtryk allerede i grundskolen. I lyset af tidligere undersøgelser er det måske ikke så overraskende, at de sårbare børn, som følge af deres svage sociale baggrund, klarer sig relativt dårligt i skolen, men det er dog bemærkelsesværdigt, at forskellene mellem gruppen af sårbare børn og de øvrige børn er så markante, som resultaterne i denne rapport viser. Der er derfor brug for mere viden om, hvordan vi konkret kan hjælpe de sårbare børn til at klare sig bedre i grundskolen.

På den baggrund er det interessant, at der på nuværende tidspunkt er igangsat flere spændende projekter, som har til formål at hjælpe børn med svag social baggrund til at klare sig bedre i skolen. Social- og Indenrigsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling er i samarbejde ved at udbrede indsatserne "Klub Penalhus" og "Makkerlæsning" til dansk kommunal praksis, og SFI er i gang med at afprøve og effektevaluere to specifikke

indsatser til at styrke skolegangen for børn anbragt i plejefamilier. Desuden afprøver Tryk-Fondens Børneforskningscenter en række interessante indsatser, ligesom KORA for nylig har undersøgt en række indsatser til elever, der har vanskeligheder i skolestarten (Mehlbye et al. 2015). Om disse tiltag kan medvirke til at mindske betydningen af social arv og styrke de sårbare børns skolepræstationer, bliver spændende at følge i de kommende år.

Litteratur

- Andersen, S. H. (2010). Hvad skyldes de kommunale forskelle? I S. H. Andersen (Ed.), *Når man anbringer et barn. baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv* (pp. 66-90). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Andersen, S. H., & Fallesen, P. (2010). Efter anbringelsen. I S. H. Andersen (Ed.), *Når man anbringer et barn. baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv* (pp. 164-180). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berlin, M., Vinnerljung, B., & Hjern, A. (2011). School performance in primary school and psychosocial problems in young adulthood among care leavers from long term foster care. *Children and Youth Services Review*, 33(12), 2483-2497.
- Beuchert, L. V., & Nandrup, A. B. (2014). *The Danish national tests - A practical guide*. Aarhus: Aarhus University. Business and Social Sciences - Department of Economics and Business.
- Christoffersen, M. N., Olsen, P. S., Vammen, K. S., Nielsen, S. S., Lausten, M., & Brauner, J. (2011). *Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge. risiko- og beskyttelsesfaktorer*. København: SFI - Det nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Ebsen, F. (2008). *Børn og unge med behov for særlig støtte? fra 1990 – 2005*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Ejrnæs, M., Ejrnæs, N. M., & Frederiksen, S. (2010). Anbringelser udenfor hjemmet - anbragte børn og risiko for anbringelse. In S. H. Andersen (Ed.), *Når man anbringer et barn. baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv* (pp. 91-119). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Glavind, N. (2011). Bilag 6: Dokumentationsnotat vedr. segmentering af daginstitutioner i forhold til andel af "socialt udsatte børn" i VIDA-projektet. *Vidensbaseret indsats over for udsatte børn i dagtilbud - modelprogram. Statusrapport 1. Design og metode*. (pp. 86-102). København & Aarhus: DPU, Aarhus Universitet.
- Houlberg, K., Larsen, B. Ø., & Rangvid, B. S. (2013). Benchmarking og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet - sammenhængen mellem folkeskoleudgifter og afgangskarakterer med korrektion for elevbaggrund og kommunale udgiftsbehov. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Jackson, S. (1994). Educating children in residential and foster care. *Oxford Review of Education*, 20(3), 267-279.
- KL - Kommunernes Landsforening. (2015). *De udsatte børn - fremtiden er deres*. København: Kommunernes Landsforening.
- Lausten, M., Hansen, H., & Nielsen, A. A. (2010). *Udsatte børnefamilier i Danmark*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Mehlbye, J., Rangvid, B. S., Sørensen, K. L., & Sjørlev, A. K. (2015). *Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Olsen, R. F., Egelund, T., & Lausten, M. (2011). *Tidligere anbragte som unge voksne*. København: SFI - Det Nationale Forskningsinstitut for Velfærd.
- Ottesen, M. H., Andersen, D., Nielsen, L. P., Lausten, M., & Stage, S. (2010). *Børn og unge i Danmark. velfærd og trivsel 2010*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Ottesen, M. H., Lausten, M., Frederiksen, S., & Andersen, D. (2015). *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Ploug, N. (2007). Socialt udsatte børn. identifikation, viden og handlemuligheder i daginstitutioner. København: SFI -Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening. (2012). *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*. København: Regeringen og Kommunernes Landsforening.
- Sturdivant, R. X., Lemeshow, S., & Hosmer, D. W. (2013). *Applied Logistic Regression*. 3. ed. New York: Wiley.
- Undervisningsministeriet. (2012). Kommunernes indsats mod langvarigt fravær i folkeskolen - eksempler og regler. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet. (2013). *Den nye folkeskole - en kort guide til reformen*. København: Undervisningsministeriet.
- Vinnerljung, B., Berlin, M., & Hjern, A. (2010). Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn. *Social rapport 2010* (pp. 227-266). Västerås: Socialstyrelsen.
- Wittrup, J. (2011). *Folkeskolens faglige kvalitet - analyse af skolernes undervisningseffekter*. Aarhus: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

Bilag 1 Anvendte variable og kilder

Bilagstabel 1.1 Oversigt over forklarende variables operationalisering, tidsperiode og kilde

Variabel	Operationalisering	Tidsperiode	Kilde
Børneniveau:			
Fødselsårgang	Angiver kalenderåret, hvor barnet er født	1992-2013	DST
Køn	Angiver barnets køn	1992-2013	DST
Ikke-vestlig oprindelse	Angiver, om barnet har ikke-vestlig oprindelse	1992-2013	DST
Adoptivbarn	Angiver, om barnet er adoptivbarn	1992-2013	DST
Kommune	Angiver den kommune, hvor barnet har boet flest år i perioden. For anbragte børn: Administrationskommune indgår i stedet for bopælskommune i de år, barnet er anbragt.	1992-2013	DST
Antal børn i barnets familie	Angiver gennemsnitligt antal 0-25-årige børn, som bor i barnets forældres familie i løbet af perioden. For børn, som bor med deres far, anvendes antal børn i faderens familie – for alle andre børn anvendes antallet af børn i moderens familie.	1992-2013	DST
Antal flytninger mellem kommuner	Angiver antal gange pr. år, barnet i gennemsnit er flyttet fra én kommune til en anden. Kommuneinddelingen efter strukturreformen lægges til grund gennem hele perioden.	1992-2013	DST
Fødselsvægt	Angiver barnets fødselsvægt i gram. Missing-værdier er sat til gennemsnitsvægt. Desuden sondres mellem lav fødselsvægt (under 2.500 gram) og høj fødselsvægt (over 4.500 gram).	1992-2013	SSI
Kontakt på psykiatrisk hospital	Angiver, om barnet har haft en eller flere kontakter på psykiatrisk hospital i perioden. Såvel indlæggelse, skadestuebesøg og ambulant behandling indgår.	1995-2013	SSI
Indlæggelse på somatisk hospital	Angiver, om barnet har været indlagt på somatisk hospital en eller flere gange i perioden. Indlæggelse i barnets fødselsår er ikke taget med.	1994-2013	SSI
Antal kontakter ved almen praktiserende læge	Angiver barnets antal kontakter ved almen praktiserende læge pr. år	1997-2013	SSI
Social foranstaltning	Angiver, om barnet har modtaget anbringelse eller individrettet forebyggende foranstaltning efter Servicelovens § 52 stk. 3 i løbet af perioden.	1992-2013	DST
Forældreniveau:			
Uddannelse* (alderskorrigeret)	Angiver forskellen mellem moderens/faderens faktiske højeste fuldførte uddannelsesniveau og det uddannelsesniveau, som er forventeligt, givet moderens/faderens alder. Uddannelsesniveaulet opgøres som antal år ud over grundskolen. Følgende skøn er anvendt ud fra oplysninger om højeste fuldførte uddannelse: erhvervsfaglig udd.: 2 år; gymnasial udd.: 3 år; kvu.: 5 år; mvu eller bachelor: 6 år; Ivu eller forskerudd.: 8 år.	1992-2013	DST
Indkomst* (alderskorrigeret)	Angiver forskellen mellem moderens/faderens faktiske bruttoindkomst og den bruttoindkomst, som er forventelig givet moderens/faderens alder. Negative indkomster er omkodet til værdien 0. Der anvendes faste 2012-priser (korrigeret med DSTs forbrugerprisindeks). Ved regression er særligt taget højde for lavindkomster (ca. 125.000 kr. under gennemsnittet).	1992-2013	DST
Jobprestige* (alderskorrigeret)	Gennemsnit af ISEI-score og SIOPS-score (internationale indeks for prestige knyttet til stillingsbetegnelser), der er knyttet til den stillingsbetegnelse, moderen/faderen har haft i længst tid i perioden. Indikatoren er korrigeret for aldersforskelle.	1992-2013	DST

Variabel	Operationalisering	Tidsperiode	Kilde
Arbejdsmarkedsstatus*	Angiver moderens/faderens arbejdsmarkedsstatus. Over tid måles både på den arbejdsmarkedsstatus, som personen har haft i længst tid i perioden, samt på hvilke kategorier personen i perioden har været registreret på. Kontanthjælpsmodtager findes kun som selvstændig kategori fra 2002. For årene 1995-2001 defineres kontanthjælpsmodtagere som personer fra SOCIO-kategorien "andre", hvor mindst halvdelen af indkomsten kommer fra kontanthjælp.	1995-2013	DST
Samboende/adskilte forældre	Der sondres mellem tre typer af familieforhold: 1. Forældrene har boet sammen (på samme adresse) i hele perioden 2. Forældrene har boet sammen i en del af perioden 3. Forældrene har ikke boet sammen efter barnet er født	1992-2013	DST
Kriminalitet	Angiver, om moderen/faderen har modtaget en afgørelse efter straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer i løbet af perioden (ekskl. frifindelser).	1992-2013	DST
Forældres død*	Angiver, om moderen/faderen er død i løbet af undersøgelsesperioden.	1992-2013	DST
Alder ved barnets fødsel*	Angiver moderens/faderens alder på tidspunktet for barnets fødsel.	1992-2013	DST
Stofmisbrug (behandling)	Angiver, om moderen/faderen har modtaget stofmisbrugsbehandling i løbet af undersøgelsesperioden.	1996-2011	SSI
Kontakt på psykiatrisk hospital	Angiver, om moderen/faderen har haft en eller flere kontakter på psykiatrisk hospital i løbet af perioden. Såvel indlæggelse, skadestuebesøg og ambulans behandling indgår.	1995-2013	SSI
Indlæggelse på somatisk hospital	Angiver, om moderen/faderen har været indlagt en eller flere gange i løbet af perioden. Moderens indlæggelser i barnets fødselsår er ikke taget med.	1992-2013	SSI
Antal kontakter ved almen praktiserende læge	Angiver moderens/faderens gennemsnitlige antal kontakter ved almen praktiserende læge pr. år i løbet af perioden.	1997-2013	SSI

Note: * = Indgår i det socioøkonomiske indeks

Bilag 2 Resultater fra regressionsanalyse

Bilagstabel 2.1 Output fra logistisk regression af sandsynligheden for, at et barn bliver modtager af en social foranstaltning. Model til identifikation af sårbare børn

Forklarende variable	Afhængig variabel = Social foranstaltning
Forhold vedrørende barnets forældre:	
Socioøkonomisk indeks	-2,278*** (0,0492)
Socioøkonomi (mor)	0,437*** (0,0284)
Socioøkonomi (far)	0,956*** (0,0278)
Mor kontakt på psykiatrisk hospital	0,147*** (0,00748)
Socioøkonomi*mor i psykiatri	0,116*** (0,0231)
Far kontakt på psykiatrisk hospital	0,0519*** (0,00532)
Forældre har ikke boet sammen	0,191*** (0,0106)
Socioøkonomi*forældre adskilt	-0,0800*** (0,0102)
Forældre samboende i hele perioden	-0,300*** (0,00753)
Socioøkonomi*samboende forældre	-0,0813*** (0,00637)
Mor i misbrugsbehandling	0,0711*** (0,00374)
Far i misbrugsbehandling	0,0153*** (0,00414)
Mor kriminalitet	0,0778*** (0,00468)
Far kriminalitet	0,0846*** (0,00863)
Socioøkonomi*far kriminalitet	-0,0446** (0,0213)
Flytninger mellem kommuner	0,411*** (0,00932)
Socioøkonomi*flytninger	0,0881*** (0,00629)
Aldrig flyttet	0,178*** (0,00926)
Mor lægebesøg	0,0585*** (0,00864)
Socioøkonomi*mors lægebesøg	0,0177** (0,00713)
Forhold vedrørende barnet:	
Barnet kontakt på psykiatrisk hospital	0,409*** (0,00510)
Socioøkonomi*barnet i psykiatri	0,147*** (0,00504)

Forklarende variable	Afhængig variabel = Social foranstaltning
Lav fødselsvægt (under 2.500 gram)	0,126*** (0,0352)
Høj fødselsvægt (over 4.500 gram)	0,346*** (0,0530)
Fødselsvægt i gram	-0,000315*** (1,65e-05)
Dreng	0,163*** (0,00708)
Ikke-vestlig oprindelse	0,120*** (0,0125)
Socioøkonomi*ikke-vestlig oprindelse	0,188*** (0,00903)
Indlæggelse på somatisk hospital	-0,0130 (0,00997)
Socioøkonomi*indlæggelser	0,0674*** (0,00899)
Barnets lægebesøg	0,312*** (0,00802)
Socioøkonomi*lægebesøg	0,137*** (0,00720)
Årgang 1992	0,0131 (0,00933)
Årgang 1993	0,00915 (0,00929)
Årgang 1994	0,0425*** (0,00926)
Årgang 1995	0,0259*** (0,00918)
Årgang 1996	0,0211** (0,00912)
Årgang 1997	Reference
Konstant	-2,444*** (0,0584)
Pseudo R ² (McFadden)	0,2545
Observationer	426.656

Note: Standardfejl i parenteser. ***=p<0,01; **=p<0,05; *=p<0,1. Ikke-signifikante variable og interaktionsled er frasorteret.

Bilag 3 Kommunefordelte tal

Bilagstabel 3.1 Specifikke værdier for de enkelte kommuner fra rapportens benchmarking-analyser

Kommune	Andel sårbare børn	Sandsynlighed for at det gennemsnitlige sårbare barn modtager foranstaltning	Sandsynlighed for at det gennemsnitlige sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit i dansk	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit i matematik
Albertslund	12,1 %	26,7 %	73,0 %	-0,01	-0,03	-0,18
Allerød	4,8 %	28,8 %	72,5 %	0,08	0,02	0,22
Assens	10,6 %	25,0 %	70,2 %	0,00	-0,02	0,09
Ballerup	10,9 %	33,2 %	72,3 %	0,07	0,10	-0,05
Billund	7,6 %	31,5 %	74,8 %	0,02	0,00	0,09
Bornholm	12,7 %	34,9 %	74,2 %	0,08	0,04	0,21
Brøndby	13,0 %	27,9 %	72,1 %	-0,09	-0,03	-0,26
Brønderslev	9,8 %	31,5 %	72,5 %	0,10	0,01	0,25
Dragør	3,4 %	34,2 %	72,0 %	0,03	0,00	-0,04
Egedal	6,2 %	26,2 %	74,6 %	0,04	0,08	-0,02
Esbjerg	12,7 %	29,2 %	70,8 %	-0,10	-0,06	-0,15
Fanø	9,2 %	28,9 %	71,5 %	-0,03	-0,03	-0,06
Favrskov	6,8 %	30,2 %	73,4 %	0,12	0,07	0,26
Faxe	11,3 %	31,7 %	72,9 %	-0,14	-0,09	-0,17
Fredensborg	8,7 %	32,2 %	69,5 %	0,00	-0,01	0,01
Fredericia	13,8 %	24,7 %	73,1 %	-0,03	-0,02	-0,13
Frederiksberg	9,1 %	25,5 %	74,9 %	0,24	0,24	0,03
Frederikshavn	9,7 %	32,2 %	70,6 %	-0,04	-0,06	-0,03
Frederikssund	10,5 %	30,1 %	70,5 %	-0,18	-0,11	-0,31
Furesø	6,4 %	29,8 %	73,9 %	0,00	-0,02	0,01
Faaborg-Midtfyn	9,8 %	33,7 %	72,2 %	0,00	-0,01	0,03
Gentofte	3,3 %	24,5 %	71,7 %	0,28	0,14	0,48
Gladsaxe	8,9 %	28,5 %	71,9 %	0,07	0,06	-0,05
Glostrup	10,2 %	27,5 %	71,7 %	0,01	0,02	-0,08
Greve	8,8 %	31,0 %	73,0 %	-0,01	-0,03	-0,07
Gribskov	9,4 %	32,9 %	72,2 %	-0,11	-0,01	-0,27
Guldborgsund	13,1 %	30,2 %	71,4 %	-0,16	-0,11	-0,52
Haderslev	10,6 %	34,2 %	71,8 %	0,01	0,03	-0,08
Halsnæs	15,9 %	25,9 %	69,6 %	-0,27	-0,16	-0,46
Hedensted	7,8 %	29,3 %	73,1 %	-0,07	-0,09	-0,10
Helsingør	11,7 %	23,9 %	72,4 %	0,08	0,08	-0,06
Herlev	11,1 %	29,6 %	69,7 %	-0,09	-0,07	-0,15
Herning	7,9 %	33,8 %	73,1 %	0,12	0,05	0,30

Kommune	Andel sårbare børn	Sandsynlighed for at det gennemsnitlige sårbare barn modtager foranstaltning	Sandsynlighed for at det gennemsnitlige sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit i dansk	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit i matematik
Hillerød	7,6 %	29,3 %	71,1 %	0,05	0,03	0,07
Hjørring	8,7 %	29,2 %	72,0 %	-0,06	-0,10	0,09
Holbæk	10,8 %	30,5 %	68,6 %	-0,11	-0,02	-0,34
Holstebro	7,8 %	29,6 %	72,2 %	0,09	-0,01	0,34
Horsens	12,3 %	31,0 %	70,1 %	0,03	0,05	-0,03
Hvidovre	10,7 %	34,5 %	70,2 %	-0,07	0,01	-0,31
Høje-Taastrup	11,2 %	30,3 %	70,8 %	-0,01	0,02	0,06
Hørsholm	5,4 %	28,1 %	71,7 %	0,09	0,09	0,14
Ikast-Brande	8,5 %	29,1 %	73,5 %	-0,04	-0,08	0,01
Ishøj	11,7 %	28,0 %	72,1 %	-0,13	-0,06	-0,26
Jammerbugt	7,5 %	34,8 %	71,2 %	-0,01	0,03	-0,10
Kalundborg	13,5 %	28,5 %	71,0 %	-0,17	-0,14	-0,26
Kerteminde	11,4 %	30,7 %	72,4 %	-0,02	0,02	-0,12
Kolding	10,4 %	29,7 %	74,5 %	0,15	0,14	0,16
København	13,5 %	34,5 %	72,2 %	0,09	0,12	-0,26
Køge	10,0 %	31,5 %	72,0 %	-0,02	0,04	-0,10
Langeland	16,1 %	29,1 %	72,5 %	-0,06	-0,06	-0,07
Lejre	7,5 %	25,8 %	72,4 %	0,05	0,03	0,03
Lemvig	7,2 %	32,8 %	71,6 %	0,08	0,05	0,27
Lolland	18,8 %	34,2 %	70,4 %	-0,22	-0,14	-0,39
Lyngby-Taarbæk	4,8 %	34,9 %	73,0 %	0,24	0,17	0,35
Læsø	4,3 %	31,6 %	72,0 %	-0,01	0,00	-0,02
Mariagerfjord	8,8 %	34,0 %	71,6 %	0,14	0,07	0,35
Middelfart	8,6 %	34,2 %	69,2 %	0,06	0,04	0,18
Morsø	9,9 %	26,7 %	70,3 %	-0,08	-0,06	-0,26
Norddjurs	10,5 %	34,9 %	72,3 %	-0,08	-0,06	-0,10
Nordfyns	12,5 %	32,1 %	71,1 %	0,01	-0,01	0,39
Nyborg	12,2 %	29,5 %	71,5 %	0,12	0,10	0,13
Næstved	11,0 %	25,5 %	70,7 %	-0,15	-0,04	-0,19
Odder	8,6 %	31,8 %	72,3 %	-0,08	-0,07	0,01
Odense	11,9 %	27,7 %	71,3 %	0,03	0,06	-0,04
Odsherred	14,4 %	28,4 %	69,6 %	-0,19	-0,12	-0,31
Randers	11,9 %	32,0 %	69,9 %	-0,01	-0,02	0,25
Rebild	6,5 %	34,8 %	73,2 %	0,13	0,07	0,37
Ringkøbing-Skjern	6,6 %	36,2 %	73,0 %	0,13	0,07	0,22
Ringsted	9,0 %	30,5 %	70,7 %	-0,05	0,01	-0,10
Roskilde	7,3 %	31,9 %	68,3 %	0,09	0,09	0,14
Rudersdal	3,9 %	33,4 %	73,0 %	0,07	0,05	0,00

Kommune	Andel sårbare børn	Sandsynlighed for at det gennemsnitlige sårbare barn modtager foranstaltning	Sandsynlighed for at det gennemsnitlige sårbare barn opnår en acceptabel afgangsprøve	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit i dansk	Kommuneeffekt på sårbare børns karaktergennemsnit i matematik
Rødovre	11,1 %	28,1 %	72,9 %	0,07	0,05	0,12
Samsø	11,5 %	30,2 %	71,6 %	-0,05	-0,04	-0,21
Silkeborg	8,5 %	32,2 %	72,7 %	0,09	0,02	0,23
Skanderborg	6,6 %	28,3 %	71,2 %	0,02	0,04	0,10
Skive	7,4 %	35,3 %	70,2 %	-0,02	-0,05	0,03
Slagelse	13,1 %	26,5 %	72,4 %	-0,12	-0,09	-0,18
Solrød	7,1 %	27,8 %	72,4 %	0,12	0,08	0,23
Sorø	11,1 %	28,9 %	70,6 %	-0,07	-0,01	-0,15
Stevns	9,4 %	28,3 %	71,8 %	-0,04	-0,04	-0,09
Struer	10,7 %	31,9 %	71,1 %	-0,07	-0,09	0,12
Svendborg	9,9 %	34,1 %	71,4 %	0,02	0,00	-0,07
Syddjurs	7,3 %	37,2 %	71,9 %	0,05	0,00	0,17
Sønderborg	10,7 %	27,5 %	71,8 %	-0,05	-0,08	-0,01
Thisted	8,4 %	33,7 %	70,8 %	-0,03	-0,05	0,12
Tønder	11,1 %	29,8 %	71,2 %	-0,10	-0,14	0,08
Tårnby	9,2 %	26,7 %	74,0 %	0,13	0,13	0,16
Vallensbæk	5,6 %	30,1 %	72,3 %	-0,03	-0,05	0,00
Varde	9,3 %	33,8 %	71,6 %	-0,06	-0,03	-0,09
Vejen	10,6 %	30,2 %	73,0 %	-0,06	-0,05	0,16
Vejle	8,7 %	27,2 %	72,1 %	0,02	0,02	0,09
Vesthimmerlands	8,4 %	37,2 %	71,5 %	0,01	-0,03	0,08
Viborg	8,7 %	31,7 %	71,9 %	0,08	0,05	0,34
Vordingborg	12,1 %	29,4 %	70,8 %	-0,15	-0,10	-0,48
Ærø	9,8 %	31,0 %	72,4 %	-0,01	-0,04	0,01
Aabenraa	11,1 %	36,4 %	72,8 %	0,04	0,02	0,09
Aalborg	10,0 %	34,8 %	71,4 %	0,01	0,02	0,00
Aarhus	10,3 %	28,9 %	71,5 %	0,09	0,09	0,15



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

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