

Kurt Houlberg & Eskil Heinesen

Demografiske forskydningers betydning for udgiftsbehovet på området for udsatte børn og unge



Publikationen *Demografiske forskydningers betydning for udgiftsbehovet på området for udsatte børn og unge* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning

Købmagergade 22

1150 København K

Telefon: 43 33 34 00

Fax: 43 33 34 01

E-mail: akf@akf.dk

© 2011 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-195-9

I:\08 SEKRETARIAT\FORLAGET\ESH\5067\NOTAT SEPT

2011\5067_DEMOGRAFISKE_FORSKYDNINGERS_BETYDNING_SEPT 2011.DOCX

September 2011

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Kurt Houlberg & Eskil Heinesen

Demografiske forskydningers betydning for udgiftsbehovet på området for udsatte børn og unge

Forord

Dette projekt om demografiske forskydningers betydning for udgiftsbehovet på området for udsatte børn og unge er finansieret af AKF.

Formålet med projektet er at undersøge, hvordan ændringer i alderssammensætningen af de 0-21-årige påvirker udgiftsbehovet til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge.

Notatet er udarbejdet af forskningsleder, cand.polit., ph.d. Eskil Heinesen og programchef, cand.scient.pol., ph.d. Kurt Houlberg.

Eskil Heinesen & Kurt Houlberg

August 2011

Indhold

Sammenfatning	7
1 Indledning	8
2 Ændret demografi påvirker udgifter til udsatte børn	9
2.1 Stigende udgifter til udsatte børn og unge	9
2.2 Udgifter påvirkes af social baggrund – og alder	10
2.3 Atypisk aldersfordeling i København	13
2.4 Stærkt stigende udgiftsbehov fra 2000-2010	16
2.5 Andre demografiske ændringer i Sverige	18
2.6 Reduceret udgiftspres i de kommende år	19
3 Konklusion	21
Litteratur	22

Sammenfatning

Formålet med dette projekt har været at undersøge, hvordan ændringer i alderssammensætningen af de 0-21-årige påvirker udgiftsbehovet til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge.

Analysen er baseret på udgiftsdata for Københavns Kommune og befolkningstal for hele landet. Analysen viser overordnet, at udgifterne til udsatte børn og unge varierer betragteligt med alderen, og at en ændret alderssammensætning blandt de 0-21-årige har betydelige konsekvenser for udgiftsbehovene på området.

Unge på 13-17 år er fx meget dyrere end børn på 0-7 år, når det gælder udgifter til anbringelser uden for hjemmet og forebyggende foranstaltninger. Flere unge og færre førskolebørn betyder derfor, at kommunernes udgifter til udsatte børn og unge stiger. I de sidste ti år har der netop været vækst i antallet af unge i Danmark, mens der har været fald i antallet af førskolebørn. Og netop den ændrede aldersfordeling blandt børn og unge er en væsentlig årsag til den eksplosion i de kommunale udgifter til udsatte børn og unge, vi har været vidne til i de senere år. Udgifterne til udsatte børn og unge er fra 2000 til 2010 samlet steget med 37%. Analysen viser, at næsten halvdelen af denne udgiftsvækst kan forklares alene med demografiske ændringer. I løbet af de seneste ti år er det samlede udgiftsbehov således steget med op mod 17% som følge af ændringer i demografien. Både fordi det samlede antal 0-21-årige er steget, og fordi der er kommet flere i de "dyre" aldersgrupper. Alene den ændrede aldersfordeling blandt børn og unge betyder, at det samlede udgiftsbehov er steget med op mod 10%.

Undersøgelsen viser til sammenligning, at den demografiske udvikling i Sverige i de senere år har været væsensforskellig fra udviklingen i Danmark. I økonomisk henseende har Sverige haft en mere gunstig demografisk udvikling fra midt i 00'erne som følge af, at der er blevet relativt færre 13-17-årige og relativt flere 0-7-årige. Hvor de aldersbetingede udgiftsbehov i Danmark har været fortsat stigende fra 2005-2010, er de i samme periode faldet med næsten 10% i Sverige.

Befolkningsfremskrivningen i Danmark viser, at de aldersbetingede udgiftsbehov har toppet i 2010, og at der frem mod 2030 vil blive relativt flere småbørn og relativt færre unge. Aldersforskydningerne vil isoleret set betyde, at udgiftsbehovene på området for udsatte børn og unge vil være 6% lavere i 2030 end i 2010.

1 Indledning

Formålet med dette projekt er at undersøge, hvordan ændringer i alderssammensætningen af de 0-21-årige påvirker udgiftsbehovet til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge.

Baggrunden for notatet er en undersøgelse, AKF har foretaget for Københavns Kommune med henblik på at identificere, hvilke demografiske, socioøkonomiske og helbredsmæssige risikofaktorer der spiller en rolle for behovet for anbringelser uden for eget hjem og forebyggende foranstaltninger (se Heinesen & Husted 2010). AKF har til dette formål udviklet en statistisk model baseret på individbaserede registerdata om udgifter, sociale og helbredsmæssige forhold. Modellen viser fx, at udgiftsbehovene i gennemsnit er større, hvis et barns forældre ikke bor sammen, hvis forældrene har psykiske lidelser, lav indkomst, kort uddannelse eller er på førtidspension eller kontanthjælp. Analysen viser også, at barnets alder har stor betydning.

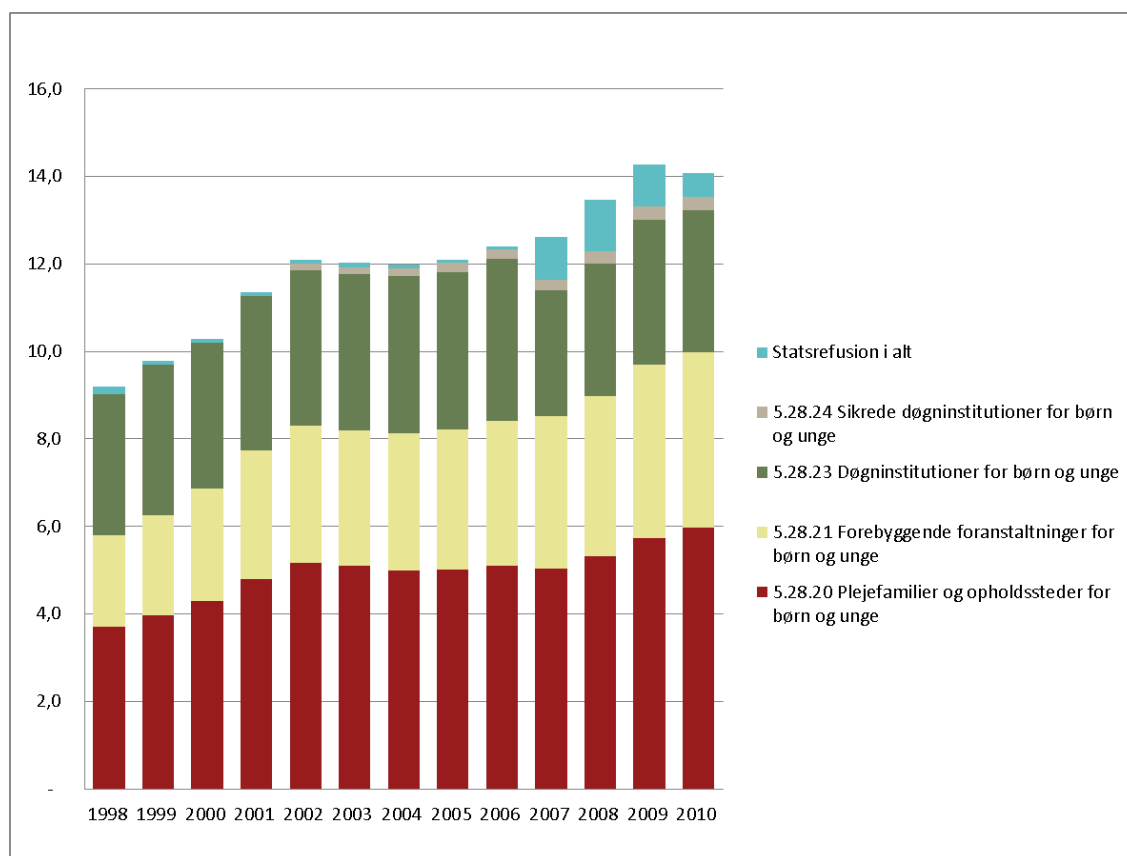
I dette notat kombineres de aldersbestemte udgiftsbehov for København med befolkningsdata for hele landet med henblik på at belyse, hvilken betydning den demografiske udvikling har haft for udviklingen i udgiftsbehovene på området for udsatte børn og unge i det seneste tiår.

2 Ændret demografi påvirker udgifter til udsatte børn

2.1 Stigende udgifter til udsatte børn og unge

Udgifterne til udsatte børn og unge i form af anbringelser og forebyggende foranstaltninger har været stigende gennem flere år. Som det fremgår af Figur 2.1 steg de samlede kommunale, amtslige og statslige udgifter fra 1998 til 2002 fra 9,2 mia. kroner til 12,1 mia. kroner. Herefter lå udgifterne på et stabilt niveau frem til 2005, men steg så i den gamle strukturs sidste år (2006) til 12,4 mia.

Figur 2.1 Nettodriftsudgifter og refusion vedrørende udsatte børn og unge (regnskabs- tal 1998-2010, mia. kr., 2010-priser)



Kilde: Danmarks Statistikbank, Kommunale regnskaber, matricerne REGK31 og REG31.

Anm.: Kommunerne har efter kommunalreformen i 2007 haft det fulde finansieringsansvar for området. Før 2007 var finansieringsansvaret delt med amterne, og oplysningerne for årene før 2007 er summen af primær- og amtskommunale nettodriftsudgifter samt som en selvstændig post den statslige refusion. Bemærk, at udgifterne er afgrænset til funktionerne på hovedfunktion 5.28 Tilbud til børn og unge med særlige behov. Således indgår ikke funktion 5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubtilbud, der i den autoriserede kontoplan også henregnes til "udsatte børn og unge" i opgørelser over det specialiserede socialområde (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2011: kap. 7.4).

Udgifterne er ikke korrigerede for opgaveændringer, fx som følge af anbringelsesreformen, der trådte i kraft i 2006.

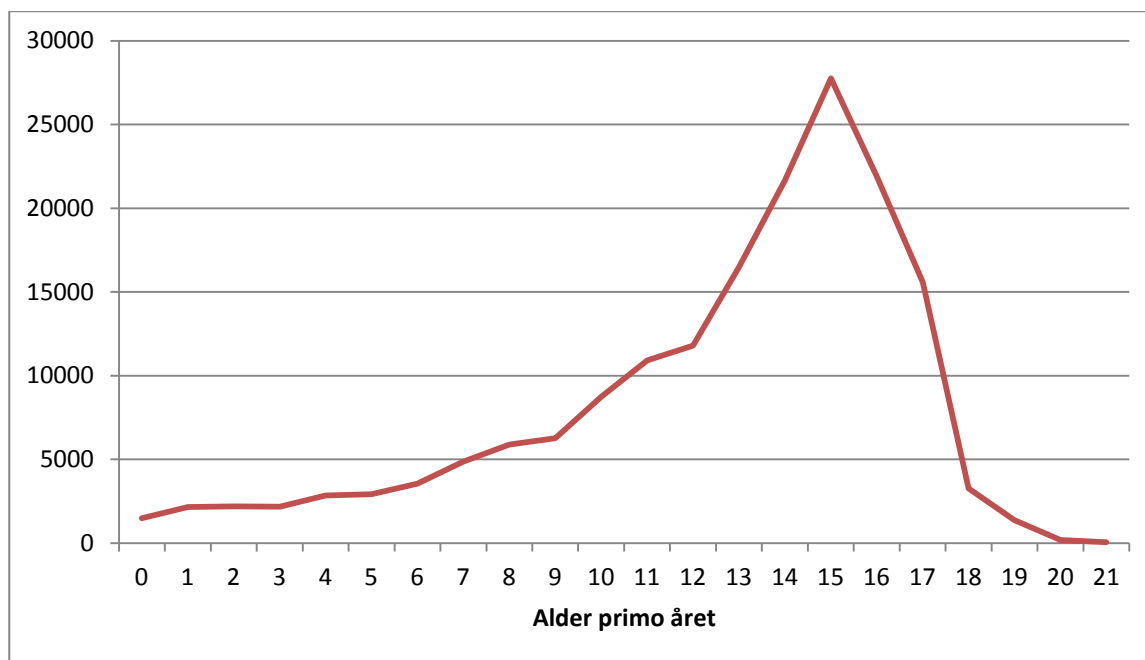
Efter kommunalreformen i 2007 er udgifterne fortsat med at stige og udgjorde i regnskaberne for 2009 samlet 14,3 mia. kroner. Fra 2009 til 2010 er de samlede kommunale og statslige udgifter på området reduceret med 0,2 mia. kroner; med den tilføjelse, at det er statens del af udgifterne – statsrefusionen – der falder, hvorimod den kommunale del af udgifterne er fortsat stigende. At kommunerne betaler en større andel af udgiften skal ses i lyset af, at den statslige refusion af udgifter til særligt dyre enkeltsager efter indførelsen i 2007, er aftrappet gradvist. Aftrapningen er sket ved, at grænsen for, hvornår refusionen indtræder, er hævet fra år til år (BEK nr. 1019). Som følge af aftrapningen af refusionen af særligt dyre enkeltsager øges som intenderet den kommunale andel af finansieringen.

I økonomiaftalerne mellem Regeringen og KL (2009; 2010) har der som følge af udgiftsvæksten efter kommunalreformen været fokus på at bremse væksten i udgifter til udsatte børn og unge samt øvrige dele af det specialiserede socialområde. Der eksisterer kun sporadisk viden om årsagerne til udgiftsvæksten. Analyser viser, at udgiftsvæksten bl.a. hænger sammen med stigende takster pr. ydelse samt mere komplekse og omfattende ydelser (Deloitte 2010; Finansministeriet m.fl. 2010). Men også stigning i antallet af ydelsesmodtagere, øget levealder og ændrede diagnosticeringsmuligheder og -praksis har været nævnt som mulige forklaringsfaktorer. Derimod har der ikke hidtil været meget opmærksomhed på betydningen af en ændret aldersfordeling blandt de børn og unge, der er målgruppen for indsatsen.

2.2 Udgifter påvirkes af social baggrund – og alder

AKF har udviklet en statistisk model på grundlag af data om udgifter til anbringelser og forebyggende foranstaltninger til de enkelte børn og unge i Københavns Kommune i kombination med demografiske, sociale og helbredsmæssige data om børnene og deres forældre. Modellen identificerer, hvilke faktorer der øger risikoen for, at et barn har behov for forebyggende foranstaltninger eller for at blive anbragt uden for eget hjem (Heinesen & Husted 2010). Modellen viser fx at udgiftsbehovene stiger, hvis et barns forældre ikke bor sammen, har psykiske lidelser, lav indkomst, kort grunduddannelse og/eller hvis de er på førtidspension eller kontanthjælp. Analysen viser også, at barnets alder har stor betydning for risikoen for, at der er knyttet en udgift til barnet (Heinesen & Husted 2010: 20). Som det fremgår af Figur 2.2, er udgifterne til anbringelser og forebyggende foranstaltninger pr. 14-16-årig betydeligt større end for en 0-2-årig eller en 19-21-årig. Dels fordi en større andel af de 14-16-årige visiteres til en indsats (se fx Figur 2.5). Dels fordi indsatserne for de 14-16-årige er mere omfattende og dermed dyrere pr. modtager (Heinesen & Husted 2010: 20).

Figur 2.2 Gennemsnitlig udgift til udsatte børn og unge efter alder. København 2009



Kilde: Heinesen & Husted 2010: 20. Figuren viser den faktiske, gennemsnitlige udgift for hver aldersklasse, ikke den modelestimerede udgift efter korrektion for demografiske, sociale og helbredsmæssige faktorer.

Figur 2.2 viser, at der er store forskelle i de aldersbetingede udgiftssandsynligheder for de enkelte etårs aldersgrupper. Dette indebærer, at selv mindre forskydninger i børn og unges aldersfordeling vil kunne have betydning for udgiftsbehovene på området. Ikke mindst hvis de samme demografiske udviklingstræk præger udviklingen over længere perioder.

Tabel 2.1 viser, hvordan antallet af 0-21-årige har udviklet sig i Danmark de seneste 11 år, fordelt på etårs aldersgrupper. Set over hele perioden er antallet af 0-21-årige vokset med 7,2%. Den samlede vækst dækker imidlertid over store variationer mellem de enkelte aldersgrupper, idet der har været fald i alle aldersgrupperne fra 0-8 år, mens der har været befolkningstilvækst i alle aldersgrupperne fra 9 til 21 år. Ikke mindst har der været vækst i aldersgrupperne 15-18 år, hvor der er blevet ca. 30% flere fra 2000-2010.

Tabel 2.1 Befolkningstilvækst for 0-21-årige i Danmark 2000-2011 fordelt på alder

Alder	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Vækst 2000-2011 (pct.)
0	66302	67090	65470	64169	65055	64735	64511	65206	64412	65304	63178	63739	-3,9
1	66603	66726	67562	65867	64549	65092	65055	64765	65722	64890	65977	63665	-4,4
2	68155	66814	66912	67722	65885	64607	65155	65080	64993	66062	65205	66235	-2,8
3	68457	68310	67038	67053	67797	65867	64655	65188	65216	65251	66248	65406	-4,5
4	71076	68649	68525	67245	67091	67755	65776	64644	65263	65425	65459	66450	-6,5
5	71262	71207	68876	68706	67283	67060	67673	65750	64711	65439	65546	65532	-8,0
6	68914	71455	71461	69082	68785	67286	66974	67641	65825	64839	65534	65647	-4,7
7	69492	69129	71685	71604	69165	68791	67237	66909	67681	65950	64941	65583	-5,6
8	66361	69673	69313	71864	71700	69223	68738	67187	66939	67766	65976	65039	-2,0
9	65775	66594	69918	69486	71947	71702	69193	68729	67283	67081	67877	66066	0,4
10	63747	66000	66839	70066	69609	72001	71665	69184	68827	67422	67216	67954	6,6
11	61410	63967	66295	67064	70186	69695	71992	71694	69292	68983	67534	67323	9,6
12	58680	61618	64262	66556	67199	70236	69705	72090	71777	69410	69069	67624	15,2
13	58134	58910	61891	64483	66703	67297	70268	69753	72141	71922	69514	69181	19,0
14	56780	58371	59156	62079	64624	66799	67282	70333	69835	72342	72044	69643	22,7
15	54857	57039	58695	59400	62290	64810	66934	67397	70522	70083	72546	72310	31,8
16	53909	55092	57368	58961	59663	62451	64930	67088	67595	70993	70482	73020	35,5
17	56001	54377	55660	57896	59431	60082	62823	65272	67450	68043	71164	70615	26,1
18	56258	56166	54550	55763	57917	59419	60082	62838	65339	67633	68151	71376	26,9
19	60308	56297	56279	54746	55793	57820	59444	60226	63357	66175	68585	69145	14,7
20	62490	60651	56751	56808	55153	56229	58521	60343	61689	64794	67428	69776	11,7
21	65704	63238	61593	57659	57655	56176	57324	59774	62081	63414	66525	68877	4,8
0-21 i alt	1390675	1397373	1406099	1414279	1425480	1435133	1445937	1457091	1467950	1479221	1486199	1490206	7,2

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricen FOLK1.

Kombineres oplysningerne i Figur 2.2 og tabel 2.1 ses umiddelbart, at befolkningstilvæksten har fundet sted i de aldersgrupper, hvor udgiftsbehovene er størst. Dette indikerer, at den demografiske udvikling i sig selv har ført til øget udgiftsbehov for udsatte børn og unge. Den samlede udgiftsbehovsbetydning af befolkningsudviklingen kan beregnes ved for de enkelte år at gange antallet af børn og unge i de enkelte aldersgrupper med den gennemsnitlige udgift

for den pågældende aldersgruppe. Lad n_{it} være antallet af børn med alderen i for hele landet i år t , og lad u_i være den gennemsnitlige udgift til foranstaltninger for børn med alderen i , i et bestemt år. Et indeks for den demografisk betingede udvikling i det samlede udgiftsbehov i år t i forhold til basisår $t=2000$ kan beregnes som

$$\frac{\sum_{i=0}^{21} n_{it} u_i}{\sum_{i=0}^{21} n_{i,2000} u_i} \times 100$$

Tilsvarende kan et indeks for den demografisk betingede udvikling i udgiftsbehovet *pr. 0-21-årig* i år t i forhold til basisår $t=2000$ beregnes som:

$$\frac{\sum_{i=0}^{21} n_{it} u_i / \sum_{i=0}^{21} n_{it}}{\sum_{i=0}^{21} n_{i,2000} u_i / \sum_{i=0}^{21} n_{i,2000}} \times 100$$

I disse indeks er de gennemsnitlige udgifter til børn med alder i (u_i) som nævnt målt i et bestemt år. Indeksene viser dermed, hvordan udgiftsbehovet ændres over tid som følge af ændringer i demografi, givet at de relative udgifter for forskellige aldersgrupper er konstante over tid. Det skal bemærkes, at det absolutte niveau for udgifterne ikke har nogen betydning for disse indeks, men alene de relative udgifter for forskellige aldersgrupper.

I afsnit 2.4 vises resultaterne for de to indeks, men forinden skal understreges det forhold, der ligger i, at udgiftsdataene kun er tilgængelige for Københavns Kommune.

2.3 Atypisk aldersfordeling i København

Udgifterne for de etårs aldersgrupper i analysen er baseret på udgiftsdata for Københavns Kommune i 2009 (se figur 2.2), idet tilsvarende data ikke er tilgængelige for andre kommuner. Når disse udgiftsdata kobles med befolkningstal for hele landet antages implicit, at de relative gennemsnitlige udgifter til forskellige aldersgrupper (u_i erne) er de samme i København som i hele landet. Denne antagelse ville være opfyldt hvis:

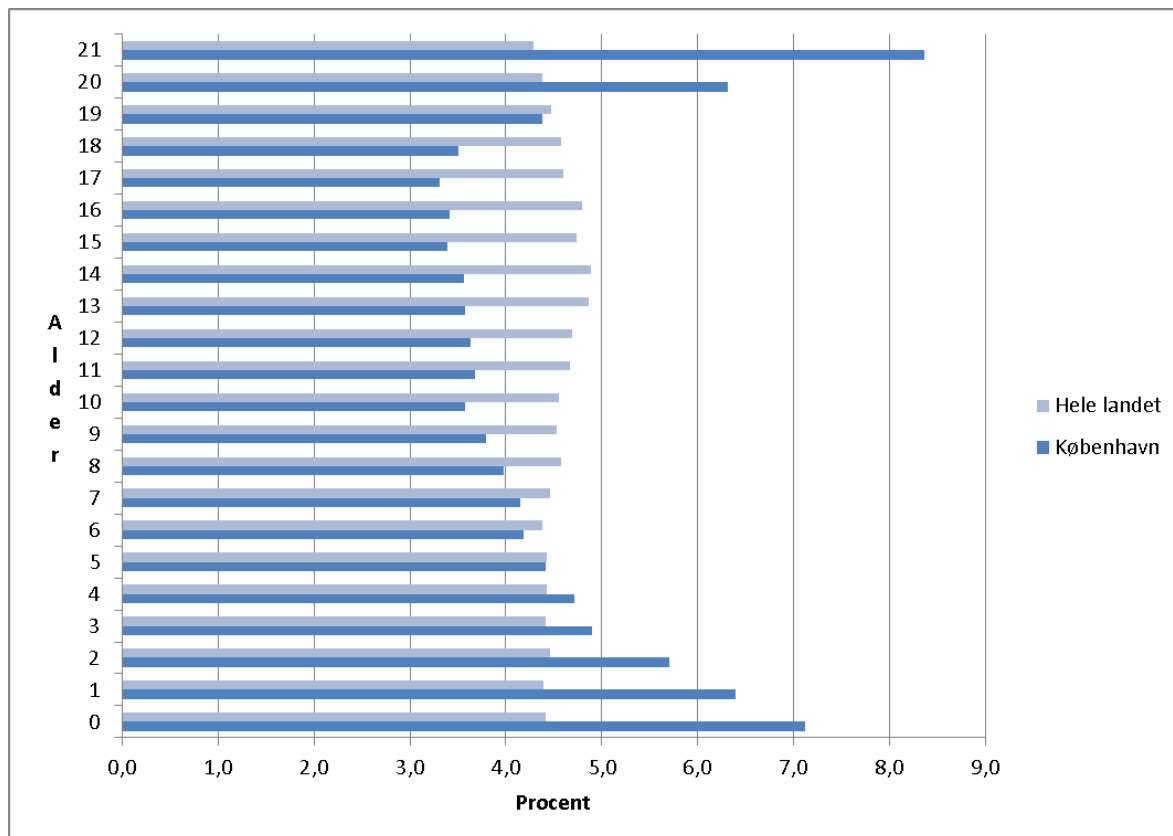
- Den aldersbetingede anbringelses- og forebyggelsespraksis er den samme på landsplan som i København
- Udgiftsstrukturen til foranstaltninger er den samme på landsplan som i København.

Ingen af disse to antagelser er formentlig opfyldt. Det er imidlertid svært at vurdere, hvor store forskelle der er mellem kommunerne på disse punkter. Men at der er forskelle indikeres af, at socialt udsatte familier har forskellige karakteristika forskellige steder i landet, og at omfanget af anbringelser og forebyggende foranstaltninger er lavere i bykommuner end i landet som helhed (Lausten et al. 2010)¹. Når de aldersbetingede udgifter til foranstaltninger

¹ I analysen er ikke taget højde for sociale forskelle mellem børn og unge i bykommuner og andre kommuner.

i Københavns Kommune næppe er fuldt repræsentative for hele landet, hænger det bl.a. sammen med, at aldersfordelingen blandt 0-21-årige i København er atypisk.

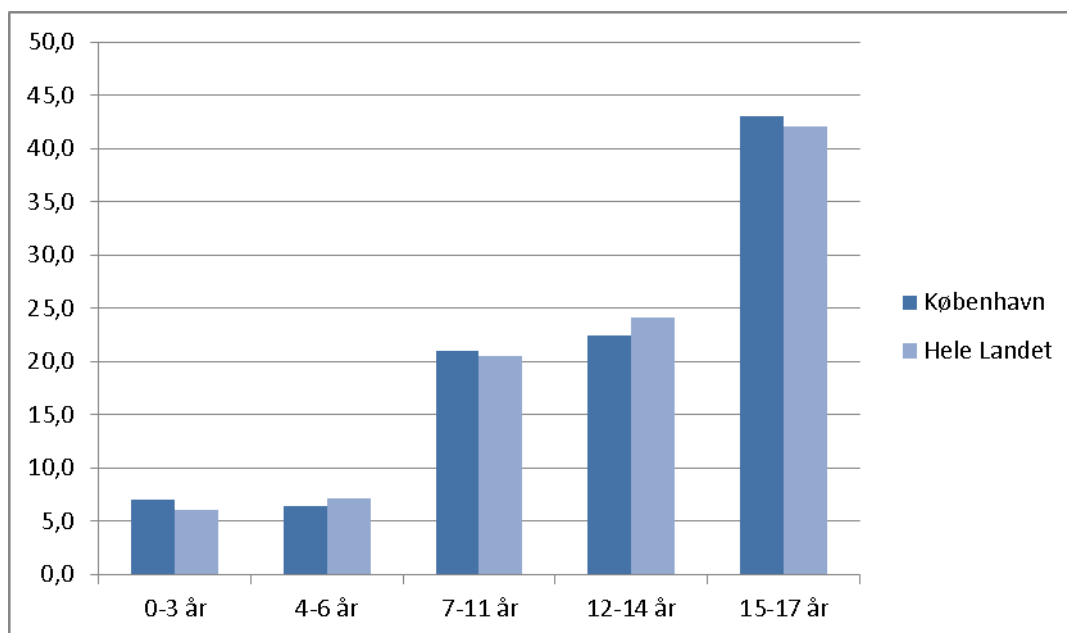
Figur 2.3 Aldersfordeling for 0-21-årige. København og hele landet 2009



Kilde: Danmarks Statistikbank, matricen FOLK1.

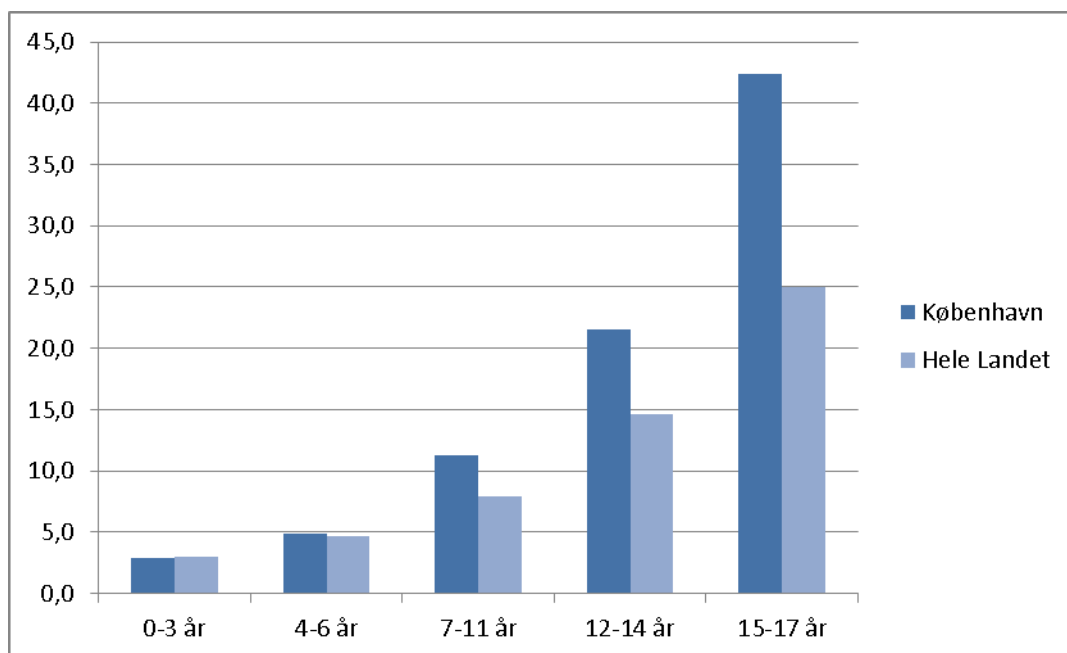
Som det fremgår af Figur 2.3, udgør de 0-2-årige og 19-21-årige i København en større andel af aldersgruppen 0-21 år, mens omvendt de 10-18-årige udgør en mindre andel end på landsplan. Mønstret afspejler, at mange københavnske forældre til små børn vælger at flytte ud af byen, inden barnet skal starte i børnehave eller skole. Idet der må antages at være overvægt af ressourcestærke familier blandt dem, der flytter, bidrager dette til, at udsatte børn og unge udgør en større andel af de skolesøgende børn i København end i landet som helhed. Når der er mange 19-21-årige i København, hænger dette delvis sammen med, at flere unge i København end i provinsen bliver i egen by, efter de er flyttet hjemmefra. Men overrepræsentationen af aldersgruppen er primært udtryk for, at København er en studieby. Mange af de 19-21-årige er således studerende, der er flyttet til København, og som har meget lille risiko for anbringelse/udgifter.

Figur 2.4 Aldersfordeling for anbragte børn 2009 (procent)



Kilde: Tal fra Ankestyrelsen, ANBR1X, www.ast.dk/tal_fra_ankestyrelsen

Figur 2.5 Aldersfordelt anbringelseshyppighed 2009 (i promille af aldersgruppen)



Kilde: Tal fra Ankestyrelsen, ANBR1X, www.ast.dk/tal_fra_ankestyrelsen

Aldersfordelingen blandt de anbragte børn og unge i København adskiller sig ikke fra fordelingen på landsplan (jf. Figur 2.4). Men i kombination med den atypiske aldersfordeling i København giver dette sig udslag i, at en større andel af de 7-14-årige og især en større andel af de 15-17-årige er anbragt uden for eget hjem i København end landsgennemsnitligt (jf. Figur 2.5). Alt andet lige implicerer dette, at udgiften til udsatte 7-14-årige er større pr. 7-14-årig i

Københavns Kommune end på landsplan, og at dette i endnu højere grad gælder udgiften til 15-17-årige pr. 15-17-årig.

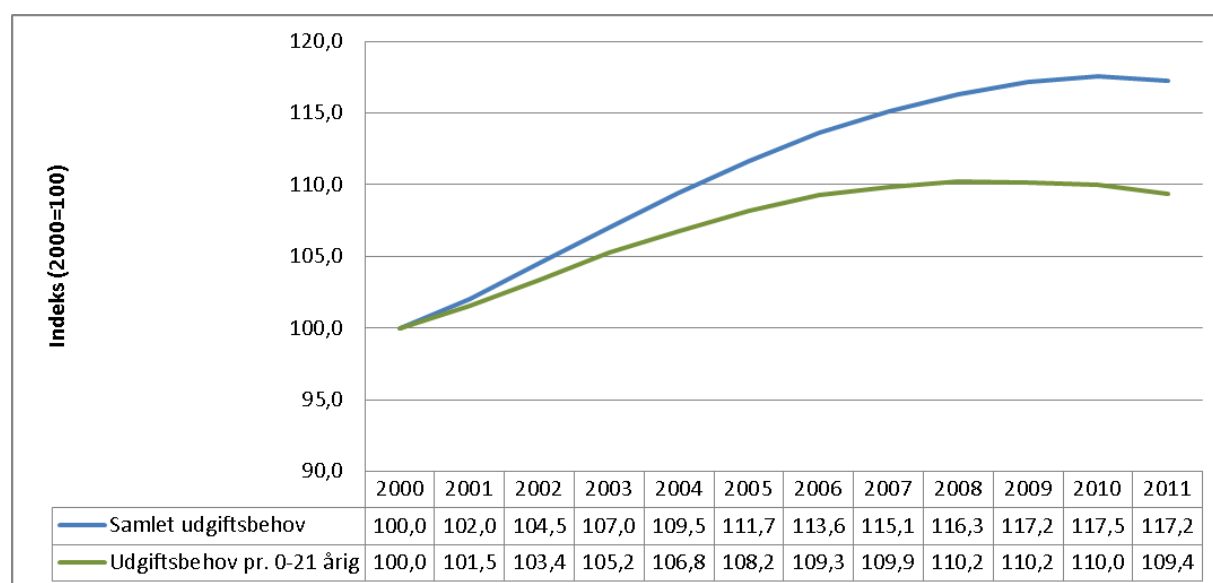
Altså må man antage, at alderseffekterne for København er større end i resten af landet, og at de beregnede alderseffekter på landsplan derfor overvurderes, når beregningen baseres på udgiftsdata for Københavns Kommune. En indikationstest tyder dog på, at denne overvurdering kun har begrænset betydning.²

Med disse forbehold in mente indikerer analysen nedenfor, hvilken udgiftsmæssig betydning aldersforskydningerne har, og ikke mindst i hvilken retning de demografiske forskydninger påvirker kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

2.4 Stærkt stigende udgiftsbehov fra 2000-2010

På baggrund af de faktiske udgifter pr. barn i de enkelte aldersgrupper fra 0-21 år i København er i Figur 2.6 opgjort et samlet aldersbetinget udgiftsbehov for udsatte børn og unge fra 2000-2011. Beregningen er foretaget på grundlag af antal 0-21-årige i etårs aldersgrupper i hele landet.

Figur 2.6 Udsatte børn og unge. Aldersbetingede udgiftsbehov 2000-2011



Kilde: Heinesen & Husted 2010: 20; Danmarks Statistikbank, matricen FOLK1.

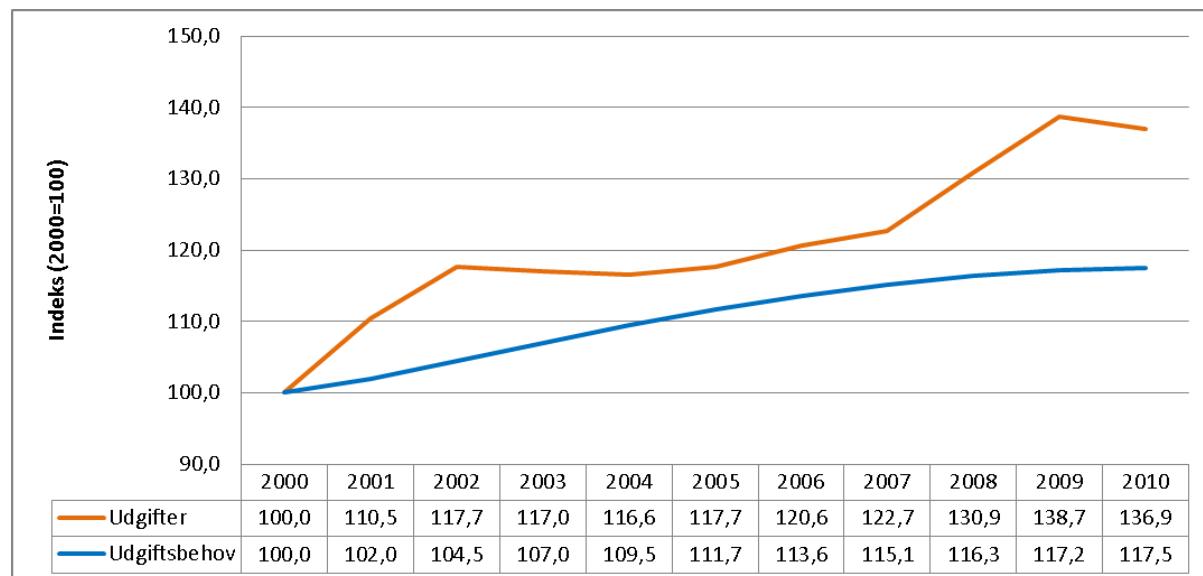
Figur 2.6 viser, at den ændrede aldersfordeling blandt de 0-21-årige har ført til stigende udgiftsbehov fra 2000-2010. Udgiftsbehovet pr. 0-21-årig er alene som følge af den ændrede al-

² Som en indikationstest er gennemført en hypotetisk beregning, hvor Københavns samlede udgifter for en årgang er antaget uændrede, men i stedet for at dele udgifterne med det faktiske antal børn i de enkelte årgange, er udgifterne delt med det antal børn, der ville have været, hvis aldersfordelingen blandt de 0-21-årige i København havde svaret til landsgennemsnittet. Resultatet af denne beregning er, at de samlede aldersbetingede udgiftsbehov er steget med 15,5% fra 2000-2010 og udgiftsbehovene pr. 0-21-årig med 8,2%. Altså en alderseffekt der ligger ca. 2 procentpoint under den alderseffekt, der er estimeret i Figur 2.6 i afsnit 2.4.

dersfordeling steget med 10%. Samtidig med, at aldersfordelingen har ændret sig, så der er kommet flere i de "dyre" aldersgrupper, er det samlede antal 0-21-årige også steget. I løbet af de sidste ti år er det samlede udgiftsbehov således i alt steget med 17% som følge af ændringer i demografien. Dels fordi der alt i alt er kommet flere børn og unge, og dels fordi alderssammensætningen blandt de 0-21-årige har ændret sig, så der er kommet flere i de udgiftsmæssigt dyre aldersgrupper (specielt de 13-17-årige), mens der er blevet færre i de aldersgrupper, der ikke så ofte har behov for anbringelser og forebyggende foranstaltninger (de 0-7-årige). Figuren afspejler, at der i perioden fra 2000 til 2010 fx er kommet 30% flere 14-16-årige i Danmark, mens antallet af 0-2-årige omvendt er faldet med 3%. Relativt set er der dermed kommet flere i de udgiftsmæssigt dyre aldersgrupper, mens der er blevet færre i aldersgrupper, der ikke så ofte har behov for anbringelser og forebyggende foranstaltninger. Samlet bidrager den ændrede aldersfordeling blandt de 0-21-årige i Danmark i sig selv kraftigt til, at udgiftsbehovene for udsatte børn og unge har været stigende fra 2000 til 2010.

I Figur 2.7 er udviklingen i de aldersbetingede udgiftsbehov sammenholdt med den faktiske udgiftsudvikling. Figuren viser, at både udgifter og udgiftsbehov er stigende i perioden fra 2000-2010. Udgiftsvæksten på 36,9% i tiåret skal sammenholdes med, at udgiftsbehovene i samme periode er steget med 17,5%. Op mod halvdelen af væksten i udgifterne kan med andre ord forklares ved ændret demografi.

Figur 2.7 Udsatte børn og unge. Udgifter og aldersbetingede udgiftsbehov 2000-2010



Kilde: Figur 2.1 og Figur 2.6. Udgifter er opgjort inkl. den statslige andel af udgiften (statsrefusion).

Set over hele perioden stiger udgifterne gennemsnitligt mere end udgiftsbehovene. Særligt i 2000-2002 og i de to første år efter kommunalreformen har udgiftsvæksten oversteget udviklingen i de aldersbetingede udgiftsbehov. Den demografiske udvikling forklarer ikke hele udgiftsvæksten. En række andre faktorer har også betydning for udgiftsudviklingen, fx udviklingen i befolkningens socioøkonomiske sammensætning, faglige kompetencer og diagnostiseringsmuligheder, visitationspraksis og takster. Dette gælder ikke mindst efter kommunal-

reformen, hvor kommunerne overtog det fulde myndigheds- og finansieringsansvar på området. Udgiftsvæksten i denne fase kan fx hænge sammen med utilstrækkelige styringsinstrumenter i kommunerne, svag systemunderstøttelse, ny mellemkommunal koordinationsstruktur og et vanskeligt gennemskueligt marked (Finansministeriet 2010; Regeringen & KL 2010; Buse & Aarup 2011). Formålet med dette notat er ikke at undersøge samspillet mellem disse faktorer og forklare den samlede udgiftsudvikling. Formålet er alene at anskueliggøre, hvilken betydning udviklingen i de aldersbetingede udgiftsbehov har. En mere systematisk kortlægning af drivkræfterne bag udgiftsudviklingen vil på dette som på andre udgiftsområder skulle besvare spørgsmålene: Hvor mange, hvor meget, hvor længe og til hvilken pris.

Hvis udgiften pr. 0-21-årig ændrer sig, kan det således teoretisk skyldes ændringer i fire forhold:

- Brugerfrekvens. Hvor stor en andel af 0-21-årige modtager en indsats?
- Brugsfrekvens. Hvor omfattende en indsats modtager den enkelte bruger?
- Varighed. Hvor længe varer indsatsen?
- Enhedsomkostninger. Hvor meget koster hver delydelse på et givet tidspunkt?

Disse dimensioner må mere omfattende og dybtgående studier undersøge i forhold til den eksisterende viden om, at fx antal anbringelser uden for eget hjem er faldende (Ankestyrelsen 2010), takster og tillægsydelse er i vækst (Finansministeriet m.fl. 2010), og der er tendens til stigende anbringelsesvarighed (KREVI 2010: 18).

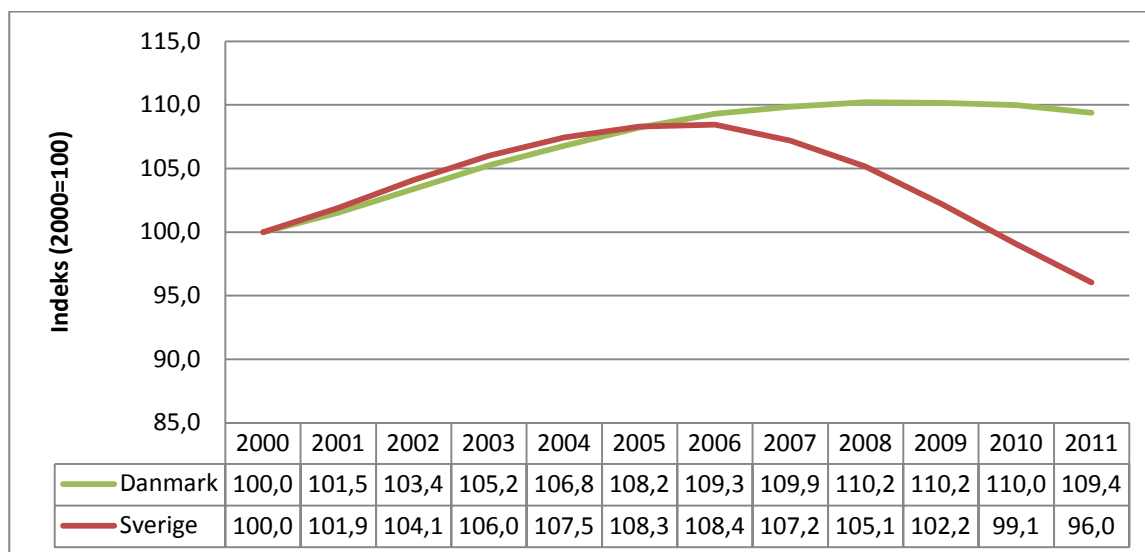
I overensstemmelse med hovedsigtet i indeværende analyse kan vi her alene konkludere noget om, hvilken betydning de demografiske forskydninger har for udgiftsudviklingen. Den overordnede konklusion er her, at de aldersbetingede udgiftsbehov fra 2000-2010 er steget med op mod 17%, mens de faktiske udgifter er steget med 36,9%. Mange andre faktorer påvirker således udgiftsudviklingen. Men hvis andre kommuner har samme visitationspraksis og udgifter til de forskellige foranstaltninger som Københavns Kommune, kan op mod halvdelen af udgiftsvæksten fra 2000-2010 henføres til demografiske forskydninger.

2.5 Andre demografiske ændringer i Sverige

Alderssammensætningens betydning understreges, hvis vi sammenligner den danske befolkningsudvikling med den svenske. Den demografiske udvikling i Sverige har nemlig været ganske anderledes end i Danmark, og det har betydet, at udviklingen i det aldersbestemte udgiftsbehov også afviger betydeligt. Bruges de samme aldersbestemte udgifter som i Danmark til at beregne udviklingen i udgiftsbehovene pr. 0-21-årig i Sverige, viser det sig, at udgiftsbehovene i Sverige har været faldende fra 2006 (jf. Figur 2.8)³.

³ Beregningen af den aldersbetingede udgiftsbehovsudvikling i Sverige er forbundet med større usikkerhed end for Danmark, da basis for beregningen er de aldersbestemte udgifter i Danmark (København). De aldersbestemte udgifter i Sverige kan afvige fra de danske, da praksis med hensyn til anbringelser og forebyggende foranstaltninger og udgifter til de forskellige foranstaltninger kan adskille sig fra den danske. Skønt anbringelsesfrekvensen for de forskellige al-

Figur 2.8 Udsatte børn og unge. Aldersbetingede udgiftsbehov pr. 0-21-årig i Danmark og Sverige 2000-2011



Kilde: Heinesen & Husted 2010: 20; Danmarks Statistikbank, matricen FOLK1; Statistiska centralbyrån, Sveriges folkmængd i etårsklasser 1860-2010 (www.scb.se).

Hvis den demografiske udvikling i Danmark havde været identisk med den svenske, ville de aldersbestemte udgiftsbehov pr. 0-21-årig faktisk være faldet med mere end 10% fra 2006 til 2011. I økonomisk henseende har Sverige haft en mere gunstig demografisk udvikling fra midt i 00'erne som følge af, at der er blevet relativt færre 13-17-årige og relativt flere 0-7-årige. Dette er tankevækkende, idet en undersøgelse af KREVI i 2010 pegede på, at Sverige har været bedre end Danmark til at styre området for udsatte børn og unge og i forlængelse heraf har antaget, at der er læringspotentiale for danske kommuner ved at studere styringsmodeller og praksis i Sverige (KREVI 2010). Analysen af de aldersbetingede udgiftsbehov indikerer, at mere effektive styringsredskaber i hvert fald ikke alene udgør forklaringen på bedre udgiftsstyring af området i Sverige, men at Sverige i økonomisk henseende også har haft en mere favorabel demografisk udvikling.

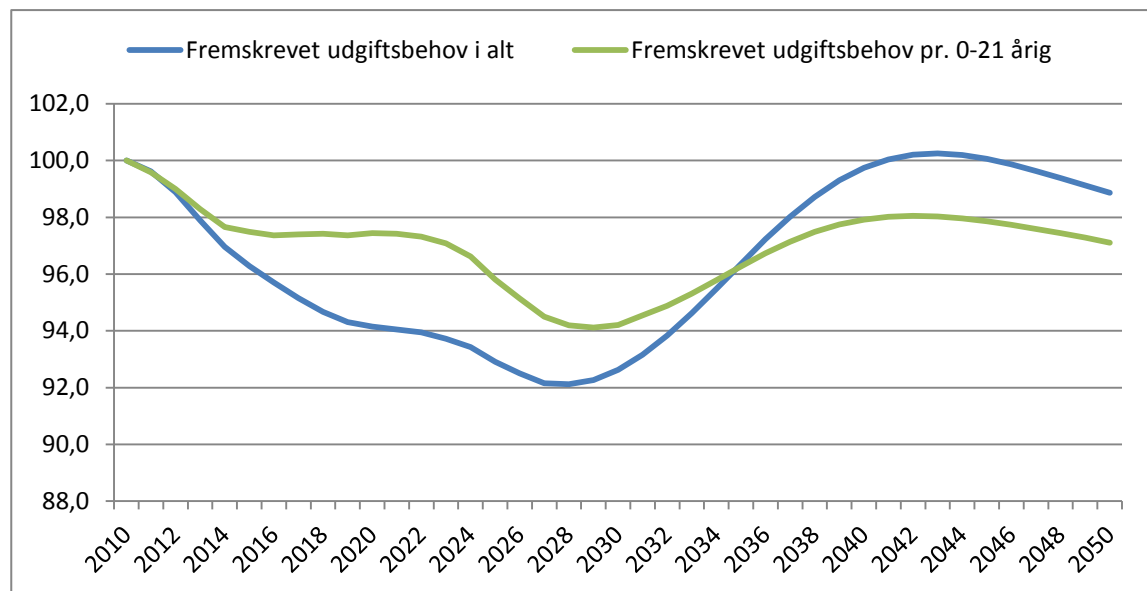
2.6 Reduceret udgiftspres i de kommende år

Samlet bidrager ændringer i alderssammensætningen blandt 0-21-årige til at forklare udgiftsvæksten på området for udsatte børn og unge i de sidste 10 år i Danmark, og hvorfor det også efter kommunalreformen har været vanskeligt for kommunerne at styre udgifterne på området. Fra 2010 er situationen en anden. Aldersforskydningerne bidrager nu og i de kommende år til at reducere udgiftsbehovene. Figur 2.6 antyder, at de aldersbetingede udgiftsbehov falder fra 2010 til 2011, og en nærmere inspektion af de seneste befolkningsfremskriv-

dersgrupper i Sverige minder om den danske (jf. Figur 2.5 og Socialstyrelsen 2010: 54), er der fx i Sverige en mindre grad af institutionsanbringelse og en kortere anbringelsesvarighed end i Danmark (KREVI 2010).

ninger viser, at den ændrede demografi i målgruppen helt frem til 2030 vil bidrage til at reducere udgiftsbehovene på området.

Figur 2.9 Udsatte børn og unge. Fremskrevne aldersbetingede udgiftsbehov 2000-2011



Kilde: Heinesen & Husted 2010: 20; Danmarks Statistikbank, matricen FRDK110.

Frem til 2030 forventes det fx, at antallet af 0-7-årige stiger med 6%. Samtidig bliver der 11% færre i den udgiftsmæssigt dyre aldersgruppe af 13-17-årige. Den ændrede demografi vil bidrage til, at de aldersbetingede udgiftsbehov pr. 0-21-årig som det fremgår af Figur 2.9, vil falde med 6% frem til 2030. Da det samlede antal 0-21-årige i samme periode forventes at falde med 1,7%, vil den samlede nedgang i udgiftsbehovene fra 2010 til 2030 være knap 8%. Det skal dog bemærkes, at det reelle fald i de demografisk betingede udgiftsbehov formentlig vil være lidt mindre end angivet i figuren, da de grundlæggende udgiftsdata stammer fra København, og alderseffekterne i analysen som følge heraf antageligvis er overvurderede (jf. diskussionen i afsnit 2.3).

I takt med, at de større børneåringer vokser op, vil de aldersbetingede udgiftsbehov begynde at stige igen efter 2030. Men frem til 2030 falder udgiftsbehovene som følge af den demografiske udvikling. De demografiske forudsætninger for at bremse udgiftsvæksten er med andre ord større på nuværende tidspunkt end på noget tidspunkt i de seneste ti år.

3 Konklusion

Analysen af den demografiske udvikling har traditionelt været knyttet til forskydninger mellem forskellige aldersgruppers andel af den samlede befolkning. For eksempel forskydninger mellem antallet af førskolebørn, skolebørn, borgere i den erhvervsaktive alder og ældre. I de senere år har sådanne analyser ikke mindst fokuseret på konsekvenserne af en stigende og aldrende ældrebefolkning. Tilgangen har typisk været på større aldersgruppers relative størrelse.


Dette notat viser imidlertid, at når det kommer til specialiserede opgaver som indsatsen for udsatte børn og unge, kan demografiske forskydninger inden for de større aldersgrupper have afgørende betydning for udviklingen i udgiftsbehovene. Selv forskydninger mellem *et-års aldersgrupper*,

Analysen viser, at den demografiske udvikling har stor betydning for udgifter til anbringelser uden for eget hjem og forebyggende foranstaltninger. Hvis andre kommuner har samme visitationspraksis og udgifter til de forskellige foranstaltninger som Københavns Kommune, kan op mod halvdelen af væksten i udgifterne til udsatte børn og unge i perioden 2000-2010 henføres til demografiske forskydninger. I løbet af de sidste ti år er det samlede udgiftsbehov således steget med 17% som følge af ændringer i demografien. Dels som følge af en samlet vækst i antallet af børn og unge og dels som følge af en ændret aldersfordeling blandt disse. Analysen viser, at teenagere fx er meget dyrere end førskolebørn, når det gælder indsatsen for udsatte børn og unge. Da der i de sidste ti år har været vækst i antallet af teenagere i Danmark, mens der har været fald i antallet af førskolebørn, har den ændrede aldersfordeling i sig selv bidraget til, at udgiftsbehovene er steget med op mod 10%. Frem mod 2030 peger befolkningsfremskrivningen omvendt på, at de aldersbetingede udgiftsbehov vil falde i takt med, at der bliver relativt flere 0-7-årige og færre 13-17-årige.

Samlet peger analysen på, at det i såvel planlægningen som vurderingen af udgiftsudviklingen på området for udsatte børn og unge er væsentligt at inddrage viden om alderssammensætning og aldersspecifikke udgiftsbehov. Dette gælder i vurderinger og analyser på nationalt niveau. Men det gælder også de enkelte kommuners planlægnings- og analysearbejde samt i den fortsatte udvikling af ledelsesinformation, styringskultur og operationelle service-niveauer på området. De demografiske forskydninger på landsplan dækker over betydelige variationer mellem kommunerne, og betydningen af en ændret alderssammensætning kan derfor i enkeltkommuner have væsentlig større betydning end de nationale tendenser, der indgår i dette notats analyser.

Litteratur

- Ankestyrelsen (2010): *Børn og unge anbragt uden for hjemmet. Kommunale afgørelser, årsstatistik 2009*. Ankestyrelsens statistikker. Ankestyrelsen, september 2010.
- BEK nr. 1019 af 10/10/2006. *Bekendtgørelse om statsrefusion i særligt dyre enkeltsager efter § 176 i lov om social service*. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20702.
- Buse, T. & K. Aarup (2011): Det specialiserede socialområde er svært at styre – men det er ikke ustyrligt. *Administrativ Debat*, 2011(1).
- Deloitte (2010): *Analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde*. For Finansministeriet, Socialministeriet, KL og Danske Regioner, maj 2010.
- Finansministeriet, KL, Danske Regioner og Socialministeriet (2010): *Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde*. Juni 2010.
- Heinesen, E. & L. Husted (2010): *Statistisk model for udgifter vedrørende børn og unge med særlige behov II*. København: AKF Forlaget.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011): *Budget- og regnskabssystem for kommuner*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Elektronisk udgave på <http://www.budregn.im.dk/im/site.aspx?p=2895>, tilgået 12. juni 2011.
- KL (2009): *Børn & unge med særlige behov – et kommunalpolitisk ansvar*.
- KL (2010): *10 gode råd om lokal ledelsesinformation – udsatte børn og unge*.
- KREVI (2010): *Tilbud og udgifter til udsatte børn og unge. Danmark i forhold til Sverige og Norge i 2002-2008*.
- Lausten, M.; H. Hansen & A.A. Nielsen (2010): *Udsatte børnefamilier i Danmark*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Regeringen & KL (2009): *Aftale om kommunernes økonomi 2010*. København: juni 2009.
- Regeringen & KL (2010): *Aftale om kommunernes økonomi 2011*. København: 12. juni 2010.
- Socialstyrelsen (2010): *Barn och unga – insatser år 2009. Vissa insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)* www.socialstyrelsen.se



Demografiske forskydningers betydning for udgiftsbehovet på området for udsatte børn og unge

I dette notat undersøges, hvordan ændringer i alderssammensætningen af de 0-21-årige påvirker udgiftsbehovet til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge. Analysen viser på grundlag af udgiftsdata fra Københavns Kommune og befolkningstal for hele landet, at udgifterne til udsatte børn og unge varierer betragteligt med alderen, og at ændret alderssammensætning blandt de 0-21-årige har betydelige konsekvenser for udgiftsbehovene på området. De aldersbetingede udgiftsbehov i Danmark har været stigende fra 2000 til 2010 og hermed bidraget til et øget udgiftspres på området. Frem mod 2030 peger befolkningsfremskrivninger derimod på, at udgiftsbehovene vil falde som følge af ændret alderssammensætning blandt de 0-21-årige.