

Camilla Dalsgaard og Rasmus Dørken

## Et nærmere blik på botilbudsområdet

Hovedresultater i to nye analyserapporter i  
KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte  
til voksne handicappede og sindslidende



Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet" kan downloades fra hjemmesiden [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA 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 KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBNR-nr.: 978-87-7509-607-7

10006

Juni 2013

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

*Udgifter til botilbud og støtte til handicappede og sindslidende fylder meget i de kommunale budgetter. I 2011 brugte kommunerne i alt 23 mia. kr. på området, og udgifterne er steget meget gennem det seneste årti. KORA har nu lavet to nye undersøgelser af botilbudsområdet.*

*Undersøgelsen "Sammenhænge på botilbudsområdet" viser:*

- *Der er stor forskel på, hvor mange penge kommunerne bruger på området, set i forhold til deres indbyggertal.*
- *Der er stor forskel fra kommune til kommune på, hvad en handicappet eller sindslidende borger, der bor i et botilbud, koster i gennemsnit.*
- *Der er stor forskel på, hvor mange af den enkelte kommunes borgere der bor i et botilbud.*
- *Jo flere borgere i botilbud pr. indbygger en kommune har, des højere er dens udgiftsniveau.*
- *Sociale og økonomiske forhold kan kun i meget begrænset omfang forklare forskellene i antallet af botilbudsmottagere.*

*Undersøgelsen "Takster i kommunale botilbud 2007-2011" viser:*

- *Den gennemsnitlige basistakst i kommunale botilbud under rammeaftalerne har været ret stabil siden kommunalreformen*
- *Botilbudsområdets markedslignende struktur medvirker tilsyneladende ikke til at dæmpe priserne.*

Dette notat gennemgår en række udvalgte resultater fra to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende. De to rapporter kan findes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk).

- Rapporten "**Sammenhænge på botilbudsområdet**" analyserer sammenhænge mellem kommunernes botilbudspladser, støttemottagere, udgifter og enhedsudgifter på botilbudsområdet i 2009-2010.
- Rapporten "**Takster i kommunale botilbud 2007-2011**" afdækker taksterne i kommunale botilbud under rammeaftalerne og analyserer takst udviklingen i botilbud med mange henholdsvis få udenbys borgere. Rapporten bygger blandt andet på en ph.d.-afhandling af Johannes Engers Gregersen fra januar 2013.

Rapporternes resultater bygger på en kombination af registerdata, oplysninger fra rammeaftalernes takstbilag og et spørgeskema til kommunerne.

## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

### Forskel på kommunernes samlede udgifter til handicappede og sindslidende

I 2011 brugte kommunerne i alt over 23 mia. kr. på botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende. Det svarer til omtrent hver tiende krone til service i kommunerne. Udgifterne er desuden steget meget gennem det seneste årti. I 2011 lå de samlede udgifter 17 pct. højere end i 2007, hvor kommunerne overtog ansvaret for området fra amterne. Samtidig mangler der på området systematiske og sammenlignelige oplysninger om aktiviteter på tværs af kommunerne. Som led i KORAs undersøgelsesrække på botilbudsområdet har vi nu lavet to nye undersøgelser, der giver nye indsigter i udgifterne og udgiftsudviklingen på området.

Undersøgelsen "Sammenhænge på botilbudsområdet" viser, at en gennemsnitskommune i 2011 brugte godt 7.000 kr. pr. 18-64-årig på botilbud og støtte til handicappede og sindslidende. Der er dog stor forskel på, hvor mange penge den enkelte kommune bruger på området. En del af forskellen skyldes forskellig registrering og organisering mellem kommunerne. Det er tekniske usikkerheder, der gør, at man ikke skal tillægge yderpunkterne for megen vægt. Vi har derfor her valgt at se bort fra de femten kommuner med de højeste og de femten kommuner med de laveste udgiftsniveauer. For de kommuner, der så er tilbage, lå udgifterne til voksne handicappede og sindslidende mellem 5.900 kr. og 8.300 kr. pr. 18-64-årig i 2011. I en kommune med et gennemsnitligt antal borgere mellem 18 og 64 år ville det svare til en forskel i de samlede udgifter til området på næsten 83 mio. kr. årligt.

En del af udgiftsforskellene kan forklares ved, at der er stor forskel på, hvor mange af kommunens borgere, der bor i botilbud. Men der er også forskel på, hvor store omkostninger kommunen i gennemsnit har til den enkelte beboer i et botilbud.

### Forskel på, hvad en beboer i botilbud koster

Cirka 70 pct. af de samlede udgifter til handicappede og sindslidende går til botilbud. Det svarer til i alt 16,5 mia. kr. i 2010. Set på landsplan var der i 2010 knap 24.000 handicappede og sindslidende borgere, der boede i et botilbud. Når botilbudsudgifterne fordeles ud på beboerne, var den gennemsnitlige *enhedsudgift* for en botilbudsmottager 740.000 kr. pr. år i en gennemsnitskommune.

Også enhedsudgiften varierer meget fra kommune til kommune. Selv hvis vi igen konkluderer forsigtigt og sorterer femten kommuner fra i hver ende af skalaen, varierer de gennemsnitlige enhedsudgifter fra 590.000 til 890.000 kr. pr. botilbudsmottager. Det er en forskel på 50 procent fra den laveste til den højeste. For en gennemsnitlig kommune ville forskellen svare til en udgift på næsten 74 mio. kr. om året.

## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

### Også forskel i udgifter fra region til region

Der er betydelige forskelle mellem kommunerne i de fem regioner, både hvad angår udgiftsniveau, enhedsudgifter og udgiftsudvikling. Kommunerne i Region Hovedstaden og Nordjylland har i gennemsnit højere udgifter pr. indbygger end kommunerne i de øvrige regioner i hele perioden 2009-2011. De har også - sammen med kommunerne i Region Sjælland - højere gennemsnitlige enhedsudgifter pr. botilbudsmottager.

Lidt overraskende er det også kommunerne i Region Nordjylland og Hovedstaden, der har haft den største gennemsnitlige vækst i udgifterne fra 2009 til 2011. Kun i Region Midtjylland og Sjælland har gennemsnitskommunen haft faldende udgifter.

### Forskel på antal borgere i botilbud

Der er også betydelig variation mellem kommunerne i, hvor stor en del af deres borgere, der bor i et botilbud. I en gennemsnitskommune er det syv ud af tusinde borgere mellem 18 og 64 år, der bor i et botilbud. Nogle kommuner har dog næsten dobbelt så mange modtagere af botilbud pr. indbygger som andre kommuner. Med andre ord har kommunerne stærkt varierende *dækningsgrader*, dvs. antal modtagere pr. indbygger, på botilbudsområdet.

### Mange støttemodtagere giver høje udgifter

Der er en tydelig sammenhæng mellem kommunernes dækningsgrad og deres udgifter på botilbudsområdet. Jo flere støttemodtagere en kommune har pr. indbygger, des højere udgifter har den også pr. indbygger. Det er ikke overraskende. Men spørgsmålet er så, hvorfor der er så stor forskel på, hvor mange beboere i botilbud kommunerne har.

Det er imidlertid svært at finde systematiske forklaringer på de betydelige forskelle i antallet af støttemodtagere pr. indbygger. Forskellene kan ifølge vores analyser kun i meget begrænset omfang henføres til befolkningens sociale og økonomiske baggrund. Selvom dækningsgraden har stor betydning for kommunernes udgifter, ved vi altså stadig ikke ret meget om, hvad der ligger bag de store forskelle i antallet af botilbudsmottagere mellem kommunerne.

### Mulige forklaringer på forskelle i dækningsgrad

Én mulig forklaring på forskellene kan være, at der er forskel fra kommune til kommune på, hvor stort et behov for støtte, borgerne har. Det kan blandt andet skyldes systematiske flyttemønstre blandt borgerne. Det vil sige, at borgere med handicap eller sindslidelse af forskellige årsager historisk set kan være flyttet til bestemte områder af landet. Det kunne eksempelvis være på grund af særlige tilbud til handicappede i området.

## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

En anden mulig forklaring kan være, at kommunerne visiterer forskelligt til botilbud og støtte. Der kan tænkes at være forskel på, hvor ofte en kommune henviser en borger til et botilbud, selv om borgernes behov ligner hinanden. Nogle kommuner vælger måske i stedet at tilbyde borgeren en kombination af forskellig praktisk og pædagogisk støtte i borgerens eget hjem.

### **Jo flere borgere i botilbud man har, jo mindre koster den enkelte beboer**

Selvom kommuner med mange botilbudsmottagere pr. indbygger har de højeste udgifter *pr. indbygger*, så betaler de mindre *pr. forbrugt botilbudsplads*. Jo flere af kommunens borgere, der bor i botilbud, des mindre koster den enkelte botilbudsmottager. Det kunne tænkes at hænge sammen med, at når en kommune har relativt få botilbudsmottagere, så kan det være et udtryk for, at kun de borgere med allerstørst behov for støtte får tilbudt en botilbudsplads. Derfor kan den gennemsnitlige botilbudsmottager tænkes at være mere støttekrævende – og dermed dyrere – i kommuner med relativt få mottagere. Det skal man være opmærksom på, når man sammenligner kommunernes enhedsudgifter.

### **Kommunerne som myndighed og driftsherre på botilbudsområdet**

Kommunerne har to roller på området for handicappede og sindslidende. Som *myndighed* har de ansvaret for at tilbyde relevant hjælp og støtte til deres borgere. Det kan de gøre ved at bruge egne botilbud, købe botilbudspladser hos andre eller tilbyde alternativer til botilbud, typisk i form af omfattende hjælp og støtte i borgerens eget hjem. Samtidig skal kommunerne beslutte, i hvor høj grad de selv vil være *driftsherre* for botilbud, dvs. udbyde pladser til egne og evt. andre kommuners borgere. Den enkelte kommune har altså et vist handlerum, både når den som myndighed vælger foranstaltning til sine borgere, og når den som driftsherre udvikler sin tilbudsstruktur.

Denne skelnen mellem kommunernes to roller er særlig vigtig på botilbudsområdet, fordi området er kendetegnet ved megen handel på tværs af kommunegrænser. Kommunerne *køber* som myndighed i stort omfang botilbudspladser hos hinanden og hos regioner og private. 80 pct. af kommunerne købte i 2010 mindst halvdelen af deres *forbrugte* pladser eksternt, jf. rapporten "Markedsanalyse – botilbudsområdet" fra juni 2012. Desuden *sælger* kommunerne som driftsherre i stort omfang botilbudspladser til andre kommuners borgere. Op mod halvdelen af kommunerne solgte i 2010 mindst halvdelen af deres *udbudte* pladser til andre kommuner. Det er desuden værd at bemærke, at de fleste kommuner *både køber og sælger* mange botilbudspladser. 16 pct. af kommunerne sælger eksempelvis over 70 pct. af deres udbudte pladser og køber samtidig over 70 pct. af deres forbrugte pladser eksternt. Den omfattende handel hænger sammen med, at de enkelte botilbud typisk er specialiseret til bestemte målgrupper,

## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

og at kommunegrænser ikke havde betydning for de tidligere amters visitation af borgere til botilbud.

### **Kommunernes udbud og forbrug af botilbudspladser hænger sammen**

Undersøgelsen viser, at kommunernes beslutninger som driftsherrer hænger sammen med deres valg som myndigheder. Jo flere botilbudspladser en kommune *udbyder*, des flere botilbudspladser *forbruger* den også, målt pr. indbygger. Sammenhængen er ikke entydig. På den ene side kan den være udtryk for, at kommunerne bruger flere pladser, jo flere de har, dvs. at de oftere tilbyder en botilbudsplads til borgere med omfattende støttebehov, hvis kommunen selv driver mange botilbudspladser. På den anden side kan den være udtryk for, at kommunerne opretter flere botilbudspladser, jo flere de har brug for til deres egne borgere, dvs. at de opbygger en kapacitet for at modsvare et behov. Det er her vigtigt at huske, at botilbudsområdet adskiller sig fra de øvrige kommunale serviceområder ved omfattende køb og salg af pladser på kryds og tværs af kommunegrænser. Den typiske botilbudsmottager bor således ikke i et botilbud, som er drevet af borgerens egen kommune. Derfor er det ikke selvindlysende, at kommuner, der *udbyder* relativt mange botilbudspladser, også *forbruger* relativt mange pladser.

Desuden indikerer undersøgelsen, at kommuner, der er driftsherre for relativt mange botilbudspladser, i lavere grad - som myndighed - bruger støtte i borgerens eget hjem som alternativ til et botilbud. Det peger i retning af, at botilbud benyttes oftere, når man har mulighed for det.

### **Stabile basistakster efter kommunalreformen**

Undersøgelsen "Takster i kommunale botilbud 2007-2011" viser, at den gennemsnitlige basistakst i kommunale botilbud under rammeaftalerne har været stabil til svagt faldende fra 2007 til 2011. Det er altså tilsyneladende ikke stigende gennemsnitspriser for den enkelte kommunale botilbudsplads, der er årsagen til de stigende udgifter til botilbudsområdet generelt. Basistaksten lå i hele perioden på cirka 1.900 kr. pr. døgn eller 700.000 kr. pr. år i gennemsnit for en botilbudsplads. Gennemsnitstaksten dækker over betydelig variation i priserne for de enkelte tilbud. De fleste takster ligger mellem 1.200 og 2.500 kr. pr. døgn, svarende til mellem 440.000 og 900.000 kr. pr. år. Der er dog også væsentligt billigere og væsentligt dyrere tilbud. Opgørelsen inkluderer 8.000-9.000 pladser i kommunale botilbud under rammeaftalerne. De udgør omtrent halvdelen af alle kommunale botilbudspladser i landet.

### **I 2010 faldt taksterne mindst i tilbud, der sælger mange pladser**

Botilbudsområdet adskiller sig fra andre takstfinansierede kommunale serviceområder ved, at der er omfattende køb og salg af pladser på tværs af kommunegrænser. Taksterne i et botilbud afspejler tilbuddets omkostninger, som fordeles ligeligt ud på bebo-

## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

erne. Både besparelser og udvidelser af budgettet skal således deles med de kommuner, der køber pladser i et tilbud. Det betyder, at en kommune, der driver et tilbud, har mindre tilskyndelse til at effektivisere, hvis gevinsten helt eller delvist tilfalder andre kommuner, der køber pladser i tilbuddet. Alligevel kunne man i teorien forvente, at områdets markedslignende træk ville medvirke til at dæmpe priserne. Botilbudsområdet er dog på flere måder et svagt marked. Blandt andet kan kommunerne ikke uden videre flytte deres borgere til et billigere tilbud, da det kræver borgerens samtykke, en faglig begrundelse og et passende alternativt tilbud.

Når taksterne samlet set ikke er steget fra 2007 til 2011, er det således tilsyneladende næppe *på grund af*, men snarere *på trods af* det svage marked. Analyserne viser nemlig, at døgntaksterne fra 2009 til 2010 er steget mere, eller faldet mindre, i botilbud med mange eksternt finansierede beboere, end i tilbud primært beboet af kommunens egne borgere. I 2010 synes takstreduktioner altså særligt at ske i tilbud, hvor driftskommunen opnår hovedparten af besparelsen, mens tilbud, hvor en større del af en besparelse skal sendes videre til andre kommuner, i lavere grad har haft takstreduktioner. Tendensen kan dog ikke genfindes for takstudviklingen fra 2010 til 2011. Analysen bygger på oplysninger om 225 udvalgte tilbud og takstenheder i 59 kommuner.

Det ser altså ikke umiddelbart ud til, at områdets tilstræbte markedslighed har skabt billigere tilbud. Tværtimod er takstreduktioner i 2010 større i tilbud, hvor der bor mange af driftskommunens egne borgere, og som dermed i lav grad er "på markedet". Systemet svækker tilsyneladende tilskyndelsen til at sænke omkostningerne og dermed taksterne i tilbud, hvor man sælger de fleste pladser til andre kommuner. Dermed tyder resultatet på, at kommunerne har større sandsynlighed for prisreduktioner i botilbudspladser, hvis de selv driver dem, end hvis de køber dem hos en anden kommune. Det kan være en del af baggrunden for, at kommunerne forventer stigende selvforsyning over tid, jf. rapporten "Herre i eget hus" fra juni 2012.

### **Bedre styring gennem selvforsyning, samarbejde og sammenlignelig viden?**

KORA har med de to undersøgelser taget et første skridt til at afdække sammenhænge mellem udgifter og aktiviteter på området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende. Men området er præget af mangel på systematiske og sammenlignelige oplysninger om aktiviteter på tværs af kommunerne. Det er nødvendigt at undersøge området nærmere for fx at få mere viden om, hvorfor udgifterne varierer så meget fra kommune til kommune. I forlængelse af undersøgelsesresultater kan der således rejses nogle relevante spørgsmål.

Ét meget væsentligt spørgsmål er, hvad der ligger bag de store forskelle i antallet af støttemodtagere pr. indbygger fra kommune til kommune. Dækningsgraden har nemlig



## Notatet "Et nærmere blik på botilbudsområdet"

Hovedresultater i to nye analyserapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2013

---

stor betydning for kommunernes udgiftsniveau. Her kan der eksempelvis være brug for et bedre kendskab til de varierende "pakker" af ydelser med forskellige former for praktisk, personlig og pædagogisk støtte, som kommunerne anvender til borgere med handicap eller sindslidelse.

Et andet spørgsmål er, om potentielt faldende eksterne køb og stigende selvforsyning vil medvirke til at reducere priserne i botilbud i de kommende år. Her kan man også spørge, hvor grænsen går for selvforsyning i kommunerne. I 2010 købte en gennemsnitlig kommune 64 pct. af sine pladser hos eksterne leverandører. Det tal forventes ifølge kommunerne at falde i de kommende år. Men det er formentlig hverken realistisk eller hensigtsmæssigt at afvikle al samhandel og lade alle kommuner blive fuldt selvforsynende med botilbudspladser. Snarere kan der tænkes fremover at være behov for mere formaliseret samarbejde mellem kommunerne om at drive botilbud til de forskellige specifikke grupper af borgere med særlige behov for støtte.

### Mere viden om botilbudsområdet

De første fire rapporter i KORAs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende kan findes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk).

- **"Botilbudsområdet: HVEM - HVAD - HVOR"** afdækker botilbudsstrukturen i 2011 og kommunernes brug af botilbud og alternative foranstaltninger til voksne med handicap og sindslidelser i 2009-2010.
- **"Markedsanalyse - botilbudsområdet"** afdækker kommunernes køb og salg af botilbudspladser til handicappede og sindslidende i 2007-2010.
- **"Herre i eget hus?"** undersøger udviklingen i kommunale botilbud til handicappede og sindslidende i 2008-2014 og analyserer årsager til de gennemførte eller planlagte kapacitetsændringer.
- **"Den regionale vinkel på botilbudsområdet"** kortlægger regionernes botilbud til voksne handicappede og sindslidende i 2007-2012.

Datagrundlaget for undersøgelsesrækken er nærmere beskrevet i de enkelte rapporter og i **"Metodisk appendiks – botilbudsområdet"**.