

Camilla Dalsgaard og Rasmus Dørken

Den regionale vinkel på botilbudsområdet

Regionernes botilbud til voksne
handicappede og sindslidende
2007-2012



Publikationen "Den regionale vinkel på botilbudsområdet" kan downloades fra hjemmesiden 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

ISBN: 978-87-92258-96-0

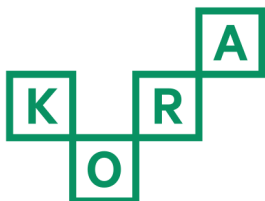
20037-

December 2012

KORA

Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, 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

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning	4
2. Baggrund og formål.....	6
3. Regionernes botilbudskapacitet	8
3.1. Regionale døgnpladser i 2012	8
3.2. Udviklingen i regionernes botilbudskapacitet 2007-2012	8
3.3. Regionale pladser som andel af det samlede marked i 2011	11
3.4. Udviklingen i regionernes markedsandel, 2007-2011	12
4. Det regionale botilbudslandskab fem år efter reformen	15
4.1. Større fald i regionale pladser til sindslidende end til handicappede	15
4.2. Regionale pladser er typisk til længerevarende ophold	16
4.3. De regionale tilbud er større end de kommunale og private	17
4.4. Det regionale botilbudslandskab fordelt på kommunerne	18

1. Sammenfatning

Ved kommunalreformen i 2007 overtog kommunerne ansvaret for botilbudsområdet fra de tidligere amter. Siden har kommunerne haft mulighed for løbende at oprette botilbud samt vælge at overtage botilbud fra regionerne, der stadig driver en tiendedel af alle landets botilbudspladser til handicappede og sindslidende. KORA afdækker i denne rapport udviklingen i regionernes botilbudskapacitet siden kommunalreformen og undersøger, hvad der karakteriserer de botilbud, som regionerne driver fem år efter reformen.

Undersøgelsen afdækker døgnpladser i botilbud til voksne handicappede og sindslidende, mens botilbud til misbrugere og socialt udsatte samt dagtilbud ikke er omfattet. Undersøgelsens resultater bygger på data fra Danske Regioner, Danmarks Statistik og et spørgeskema til regioner og kommuner.

Samlet set tegner undersøgelsen af regionernes botilbudskapacitet et billede af, at der er blevet færre regionale døgnpladser og flere kommunale. Det er udtryk for, at kommunerne har overtaget regionale tilbud, samt at der er blevet oprettet kommunale døgnpladser og lukket regionale. Antallet af regionale døgnpladser til handicappede og sindslidende er faldet med 30 pct. fra 2007 til 2012, men ser ud til at have stabiliseret sig i 2011. Det samlede fald dækker over store forskelle mellem de fem regioner. De regionale botilbud har i 2011 gennemsnitligt flere pladser end de kommunale og har i højere grad døgnpladser til længerevarende ophold. Desuden ser det ud til, at en gennemsnitlig regional døgnplads i 2011 er dyrere og mere specialiseret end i 2007. Det er muligvis et udtryk for, hvordan den fremtidige arbejdsdeling mellem regioner og kommuner på botilbudsområdet vil se ud.

Det regionale botilbudslandskab fem år efter reformen

Regionerne driver i alt cirka 2.250 botilbudspladser til voksne handicappede og sindslidende i 2012. Region Midtjylland og Nordjylland driver flest pladser pr. 18-64-årig indbygger, Region Hovedstaden færrest. 43 af landets kommuner har regionale botilbud liggende, 55 kommuner har ikke.

Der er stor forskel på, hvilke borgere regionernes døgnpladser er målrettet. Hvor cirka halvdelen af Region Nordjyllands pladser er til sindslidende, gælder det kun fem pct. af Region Sjællands pladser. Samlet er knap hver tredje regionale plads til sindslidende og to ud af tre til handicappede i 2012.

Langt størstedelen, 89 pct., af de regionale døgnpladser er i botilbud til længerevarende ophold eller tilbud med en kombination af længerevarende og midlertidige pladser. Det adskiller sig fra sammensætningen af botilbudstyper til handicappede og sindslidende i kommunerne. Regionerne driver en langt større andel længerevarende pladser end kommunerne, mens kommunerne i modsætning til regionerne driver mange midlertidige

pladser og pladser i bofællesskaber. Desuden har regionernes botilbud i 2011 gennemsnitligt flere pladser end kommunernes botilbud.

1.000 færre regionale botilbudspladser i 2012 end i 2007

Antallet af regionale døgnpladser er reduceret med knap 1.000 i perioden fra 2007 til 2012. Det svarer til en samlet kapacitetsreduktion på 30 pct. Reduktionen skyldes enten overdragelse af botilbud til kommunerne eller nedlæggelse af botilbud. Antallet af regionale pladser til sindslidende er faldet mere end til handicappede.

Der er forskel på, hvordan antallet af døgnpladser har udviklet sig i regionerne. I Region Syddanmark, Midtjylland og Hovedstaden er antallet af regionale døgnpladser faldet meget, mens det i Region Sjælland tværtimod er steget. I Region Nordjylland har det været stabilt.

Det ser ud til, at det samlede antal regionale botilbudspladser har stabiliseret sig i 2011, ligesom kun få kommuner har konkrete planer om at overtage yderligere botilbud fra regionerne i 2011-2014. Dog vil de udvide den *kommunale* kapacitet med netto cirka 800-900 pladser, og har i 2008-2010 udvidet med netto cirka 1.100-1.200 pladser.

På vej mod mere specialiserede tilbud i regionerne?

Hver tiende botilbudsplads til handicappede og sindslidende i landet er i 2011 drevet af regionerne, mens kommunerne og private driftsherrer driver de resterende 90 pct. Regionernes markedsandel har været faldende siden kommunalreformen. Hvor betalingerne til regioner i 2007 udgjorde 18,5 pct. af kommunernes samlede nettoudgifter til botilbud, udgør de i 2011 kun 13,4 pct. De største reduktioner er sket i kommunerne i Region Syddanmark og Midtjylland.

Kommunernes samlede betalinger til køb af botilbud hos regionerne er faldet med 14 pct. i perioden fra 2007/08 til 2011. I samme periode er antallet af døgnpladser som nævnt faldet med 30 pct. Det peger på, at de pladser, regionerne driver i 2011, gennemsnitligt er dyrere end de pladser, de drev i 2007. Det kan skyldes, at regionerne i højere grad i dag driver de mest specialiserede pladser. Flere regioner giver også udtryk for, at de oplever faldende efterspørgsel efter mere "almindelige" botilbudspladser, mens de har oprettet døgnpladser til mere specialiserede målgrupper. Det ser altså ud til, at der er ved at ske en arbejdsdeling mellem regioner og kommuner på botilbudsområdet.

2. Baggrund og formål

KORA er i gang med en undersøgelsesrække på området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Vi har i juni 2012 udgivet tre rapporter med fokus på, hvordan *kommunerne* agerer som myndighed og driftsherre på botilbudsområdet.¹ Denne rapport afdækker *regionernes* rolle som driftsherre for botilbud.

Ved kommunalreformen i 2007 overtog kommunerne ansvaret for botilbudsområdet fra de tidligere amter. De kunne på det tidspunkt vælge at overtage driften af tidligere amtslige botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Kommunerne overtog driften af langt de fleste amtsinstitutioner², mens de resterende blev drevet videre af regionerne. Siden 2007 har kommunerne haft mulighed for løbende at beslutte sig for at overtage yderligere botilbud fra regionerne, hvilket de har gjort i varierende omfang. Koordinering mellem kommunerne og regionen inden for hver region sker i dag i rammeaftaleregime. I marts 2011 overtog kommunerne koordinationsansvaret på området fra regionerne.

Regionerne har fortsat en forsyningsforpligtigelse på botilbudsområdet, dvs. de har ansvar for at drive de botilbud til voksne handicappede og sindslidende, som kommunerne beder dem om. Regionerne varetager således stadig en rolle som driftsherre for botilbud og dermed udbyder af døgnpladser til kommunerne. Samlet er omtrent 2.250 døgnpladser i botilbud til voksne handicappede og sindslidende drevet af regionerne på landsplan i 2012. Det svarer til cirka 10 pct. af landets samlede antal døgnpladser til disse målgrupper.

Kommunerne købte i 2010 mere end halvdelen af de botilbudspladser, de havde behov for til deres borgere, hos regionerne, andre kommuner og private driftsherrer. Samtidig er der dog en tendens til, at kommunerne ønsker en højere grad af selvforsyning.³ Det er relevant at undersøge, hvordan det præger regionernes botilbud og udviklingen i antallet af regionale døgnpladser.

Denne rapport afdækker udviklingen i regionernes botilbudskapacitet siden kommunalreformen og undersøger, hvad der karakteriserer de botilbud, som regionerne driver fem år efter reformen. Er det eksempelvis i særlig grad bestemte typer døgntilbud til bestemte målgrupper, som regionerne driver i dag? Og har der været forskel på udviklingen fra region til region? Mange af resultaterne i denne rapport vil kunne genfindes i de tre nævnte rapporter fra juni 2012. Undersøgelsen samler imidlertid billedet af det regionale botilbudslandskab til voksne handicappede og sindslidende.

¹ "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR" (KREVI, 2012); "Markedsanalyse – botilbudsområdet" (KREVI, 2012); "Herre i eget hus?" (KREVI, 2012).

² Jf. "Kommunalreformen og specialiserede tilbud på handicapområdet år 2009", s. 7 (AKF, 2009)

³ Jf. "Herre i eget hus?" (KREVI, 2012).

Sådan har vi gjort

Data. Resultaterne i denne rapport bygger på data fra tre kilder: Danmarks Statistik, Danske Regioner og en spørgeskemaundersøgelse til kommuner og regioner.

- **Spørgeskemaundersøgelsen** er gennemført af KREVI i sommeren og efteråret 2011. Undersøgelsen indeholder oplysninger om antal døgnpladser og botilbud til voksne handicappede og sindslidende i 2011, fordelt på driftsherrer, målgrupper og tilbudstyper. Mere information om undersøgelsen kan findes i "Metodisk appendiks - botilbudsområdet" (KREVI, 2012).
- Fra **Danske Regioner** har vi anvendt tal fra rapporten "Regionernes aktiviteter på social- og specialundervisningsområdet i 2012" (Danske Regioner, 2012). Danske Regioners rapport indeholder oplysninger for perioden 2007-2012 om antal normerede regionale døgnpladser, herunder døgnpladser i selvejende botilbud med driftsoverenskomst med en region. Vi inkluderer døgntilbud til personer med udviklingsforstyrrelse, udviklingshæmning, fysisk handicap, senhjerneskrade og sindslidelser.

Antallet af regionale døgnpladser fra de to kilder har en samlet afvigelse på 0,8 pct. i 2011. Tal fra begge kilder bruges løbende i rapporten med kildeangivelse.

- Fra **Danmarks Statistik** har vi anvendt kommunernes indberettede regnskabsoplysninger om deres udgifter til køb af botilbud hos regionerne. I afsnit 3.4 beskriver vi opgørelsesmetoden nærmere.

Afgrænsning. Undersøgelsen omfatter midlertidige og længerevarende botilbud efter Servicelovens §§ 107-108, samt botilbudslignende bofællesskaber efter Almenboliglovens § 105 med tilknyttet støtte efter Servicelovens §§ 83-87 (personlig og praktisk hjælp og pleje, afløsning og aflastning, socialpædagogisk støtte, genoptræning mv.). Undersøgelsen afdækker døgnpladser i botilbud til voksne med handicap og sindslidelse, mens pladser i botilbud til misbrugere eller socialt udsatte ikke er inkluderet. Dagtilbud er heller ikke omfattet.

"Kommunale" hhv. "regionale" botilbud inkluderer i rapporten botilbud drevet af hhv. kommuner og regioner, samt selvejende botilbud med driftsoverenskomst med en kommune hhv. region. "Private" botilbud inkluderer selvejende botilbud uden driftsoverenskomst.

3. Regionernes botilbudskapacitet

3.1. Regionale døgnpladser i 2012

Regionerne driver i alt 2.246 døgnpladser i botilbud til voksne handicappede og sindslidende i 2012.⁴ Døgnpladserne i regionalt drevne botilbud fordeler sig på de fem regioner som vist i tabel 1.

Tabel 1. Døgnpladser i regionale botilbud, 2012

	Antal døgnpladser i alt	Antal døgnpladser pr. 100.000 18-64-årige	Andel af alle regionale pladser
Region Hovedstaden	459	42	20 %
Region Sjælland	270	56	12 %
Region Syddanmark	459	64	20 %
Region Midtjylland	671	86	30 %
Region Nordjylland	387	111	17 %
Hele landet	2.246	66	100 %

Kilde: Danske Regioner.

Det ses af tabel 1, at Region Midtjylland driver flest døgnpladser til voksne handicappede og sindslidende, med 671 pladser i alt. Det svarer til knap hver tredje regionale døgnplads i landet. Region Syddanmark og Hovedstaden driver lige mange, 459 døgnpladser, svarende til 20 pct. af de regionale pladser i landet, mens Region Nordjylland driver lidt færre, 387. Sjælland står for driften af færrest regionale pladser, 270, dvs. 12 pct.

Billedet er lidt anderledes, når man ser antallet af pladser i forhold til antallet af 18-64-årige indbyggere i regionen. Det er også vist i tabel 1. Region Midtjylland og Nordjylland driver flest pladser pr. 18-64-årig, mens Region Hovedstaden driver færrest. Region Sjælland og Syddanmark ligger midt imellem.

3.2. Udviklingen i regionernes botilbudskapacitet 2007-2012

Som nævnt har kommunerne siden kommunalreformen i 2007 haft mulighed for løbende at oprette nye egne botilbud og overtage yderligere botilbud fra regionerne. Derfor er det interessant at se på udviklingen fra 2007 til 2012 i antallet af døgnpladser i botilbud til voksne handicappede og sindslidende, som *regionerne* driver. Den fremgår af tabel 2.

Det ses, at antallet af regionale pladser på landsplan er reduceret med knap 1.000 pladser i perioden fra 2007 til 2012. Det svarer til et samlet fald på 30 pct. Det samlede fald

⁴ Kilde: Danske Regioner.

dækker over store forskelle mellem regionerne. I Region Syddanmark, Midtjylland og Hovedstaden er antallet af regionalt drevne døgnpladser i botilbud faldet fra 2007 til 2012. Særligt i Region Syddanmark er antallet af regionale pladser reduceret, med næsten 60 pct., dvs. mere end en halvering i perioden. Region Sjælland og Midtjylland har "mistet" hver fjerde af de døgnpladser, de drev i 2007, i perioden frem til 2012. Derimod har det regionale døgnpladstal i Region Nordjylland været ret stabilt i perioden, mens det i Region Sjælland er steget med 13 pct.

Tabel 2. Udviklingen i antallet af døgnpladser i botilbud drevet af regionerne, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ændring 2007-2012	
							Pladser	Pct.
Region Hovedstaden	623	626	587	552	468	459	-164	-26 %
Region Sjælland	240	246	252*	257	247	270	30	13 %
Region Syddanmark	1.073	767	667	555	463	459	-614	-57 %
Region Midtjylland	906	858	743	615	675	671	-235	-26 %
Region Nordjylland	380	384	394	403	395	387	7	2 %
Hele landet	3.222	2.881	2.643*	2.382	2.248	2.246	-976	-30 %

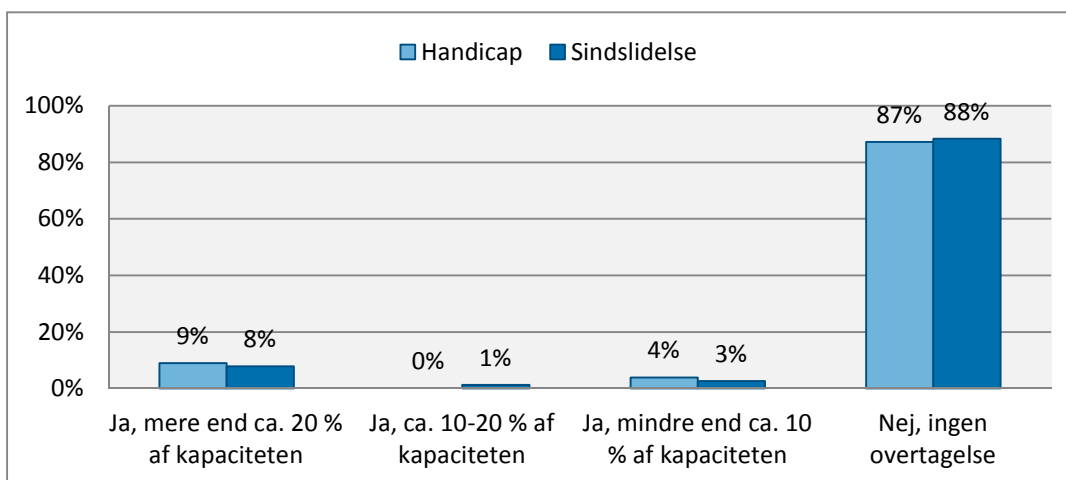
Kilde: Danske Regioner. *Region Sjællands værdi i 2009 er sat til gennemsnittet af regionens værdier i 2008 og 2010 pga. stærkt afvigende tal i 2009.

Det fremgår også af tabel 2, at størstedelen af faldet i det regionale døgnpladstal er sket i perioden 2007-2010. I den periode blev det samlede antal regionale pladser til handicappede og sindslidende reduceret med 26 pct. Den gennemsnitlige årlige reduktionsrate var 10 pct. Fra 2010 til 2011 faldt pladstallet med 6 pct., mens der ikke var nogen ændring fra 2011 til 2012. Det ser altså ud til, at faldet i antallet af regionale døgnpladser er aftaget i 2010 og bremsset op i 2011. Det kunne tyde på, at det er ved at finde et stabilt niveau.

Reduktionen i det regionale døgnpladstal skyldes enten overdragelse af botilbud til kommunerne eller nedlæggelse af botilbud, fx pga. vigende efterspørgsel. Faldet i antallet af regionale døgnpladser til handicappede og sindslidende modsvarer da også af en stigning i antallet af kommunale pladser. Vi har i spørgeskemaet spurgt kommunerne om, i hvor høj grad de har overtaget tilbud fra regionerne i perioden 2008-2010. Tilbud, der blev overtaget pr. 1. januar 2007, indgår således ikke i besvarelsen, der fremgår af figur 1.

Figur 1 viser, at 12-13 pct. af 82 svarkommuner har overtaget tilbud fra regionerne i perioden 2008-2010. De kommuner, der har overtaget tilbud, er næsten udelukkende kommuner, der er større end gennemsnittet. De ligger, bortset fra én enkelt kommune, i enten Region Midtjylland eller Region Syddanmark. Det stemmer overens med, at netop disse to regioner har haft det største fald i pladstallet, jf. tabel 2.

Figur 1. Har kommunen i perioden 2008-2010 overtaget døgnpladser i botilbud fra regionen? (og hvad har effekten af det været på kommunens samlede antal døgnpladser (kapacitet)?)



Kilde: KREVI's spørgeskema til kommunerne, 2011. Antal svarkommuner: 82.

Vi har på baggrund af kommunernes spørgeskemabesvarelser lavet en skønsmæssig beregning, der viser, at den kommunale døgnpladskapacitet er blevet udvidet med *anslået* 1.100-1.200 pladser i perioden fra 2008 til 2010. Dette tal er netto-udvidelsen, når man medregner nyoprettede pladser, ombygning af eksisterende tilbud, nedlagte pladser og pladser overtaget fra regionerne.⁵

En del af faldet i antallet af regionale pladser kan som nævnt tilskrives lukning af botilbud som følge af faldende efterspørgsel fra kommunerne, i takt med at de udvider deres egen kapacitet. Vi har ikke oplysninger om nyoprettede kommunale døgnpladser type og specialiseringsgrad, så vi ved ikke, hvor meget de ligner de døgnpladser, som regionerne har lukket. Det er heller ikke muligt ud fra datagrundlaget at afgøre, hvor mange pladser det drejer sig om. Men alle regioner, bortset fra Region Hovedstaden, giver i deres spørgeskemabesvarelse udtryk for, at de generelt set oplever en faldende efterspørgsel efter regionale døgnpladser.⁶ Eksempelvis svarer Region Sjælland:

"Der er vigende efterspørgsel på flere botilbud. En tendens til, at kommunerne udvider kapaciteten i eget regi og omlægger indsatsen."

Regionerne giver desuden udtryk for en forventning om, at kommunernes efterspørgsel generelt set også fremover vil falde. Det er naturligt nok svært for regionerne at sige, hvad det konkret kommer til at betyde for den regionale botilbudskapacitet frem mod 2014. Men udover Region Hovedstaden giver regionerne udtryk for, at de i de kommen-

⁵ Beregningen og datagrundlaget er uddybet i rapporten "Herre i eget hus?" (KREVI, 2012)

⁶ Se dog om efterspørgslen efter højt specialiserede pladser s. 13 i denne rapport samt uddybende s. 11-12 og s. 18 i rapporten "Herre i eget hus?" (KREVI, 2012).

de år i et eller andet omfang kommer til at nedlægge botilbud eller målrette eksisterende tilbud til målgrupper, hvor kommunerne efterspørger pladser.

Kommunernes spørgeskemabesvarelser viser imidlertid, at meget få kommuner, 3-4 pct., har vedtaget planer om at overtage yderligere botilbud fra regionerne i perioden fra 2011 til 2014.⁷ Det stemmer overens med billedet fra tabel 2 af, at det regionale døgnpladstal er stagneret fra 2011 til 2012. Det ser altså ud til, at balancen mellem regionale og kommunale botilbud er ved at have ramt en ligevægt. Samtidig forventer kommunerne dog at udvide med *anslået* netto 800-900 døgnpladser yderligere fra 2011-2014, bl.a. for at imødekomme stigende efterspørgsel og sikre bedre styring.

Det skal bemærkes, at oplysningerne om kommunernes vedtagne planer om kapacitetsændringer er fra medio 2011. På dét tidspunkt havde knap to ud af fem kommuner yderligere overvejelser på administrativt niveau om at øge antallet af botilbudspladser i kommunen. Det tyder altså på, at der vil være en fortsat stigning i antallet af kommunale botilbudspladser i de kommende år.

3.3. Regionale pladser som andel af det samlede marked i 2011

KREVI's kortlægning af det samlede botilbudslandskab viste, at der i 2011 er i alt cirka 23.100 døgnpladser til voksne handicappede og sindslidende.⁸ Heraf udgør de cirka 2.200 pladser, som regionerne driver, 10 pct. Kommunerne driver cirka 17.800 pladser, dvs. 77 pct. Private aktører driver de resterende 13 pct., dvs. cirka 3.100 pladser. Der er lidt forskel på de fem regioners samlede markedsandele inden for den enkelte region i 2011, jf. tabel 3.

Tabel 3. De forskellige driftsherrers andel af døgnpladser beliggende i hver region, 2011

Driftsherre Beliggenhed	Regioner	Kommuner	Private	I alt	Antal pladser i alt pr. 10.000 18-64-årige
Region Hovedstaden	9 %	83 %	9 %	100 %	51,7
Region Sjælland	6 %	67 %	27 %	100 %	85,6
Region Syddanmark	9 %	81 %	11 %	100 %	74,6
Region Midtjylland	12 %	80 %	8 %	100 %	67,2
Region Nordjylland	14 %	66 %	20 %	100 %	79,2
Hele landet	10 %	77 %	13 %	100 %	67,7

Kilde: KREVI's spørgeskema og rundringning til kommuner og regioner, 2011. Antal døgnpladser i alt: 23.137.

Som det fremgår af tabel 3, fylder regionerne mest som driftsherrer på botilbudsmarkedet i Region Midtjylland og Nordjylland, med hhv. 12 og 14 pct. I Region Sjælland fylder regionen mindst, og driver 6 pct. af de pladser, der ligger i regionen. Region Hovedsta-

⁷ Se også s. 18 i "Herre i eget hus?" (KREVI, 2012).

⁸ "Botilbudsområdet: HVEM - HVAD - HVOR" (KREVI, 2012)

den og Syddanmark driver hver 9 pct. af de pladser, der ligger i deres respektive regioner. Samtidig er det dog værd at bemærke, at der ligger langt flere pladser i Region Sjælland pr. 18-64-årig indbygger end i de øvrige regioner. Der er også flere regionale pladser pr. 18-64-årig i Region Sjælland end i Hovedstaden, jf. tabel 1 (s. 8). Region Hovedstaden er den region, hvor der ligger færrest pladser pr. 18-64-årig, jf. tabel 3.

3.4. Udviklingen i regionernes markedsandel, 2007-2011

De oplysninger, vi har om antallet af døgnpladser, giver ikke mulighed for at følge regionernes markedsandel over tid. I stedet har vi set på kommunernes *betalinger* til køb af botilbudspladser fra regionerne. De giver et billede af udviklingen over tid, selvom der kan være stor variation i priserne i de enkelte tilbud.

Desuden skal det bemærkes, at udgifterne til køb af regionale pladser blandt kommunerne i en region ikke direkte afspejler regionens indtægter fra salg af pladser til kommunerne, da kommunerne ikke udelukkende køber pladser i den region, de ligger i. Det skal man holde sig for øje, når man læser resultaterne i dette afsnit. Opgørelsen af kommunernes køb hos regionerne beskrives nærmere i boksen nedenfor.

Opgørelse af kommunernes køb hos regionerne på botilbudsområdet

Det er ikke muligt at adskille **regionernes indtægter** fra salg af pladser i botilbud til voksne fra deres indtægter fra salg af sociale tilbud til børn og specialundervisning. De tre foranstaltninger er konteret på samme funktion i den regionale kontoplan. Derfor har vi i stedet kigget på **kommunernes udgifter** til køb af botilbudspladser hos regionerne. Man kan ikke antage, at alle kommuner alene køber regionale pladser hos den region, kommunen ligger i. Derfor afspejler udgifterne til køb af regionale pladser blandt kommunerne i en region ikke direkte regionens indtægter fra salg af pladser til kommunerne. Men det giver en indikation.

Beskrivelsen af **kommunernes betalinger til køb af regionale tilbud** bygger på kommunernes indberettede regnskabsoplysninger til Danmarks Statistik. Vi har afgrænset botilbudsområdet til funktionerne 5.38.50 og 5.38.52, samt funktion 5.32.33 grp. 003 og 999. Sidstnævnte er inkluderet, fordi støtten i botilbudslignende boformer efter Almenboliglovens § 105 typisk gives som § 85-støtte, der skal bogføres under grp. 003. Kommunernes betalinger til køb hos regioner er under de relevante konti trukket som art 4.8.

Kommunernes betalinger til regionerne på botilbudsområdet fremgår af tabel 4. Det ses, at forholdet mellem regionerne i 2011 er nogenlunde det samme, når man opgør betalinger, som når man opgør døgnpladser (jf. tabel 1, s. 8). Tabel 4 viser således, at

kommunerne i Region Midtjylland, Syddanmark og Nordjylland er dem, der har højest udgifter pr. 18-64-årig indbygger til køb af botilbudspladser hos regioner, mens kommunerne i Region Hovedstaden og Sjælland, set pr. 18-64-årig, køber for mindre hos regionerne. Tilsvarende er det kommunerne i Region Midtjylland og Syddanmark, der har haft de største fald pr. indbygger i betalinger til regionerne fra 2007/08⁹ til 2011, samtidig med at antallet af regionale pladser er faldet meget i netop de to regioner (jf. tabel 2, s. 9). Kommunerne i Region Sjælland og Nordjylland har haft små stigninger i betalinger til regionerne, ligesom de to regioners botilbudskapacitet er forøget.

Tabel 4. Udviklingen i kommunernes samlede betalinger til køb af botilbud hos regionerne, 2007/08-2011 (kr. pr. 18-64-årig indbygger i regionen, 2011-priser).

	2007/08*	2009	2010	2011	Ændring 2007-2011
Region Hovedstaden	547	520	520	489	-11 %
Region Sjælland	323	442	386	348	8 %
Region Syddanmark	926	822	801	733	-21 %
Region Midtjylland	1.045	956	790	805	-23 %
Region Nordjylland	687	742	752	769	12 %
Hele landet	722	695	645	621	-14 %

Kilde: Danmarks Statistik. *Gennemsnit af 2007 og 2008 for at udligne evt. skævheder som følge af for sent opkrævede regninger mv.

På landsplan er de kommunale udgifter til køb af pladser hos regionerne faldet med 14 pct. fra 2007/08 til 2011. I samme periode er antallet af regionale pladser faldet med 30 pct., jf. tabel 2 (s. 9).¹⁰ Antallet af pladser er altså faldet mere end de samlede udgifter. Derfor kunne det se ud som om, at de regionale pladser, der drives af regionerne i 2011, er dyrere i gennemsnit end de pladser, der er "forsvundet" ud af den regionale drift fra 2007 til 2011. Det kan skyldes, at regionerne i dag i højere grad driver de mest specialiserede pladser. I spørgeskemabesvarelsen angiver regionerne netop relativt specialiserede målgrupper¹¹ som dem, de opretter botilbud til, mens de oplever vigende efterspørgsel på mindre specialiserede tilbud.

Samtidig med at kommunernes betalinger til regionerne er faldet realt, er deres samlede udgifter til botilbud vokset realt. Det betyder, at den andel af kommunernes samlede botilbudsudgifter, der går til regionerne, er faldet. Det fremgår også af tabel 5, der viser kommunernes købsandele fordelt på regioner i 2007-2011.

⁹ Vi har taget gennemsnit af 2007 og 2008 for at udligne evt. skævheder sfa. for sent opkrævede regninger mv.

¹⁰ Det samlede fald i antallet af regionale døgnpladser har været 26 pct., hvis man beregner udviklingen fra 2007/08 (gennemsnit af de to år) til 2011.

¹¹ Fx domsanbragte og udadreagerende sindslidende eller udviklingshæmmede, dobbeltdiagnosticerede og senhjærskadede mv. Se evt. uddybende s. 11-12 og s. 18 i rapporten "Herre i eget hus?" (KREVI, 2012).

Tabel 5. Samlet købsandel hos regionale botilbud for kommuner beliggende i regionen, 2007-2011.

	2007	2008	2009	2010	2011	Ændring 2007-2011 (pct.-point)
Region Hovedstaden	13 %	13 %	11 %	11 %	10 %	-3
Region Sjælland	7 %	9 %	9 %	8 %	7 %	0
Region Syddanmark	24 %	20 %	17 %	16 %	15 %	-9
Region Midtjylland	31 %	25 %	24 %	18 %	19 %	-12
Region Nordjylland	16 %	15 %	15 %	14 %	15 %	-1
Hele landet	19 %	17 %	15 %	13 %	13 %	-5

Kilde: Danmarks Statistik. Købsandelen er opgjort som kommunernes betalinger til regioner på botilbudsområdet som andel af kommunernes samlede nettoudgifter til botilbud.

Det ses af tabel 5, at kommunernes købsandel hos regionerne er faldet mest i Region Syddanmark og Midtjylland, efterfulgt af Region Hovedstaden. Derimod er kommunernes købsandel hos regioner stort set uændret i Region Nordjylland og Sjælland.

Kommunerne i Region Midtjylland havde i 2007 en samlet regional købsandel på 31 pct., dvs. de brugte omtrent hver tredje krone til området på at købe tilbud og ydelser fra regionerne. Den andel er i 2011 faldet til 19 pct., dvs. de bruger i dag kun hver femte krone på regionale køb. I Region Syddanmark brugte kommunerne i 2007 hver fjerde krone til regionale køb, men kun hver sjette i 2011. Kommunerne i Region Midtjylland køber i 2011 fortsat mest hos regionerne. Kommunerne i Region Hovedstaden og Sjælland bruger i hele perioden en lavere andel, 7-13 pct., af deres udgifter til botilbudsområdet, til at købe tilbud og ydelser hos regionerne.

4. Det regionale botilbudslandskab fem år efter reformen

Dette afsnit giver et indblik i, hvad der karakteriserer de botilbud, regionerne driver i dag. Vi afdækker målgrupper og lovgrundlag for botilbuddene, samt kigger på deres størrelse og beliggenhed.

4.1. Større fald i regionale pladser til sindslidende end til handicappede

Som nævnt er der i alt cirka 23.100 botilbudspladser til voksne handicappede og sindslidende på landsplan i 2011. Af dem er cirka 15.500 pladser, 67 pct., til handicappede og cirka 7.600 pladser, 33 pct., er til sindslidende. Døgnpladser drevet af regionerne fordeler sig omtrent ligesådan, med 29 pct. til sindslidende og 71 pct. til handicappede.

¹² Der er dog stor forskel på fordelingen i de enkelte regioner, jf. tabel 6.

Tabel 6. Udviklingen i andelen af pladser til sindslidende af alle pladser i regionale botilbud til voksne handicappede og sindslidende, 2007-2012

	Andel pladser til sindslidende		
	2007	2012	Ændring 2007-2012 (pct.-point)
Region Hovedstaden	31 %	39 %	9
Region Sjælland	5 %	5 %	0
Region Syddanmark	24 %	22 %	-2
Region Midtjylland	42 %	23 %	-19
Region Nordjylland	48 %	49 %	1
Hele landet	32 %	29 %	-3

Kilde: Danske Regioner.

Det fremgår af tabel 6, at kun 5 pct. af de pladser, som Region Sjælland driver i 2012, er til sindslidende. Nordjylland ligger langt over gennemsnittet, idet halvdelen af de pladser regionen driver, er til sindslidende. Hovedstaden ligger også højt, med 39 pct. til sindslidende, mens mellem hver fjerde og hver femte regionalt drevne plads i Syddanmark og Midtjylland er til sindslidende.

Især i Midtjylland er andelen af pladser til sindslidende reduceret kraftigt siden 2007, fra 42 til 23 pct. Det fremgår også af tabel 7, der viser udviklingen i antallet af regionale pladser til handicappede hhv. sindslidende.

¹² Når vi bruger data fra Danske Regioner, inkluderer pladser til handicappede pladser til personer med udviklingsforstyrrelse, udviklingshæmning, fysisk handicap og senhjerneskode.

Tabel 7. Udviklingen i antallet af pladser til hhv. handicappede og sindslidende 2007-2012, opgjort pr. 100.000 18-64-årige

	Pladser til handicappede pr. 100.000 18-64-årige			Pladser til sindslidende pr. 100.000 18-64-årige		
	2007	2012	Ændring 2007-2012	2007	2012	Ændring 2007-2012
Region Hovedstaden	41	26	-37 %	18	17	-9 %
Region Sjælland	46	53	17 %	2	3	12 %
Region Syddanmark	112	50	-55 %	36	14	-61 %
Region Midtjylland	68	66	-3 %	50	20	-60 %
Region Nordjylland	56	56	1 %	52	55	6 %
Hele landet	65	47	-27 %	30	19	-38 %

Kilde: Danske Regioner.

Samlet set er antallet af regionale døgnpladser til sindslidende faldet mere (38 %) end til handicappede (27 %). Det er også afspejlet i den faldende *andel* pladser til sindslidende, jf. tabel 6 (s. 15). Hovedstaden har især haft et faldende antal pladser til handicappede, mens reduktionen i antallet af pladser for Region Midtjyllands vedkommende primært har været til sindslidende. I Region Syddanmark er antallet af pladser til både handicappede og sindslidende mere end halveret fra 2007 til 2012.

4.2. Regionale pladser er typisk til længerevarende ophold

Når vi ser på, hvilket lovgrundlag botilbuddene er opført efter, er det karakteristisk, at ganske mange botilbud har døgnpladser efter flere forskellige paragraffer i både Serviceloven og Almenboligloven. Vi har slået det store antal kombinerede lovgrundlag sammen til færre for at give vores bud på en tilnærmet fordeling.¹³ Fordelingen af døgnpladser på lovgrundlag og driftsherrer ses i tabel 8.

Tabel 8 viser, at regionerne set under ét primært driver botilbud til længerevarende ophold, der udgør to ud af tre regionalt drevne pladser. Knap hver fjerde regionale plads findes i et botilbud med både længerevarende og midlertidige pladser. Der er visse forskelle mellem regionerne. Hvor langt hovedparten af pladserne drevet af Region Hovedstaden, Nordjylland og i særdeleshed Syddanmark er længerevarende, er pladserne i Region Sjælland bredere fordelt på midlertidige og længerevarende pladser. Mere end halvdelen af de pladser, Region Midtjylland driver, findes i tilbud med både længerevarende og midlertidige pladser.

¹³ Rapportens opgørelse af "midlertidige botilbud" inkluderer botilbud med lovgrundlagskombinationerne "SEL § 107", "SEL § 107/ABL § 105" samt "SEL § 107/SEL § 85", "Længerevarende botilbud" inkluderer "SEL § 108" samt "SEL § 108/ABL § 105", "Midlertidige/Længerevarende botilbud" inkluderer "SEL § 107/SEL § 108" samt "SEL § 107/SEL § 108/ABL § 105", "Bofællesskaber" inkluderer "ABL § 105", "SEL § 85" samt "ABL § 105/SEL § 85".

Tabel 8. Døgnpladser i botilbud, fordelt på forskellige tilbudstyper og driftsherrer, 2011.

	Midlertidige	Længerevarende	Midlertidige/længerevarende	Bofællesskaber	I alt
Region Hovedstaden	6 %	70 %	24 %	0 %	100 %
Region Sjælland	17 %	54 %	21 %	8 %	100 %
Region Syddanmark	3 %	97 %	0 %	0 %	100 %
Region Midtjylland	7 %	33 %	56 %	3 %	100 %
Region Nordjylland	16 %	81 %	0 %	3 %	100 %
Alle regionale pladser	9 %	66 %	23 %	2 %	100 %
Alle kommunale pladser	22 %	36 %	11 %	30 %	99 %*
Alle private pladser	76 %	6 %	1 %	16 %	100 %
Alle pladser i landet	28 %	35 %	11 %	25 %	99 %*

Kilde: KREVI's spørgeskema og rundringning til kommuner og regioner, 2011. Antal pladser: Regionale: 2.230, kommunale: 17.801, private: 3.106. *1 pct. af de kommunale pladser er enten uoplyste eller har andre lovgrundlag.

Sammensætningen af de regionale døgnpladser på tilbudstyper er meget forskellig fra sammensætningen af pladser drevet af kommunerne og private driftsherrer. I forhold til kommunerne driver regionerne en langt større andel længerevarende pladser og en langt mindre andel midlertidige pladser og - især - pladser i botilbudslignende bofællesskaber efter Almenboligloven.

4.3. De regionale tilbud er større end de kommunale og private

Ser man på botilbuddenes gennemsnitlige størrelse, er det tydeligt, at de regionale botilbud i gennemsnit har flere døgnpladser end både de kommunale og de private botilbud i 2011. Samlet set har regionale botilbud i gennemsnit 24 pladser, hvorimod kommunale har 15,5 pladser og private 11.¹⁴ Det ser dog i regionernes indberetninger ud til, at der er forskellige måder at opgøre antallet af botilbud på i de fem regioner. Det har vi korrigeret for i beregningen ved at tælle alle indberettede regionale tilbud med samme overordnede navn, målgruppe og beliggenhedskommune som ét botilbud. Korrektionen har betydning for tilbuddenes gennemsnitsstørrelse i Region Nordjylland, Sjælland og Syddanmark.¹⁵ Botilbuddenes gennemsnitlige størrelse fremgår af tabel 9.

¹⁴ Jf. "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR" (KREVI, 2012), s. 24.

¹⁵ Ved korrektionen er antallet af regionale botilbud på landsplan reduceret fra 93 til 71 (fra 15 til 8 tilbud i Region Sjælland, fra 25 til 17 i Region Syddanmark, og fra 19 til 12 i Region Nordjylland). Konkret er følgende overordnede tilbud reduceret i antal i den korrigerede optælling: Region Sjælland: Bo- og Naboskab Sydlolland, Marjatta; Region Syddanmark: Autismecenter Holmehøj, Engbo, Grønnebæk, Østruplund, Teglgårdshuset; Region Nordjylland: Center for Døvblindhed og Høretab, Socialpsykiatrisk Boform Solsiden, Sødisebakke, Kærvang.

Tabel 9. Gennemsnitlig størrelse på regionale botilbud, døgnpladser pr. tilbud, 2011

	Handicappede	Sindslidende	I alt
Region Hovedstaden	37,5	31,0	34,7
Region Sjælland	34,2	21,5	31,0
Region Syddanmark	27,6	26,5	27,4
Region Midtjylland	35,2	23,8	31,8
Region Nordjylland	34,0	31,8	32,9
Alle regionale botilbud	33,2	27,9	31,4
Alle kommunale botilbud	15,1	16,6	15,5
Alle private botilbud	11,0	11,0	11,0

Kilde: KREVI's spørgeskema og rundringning til kommuner og regioner, 2011. Et regionalt botilbud inkluderer alle indberettede afdelinger med samme overordnede navn, målgruppe og beliggenhedskommune. Lignende korrektion er ikke foretaget for kommunale og private botilbud.

Tabel 9 viser, at de regionale botilbud i gennemsnit har dobbelt så mange døgnpladser som de kommunale botilbud. Her skal man dog være opmærksom på, at en lignende korrektion efter gennemgang af alle kommunernes indberetninger formentlig også ville forøge deres gennemsnitlige tilbudsstørrelse. Dog næppe til det dobbelte.

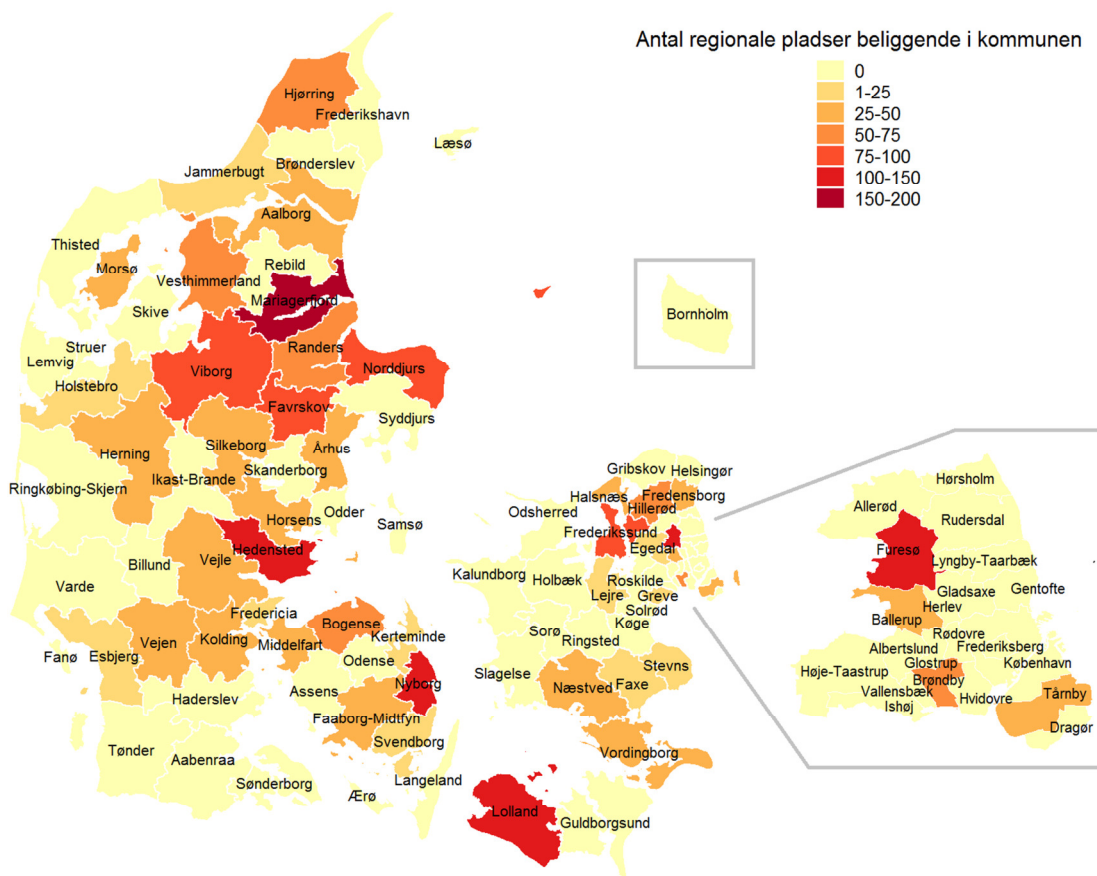
Desuden er det generelle billede, at regionale botilbud til handicappede er lidt større end til sindslidende, i gennemsnit godt fem pladser. Blandt de i alt cirka 1.500 regionale, private og kommunale botilbud på landsplan fandt vi ingen nævneværdig størrelsesforskel mellem tilbud til handicappede og sindslidende.¹⁶

4.4. Det regionale botilbudslandskab fordelt på kommunerne

Til slut giver vi et overblik over de regionale botilbudspladser beliggenhed i landets kommuner i 2011. Figur 2 viser antallet af regionale døgnpladser fordelt på beliggenhedskommune. 55 kommuner har slet ingen regionale døgnpladser liggende, mens 15 kommuner har mere end 50 regionale pladser. Der kan altså siges at være en vis geografisk koncentration af regionale døgnpladser i landet.

¹⁶ Forskellen var på 0,8 pladser, jf. "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR" (KREVI, 2012), s. 22.

Figur 2. Antal regionale botilbudspladser fordelt på beliggenhedskommune, 2011



Kilde: KREVI's spørgeskema og rundringning til kommuner og regioner, 2011.