

# Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter  
i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte  
til voksne handicappede og sindslidende



Juni 2012

KREVI.

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

*Flere end 70 pct. af alle landets botilbudspladser til voksne handicappede og sindslidende er drevet af kommunerne. Kommunerne har siden kommunalreformen udvidet deres samlede kapacitet og har planer om yderligere udvidelser frem mod 2014. Det peger på en tendens til en øget grad af selvforsyning. Den skal dog ses i lyset af, at kommunerne i meget stort omfang handler med botilbudspladser hos hinanden og hos regioner og private. Flere end halvdelen af de pladser, kommunerne har brug for til deres borgere, køber de eksternt, heraf den største del hos andre kommuner.*

*En væsentlig del af styringsudfordringen på området ligger altså i og mellem kommunerne. Og der er en udfordring. Udgifterne til området for voksne handicappede og sindslidende er nemlig steget med knap 40 pct. fra 2002 til 2011. Det er dog lykkedes kommunerne at standse udgiftsvæksten i 2011, men mange kommuner har planer om at udvide kapaciteten, og det kan føre til overkapacitet på botilbudsområdet på landsplan.*

*Det viser KREVI's første tre undersøgelser af området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende. Undersøgelserne giver helt ny viden om kommunernes ageren som myndighed og driftsherre på området.*

Dette notat gennemgår en række udvalgte resultater fra de første tre rapporter i KREVI's undersøgelsesrække om området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende. De tre rapporter kan findes på [www.krevi.dk](http://www.krevi.dk):

1. Rapporten "**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.
2. Rapporten "**Markedsanalyse - botilbudsområdet**" afdækker kommunernes køb og salg af botilbudspladser til handicappede og sindslidende i 2007-2010.
3. Rapporten "**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.

Rapporternes resultater bygger på en kombination af registerdata og en spørgeskemaundersøgelse til kommunerne. 89 kommuner har besvaret hele eller dele af spørgeskemaet. Dataindsamlingen til undersøgelsesrækken er nærmere beskrevet i "**Metodisk appendiks - botilbudsområdet**" (KREVI, 2012).

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

### **Stærkt stigende udgifter og mangel på sammenlignelig styringsinformation**

Kommunernes udgifter til voksne handicappede og sindslidende er vokset med knap 40 pct. fra 2002 til 2011, særligt i årene efter kommunalreformen. Fra 2010 til 2011 er det dog lykkedes for kommunerne at knække udgiftsvækstkurven for første gang siden 2002. Udgifterne til området udgjorde 23 mia. kr. i 2011, dvs. omtrent 10 pct. af de samlede kommunale nettoudgifter til service.

På trods af områdets udgiftstungde og udgiftsvækst er der vanskelig adgang til ensartet, sammenlignelig og dækkende styringsinformation om botilbud og støtte til handicappede og sindslidende på tværs af kommunerne.

### **Forskelligartede driftsherrer, ensartede myndigheder**

Kommunerne agerer både som *myndighed* og som *driftsherre* på området for handicappede og sindslidende. Som myndighed har kommunerne ansvaret for at tilbyde relevant hjælp og støtte til deres borgere med handicap og sindslidelse. De kan vælge at opfylde borgernes behov ved at bruge egne botilbud, købe botilbudspladser hos andre eller tilbyde alternative foranstaltninger i borgerens eget hjem. Samtidig skal kommunerne beslutte, i hvor høj grad de selv vil være driftsherre for botilbud med pladser til egne og evt. andre kommuners borgere.

Den enkelte kommune har altså et vist handlerum, både når den som myndighed vælger foranstaltninger til sine borgere, og når den som driftsherre udvikler sin tilbudsstruktur. Kommunernes beslutninger som driftsherre påvirker deres muligheder og valg som myndighed for deres borgere med handicap og sindslidelse og omvendt. KREVI's undersøgelser viser, at kommunernes rolle som driftsherre overordnet set varierer mere end rollen som myndighed. Det fremgår af resultaterne nedenfor.

### **Kommunernes brug af tilbudsviften som myndighed**

På landsplan er der anslået 31.000 borgere med handicap eller sindslidelser, der ville kunne komme i betragtning til et botilbud. Heraf bor de fleste, 76 pct., i et botilbud. 6 pct. bor i pleje- og ældreboliger, mens de resterende 17 pct. bor i eget hjem og modtager hjælp eller støtte. Det være sig socialpædagogisk støtte i mindst 15 timer ugentligt (6 pct.) eller praktisk hjælp og pleje (11 pct.), herunder hjemmehjælp i mindst 20 timer ugentligt, tilskud til tilsvarende hjælp i hjemmet eller handicaphjælperordninger (BPA, Borgerstyret Personlig Assistance).

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

Set i forhold til antallet af 18-64-årige indbyggere er der i kommunerne stor forskel på, hvor mange borgere der bor i botilbud eller modtager alternative foranstaltninger. Nogle kommuner har næsten dobbelt så mange som andre. Det er ikke muligt ud fra undersøgelsen at sige hvorfor.

Omvendt er der meget beskeden variation i kommunernes brug af substituionsmulighederne mellem botilbud og alternative foranstaltninger i eget hjem. Fordelingen af den samlede modtagergruppe er temmelig ensartet i kommunerne, med over 80 pct. i botilbud og under 20 pct. i eget hjem. En række enkeltkommuner skiller sig dog ud, typisk med 60-80 pct. modtagere i botilbud og 20-40 pct. i eget hjem. Der ser således ud til at være muligt at substituere mellem ydelser.

### **Kommunerne som driftsherre - stor og stigende markedsandel**

Overordnet set er kommunernes "drift" af botilbudsområdet ganske forskellig fra kommune til kommune. Der er stor forskel på, hvor mange pladser den enkelte kommune driver. Dog er det næsten alle landets kommuner, 93, der driver eller har driftsoverenskomst med mindst ét botilbud til voksne handicappede eller sindslidende. Kun ca. 60 pct. af kommunerne fører generelt tilsyn med private botilbud.

Både kommuner, regioner og private aktører agerer som driftsherrer for botilbud til voksne handicappede og sindslidende. På landsplan er der i 2011 ca. 23.000 døgnpladser i ca. 1.500 botilbud. Langt den overvejende del, 71 pct., af botilbudspladserne drives af kommunerne. Yderligere 6 pct. af pladserne findes i botilbud, som kommunerne har driftsoverenskomst med. Regionerne driver 10 pct. af alle døgnpladser, mens private og selvejende botilbud uden driftsoverenskomst med en kommune samlet udgør 13 pct. af markedet. Den store kommunale markedsandel er steget siden opgavereformen.

### **Udvidet kommunal botilbudskapacitet 2008-2014**

Kommunerne har siden opgavereformen udvidet deres døgnpladskapacitet og udvider fortsat. Fra 2008 til 2010 er den kommunale botilbudskapacitet øget med ca. 7-8 pct. eller anslået 1.100-1.200 pladser. Det er primært sket ved at oprette nye pladser, men også i nogen grad ved at overtage pladser fra regionerne. Antallet af regionale pladser er i samme periode faldet med ca. 500. Frem mod 2014 har kommunerne vedtagne planer om at udvide kapaciteten

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

yderligere, med anslået 800-900 pladser, svarende til ca. 5 pct. af den nuværende kommunale kapacitet. Det vil primært ske ved at oprette nye pladser, mens kun meget få kommuner vil overtage yderligere pladser fra regionerne i de kommende år. Det tyder på, at balancen mellem regionale og kommunale botilbud er ved at have ramt en ligevægt.

Det ser også ud til, at overtagelsen af botilbud fra regionerne er stoppet ved en vis størrelse, så regionerne har beholdt driften af de helt store tilbud. Således er de regionalt drevne botilbud i 2011 klart de største med gennemsnitligt 24 pladser pr. tilbud. Kommunale botilbud har i gennemsnit 15 pladser, mens private har 10-11 pladser pr. tilbud. Store kommuner driver i gennemsnit større botilbud end mindre kommuner. Kommuner med et større befolkningsgrundlag har altså mulighed for at etablere og drive større botilbud, end det er tilfældet for de små kommuner.

### **Tendens til øget selvforsyning med mere nærhed og bedre styring**

Kommunerne begrundes især deres kapacitetsudvidelser med ønsker om mere nærhed og bedre styring. Det sidste gælder både i forhold til at kunne styre udgifterne og til selv at kunne fastlægge serviceniveauet på området. Hovedparten af kommunerne oplever, at styringsmulighederne er bedre i tilbud, som kommunen selv driver, og hovedparten forventer at købe færre pladser hos andre driftsherrer i de kommende år. Det stemmer overens med ønsket om mere nærhed, dvs. at kunne tilbyde borgerne bolig og støtte i deres lokalområde. Kommuner, der køber flere pladser eksternt, end de sælger til andre kommuner, etablerer også i størst omfang nye botilbud.

Selvom mange kommuner udvider deres botilbudskapacitet, er der dog tilsyneladende ikke en bevægelse hen imod større brug af botilbud til målgruppen generelt. Forøgelsen af pladstallet sker derimod samtidig med, at kommunerne giver udtryk for, at de fremover i højere grad vil tilbyde deres borgere støtte i eget hjem i stedet for en botilbudsplads, hvis begge dele modsvarer borgerens behov. Samlet ser vi altså en tendens til højere grad af selvforsyning i kommunerne, både i form af flere egne botilbudspladser og hyppigere brug af støtte i eget hjem.

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

### Megen handel med botilbudspladser i 2010

Tendensen til øget selvforsyning skal imidlertid ses i lyset af, at kommunerne i stort omfang handler med botilbudspladser hos hinanden og hos regioner og private. Mere end halvdelen af alle de borgere, der bor i botilbud på landsplan, har en botilbudsplads, som deres kommune køber eksternt. Og hver gang, kommunerne brugte tre kroner på botilbudsområdet i 2010, gik de to til eksterne køb. Så selvom selvforsyningsgraden er øget, er den fortsat på et lavt niveau. Der er altså ikke en generel tendens til, at kommunerne har "lukket sig om sig selv" og hjemtaget alle deres borgere til egne tilbud. Tværtimod er eksterne køb af pladser i de fleste kommuner mere reglen end undtagelsen. Der kan være sket visse forskydninger efter lovændringen om handle- og betalingskommune i 2011.

Der er ikke tale om, at kommunerne *enten* er købere *eller* sælgere. De fleste er derimod *både-og*. Langt de fleste kommuner køber mange pladser, mens sælgerrollen er mere ujævnt fordelt på kommunerne. Hele otte ud af ti kommuner *køber* mindst halvdelen af de pladser, de bruger til deres egne borgere, hos andre kommuner, regionerne og private driftsherrer. Halvt så mange, fire ud af ti, kommuner *sælger* mindst halvdelen af de pladser, de driver, til andre kommuner. Kun hver ottende kommune sælger flere pladser til andre kommuner, end de selv køber eksternt.

### Styringen ligger i og mellem kommunerne

Siden 2007 er der generelt sket et fald i den andel af kommunernes udgifter på botilbudsområdet, der går til eksterne køb. Det skyldes, at købsandelen hos regionerne er faldet fra 18 pct. i 2007 til 13 pct. i 2010. Udgifterne til køb hos andre kommuner er derimod steget i takt med udgifterne til området generelt. Købsandelen hos andre kommuner har derfor været stabil siden opgaverformen og udgør 42 pct. af de samlede udgifter i både 2007 og 2010. Købsandelen hos private udgør 11 pct. i 2010. Det er ikke muligt at følge den over tid.

Hovedparten af handlen med botilbudspladser finder altså sted i mellemkommunalt regi, ligesom kommunerne som nævnt driver hovedparten af landets botilbudspladser. Det betyder, at en væsentlig del af styringsudfordringen på botilbudsområdet ligger i og mellem kommunerne.

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

### Risiko for overudbud?

Den omfattende handel med pladser på tværs af kommunegrænser betyder, at botilbudsområdet har en helt anden struktur end de fleste andre store serviceområder, fx dagtilbud og skole, hvor kommunerne i langt højere grad er selvforsynende. Den gensidige afhængighed mellem kommunerne nødvendiggør en anden form for styring på botilbudsområdet end på de fleste andre områder. Der er behov for høj grad af koordinering mellem kommunerne, herunder samarbejde om kapacitetsplanlægning.

For samtidig med, at mange kommuner etablerer nye tilbud, ønsker de fremover i højere grad at erstatte pladser i botilbud med støtte i eget hjem, når begge dele modsvarer borgernes behov. Derudover vil meget få kommuner nedlægge tilbud. Tilsammen vil det øge den enkelte kommunes kapacitet til at forsyne sig selv med foranstaltninger til kommunens handicappede og sindslidende. Vi kan ikke ud fra undersøgelserne afgøre, i hvilket omfang den øgede kapacitet er udtryk for øget efterspørgsel eller andet. Der er imidlertid risiko for, at de mange kommunale planer om kapacitetsudvidelser kan føre til en generel overkapacitet på landsplan. Det kan blive en væsentlig styringsudfordring i de kommende år.

### Forskelle i tilbudsstruktur mellem regionerne...

Der er nogle forskelle mellem regionerne, når man ser ud over botilbudslandskabet. I gennemsnitskommunen i Region Hovedstaden ligger der færrest pladser pr. indbygger, og i gennemsnitskommunen i Region Sjælland ligger der flest. Det er kommuner beliggende i disse to regioner, der gennemsnitligt både køber og sælger mest.

Desuden er det værd at bemærke, at der er regionale forskelle på markedets sammensætning. Private driftsherrer har væsentligt større markedsandele i Region Nordjylland og Region Sjælland, mens kommunerne i Region Syddanmark, Midtjylland og Hovedstaden spiller en relativt set større rolle som driftsherre for botilbud.

### ... og arbejdsdeling mellem store og små kommuner

Udover de regionale forskelle viser KREVI's undersøgelser, at der på flere måder er en arbejdsdeling mellem store og små kommuner på botilbudsområdet. Selvom næsten alle kommuner er driftsherre for botilbud, driver de største kom-

## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVI's undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

muner i gennemsnit flere botilbudspladser pr. 18-64-årig indbygger end de mindste kommuner. Omtrent hver femte kommune driver ikke selv botilbud til sindslidende. Disse kommuner er i gennemsnit mindre end de kommuner, der driver botilbud til sindslidende. Det kan hænge sammen med, at nogle små kommuner har et utilstrækkeligt borgergrundlag til selv at etablere et botilbud til sindslidende.

I forlængelse heraf giver det god mening, at undersøgelserne også viser, at store kommuner er mere selvforsynende end små. Sammenlignet med små kommuner køber store kommuner således færre af de botilbudspladser, de har brug for, hos andre driftsherrer. Særligt køber de færre pladser til sindslidende end små kommuner, mens forskellen for handicappede er mindre. Samtidig sælger store kommuner en mindre del af de pladser, de driver, til andre kommuner, end små kommuner gør. Det skal dog understreges, at selv store kommuner i gennemsnit køber mere end halvdelen af de pladser, de har brug for.

De største kommuner har også i højere grad end de mindste kommuner oprettet botilbudspladser i 2008-2010 og vil i højere grad oprette flere pladser i 2011-2014. Forskellen er særligt tydelig for pladser til sindslidende. En anden væsentlig forskel er, at store kommuner i højere grad end små forventer fremover at drive egne botilbud med højt specialiserede pladser til både egne og andre kommuners borgere. Små kommuner vil derimod fremover i højere grad end store *købe eksterne* pladser i højt specialiserede tilbud til egne borgere og i mindre grad drive dem selv.

Det peger på, at små kommuner - ligesom vi har set for pladser til sindslidende - kan have et utilstrækkeligt borgergrundlag til selv at drive højt specialiserede tilbud. Begge dele peger i retning af, at tendensen til arbejdsdeling mellem små og store kommuner stiger, jo mindre befolkningsgrundlaget for et tilbud er.

Som det fremgår, er der en række forskelle på store og små kommuners varetægtelse af driftsherrerollen. Vi har derimod ikke fundet forskelle på store og små kommuners ageren som myndighed overfor deres borgere med handicap og sindslidelser. Hverken substitutionsraten mellem botilbud og eget hjem eller antallet af borgere i botilbud og alternative foranstaltninger pr. indbygger ser ud til at variere med kommunestørrelse.



## Botilbudsområdet kort fortalt

Hovedresultater i de tre første analyserapporter i KREVIs undersøgelsesrække om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende, juni 2012

---

### Et botilbudslandskab i forandring - og dog

Kommunernes beslutninger i rollen som driftsherre former deres muligheder og valg i rollen som myndighed og omvendt. Undersøgelserne peger på, at de to roller i fremtiden vil være mere overlappende end hidtil for den enkelte kommune. Det sker i takt med bevægelsen hen imod mere kommunal selvforsyning på området for botilbud og foranstaltninger til voksne med handicap og sindslidelser. Denne bevægelse finder i særlig grad sted i store kommuner.

For det er også tydeligt, at små kommuner ikke ønsker at være selvforsynende med højt specialiserede pladser. Desuden er den overordnede tendens til mere selvforsyning ikke ensbetydende med, at kommunerne er lukket om sig selv. Den skal ses i lyset af, at 80 pct. af kommunerne får dækket mindst halvdelen af deres borgeres behov for botilbudspladser udenbys. Derfor kan vi forvente fortsat udbredt handel med pladser *samtidig* med mere selvforsyning.

### Og vi har flere undersøgelser på vej...

Undersøgelsesrækken om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende fortsætter i forlængelse af de første tre rapporter. Foreløbig har vi planlagt tre udgivelser i efteråret 2012:

1. En analyse af tilbudsstrukturens, modtagertallets og ydelsessammensættningens betydning for kommunernes udgifter (2009-2010)
2. En analyse af betydningen af kommunernes køb og salg af botilbudspladser for deres udgifter til området
3. En analyse af takstudviklingen i botilbud med mange hhv. få udenbys borgere, samt brugen af særtakster