

Herre i eget hus?

Udviklingen i kommunale botilbud til
handicappede og sindslidende 2008-2014





Forord

I 2007 overtog kommunerne ansvaret for området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende fra de tidligere amter. Siden har diskussionen om området været præget af forskellige, mere eller mindre dokumenterede, indlæg fra forskellige parter.

Fire år efter opgavereformen gør KREVI status over, hvad der er sket med kapaciteten på botilbudsområdet og tager et kig i krystalkuglen for områdets udvikling i de kommende år. Mange tak til de kommuner og regioner, der har muliggjort dette ved at besvare spørgeskemaet.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i høj grad har udvidet deres botilbudskapacitet, og at de vil udvide den yderligere i de kommende år. Uanset hvordan man ser på dét, vil området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende også fremover være en stor styringsudfordring for kommunerne.

Rapporten er udarbejdet af projektleder Camilla Dalsgaard, Rasmus Dørken og Asger Grønlund Andersen.

Juni 2012
Torben Buse
Direktør

Herre i eget hus?

ISBN-nr.: 978-87-92258-89-2 (elektronisk version)

Udgivet Juni 2012 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Aarhus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfattere: Camilla Dalsgaard, Rasmus Dørken, Asger Grønlund Andersen

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Indholdsfortegnelse

SAMMENFATNING	1
BAGGRUND OG METODE	5
2008-2010 - HVAD ER DER SKET?.....	8
3.1 Udviklingen i kommunerne	8
3.2 Den samlede effekt af ændringerne.....	12
2011-2014 - HVAD VIL DER SKE?.....	15
4.1 Kommunernes planer for udvikling på området	15
4.2 Betydningen af de vedtagne planer	19
4.3 Begrundelser for udbygning.....	21
PERSPEKTIVER FOR UDVIKLINGEN	24
5.1 Overvejelser om køb og salg af døgnpladser	24
5.2 Overvejelser om højt specialiserede tilbud	26
RESULTATERNE I ET KØBER/SÆLGER- PERSPEKTIV	31
6.1 Kort om analyserne	31
6.2 Forskelle mellem kommunerne	33



Sammenfatning

Kommunerne har overordnet set to roller på området for handicappede og sindslidende. De har som *myndighed* ansvaret for at tilbyde relevant hjælp og støtte til deres borgere med handicap og sindslidelse. Samtidig har kommunerne i forskellig grad valgt også at være *driftsherre* for botilbud til handicappede og sindslidende.

De 98 kommuner skal hver især beslutte, i hvor høj grad de selv vil drive botilbud til egne og andre kommuners borgere. Deres beslutninger som driftsherrer former deres muligheder og valg som myndigheder for deres egne borgere med handicap og sindslidelse, og omvendt. Fremtidens kommunale botilbudslandskab afhænger af kommunernes holdninger og beslutninger. Dem har vi afdækket med et spørgeskema til alle landets kommuner. 82 kommuner medvirker i undersøgelsen.

Vækst i kommunale botilbudspladser, især i de største kommuner

Undersøgelsen viser, at mange kommuner har oprettet nye døgnpladser til handicappede og sindslidende i perioden 2008-2010. Ca. halvdelen af kommunerne har etableret nye tilbud til handicappede, og ca. en tredjedel af kommunerne har etableret nye tilbud til sindslidende. Omtrent lige så mange kommuner har vedtaget at oprette yderligere døgnpladser i perioden 2011-2014. Derudover har mere end hver femte kommune ombygget eksisterende botilbud. Hver femte kommune har nedlagt botilbudspladser siden opgavereformen, og meget få kommuner har vedtaget at gøre det i de kommende år. Derudover har ca. to ud af fem kommuner administrative overvejelser om at øge antallet af botilbudspladser i kommunen. Det overordnede billede i undersøgelsen er altså, at der vil være en fortsat stigning i antallet af kommunale botilbudspladser de kommende år.

Imidlertid har meget få kommuner planer om at overtage regionale botilbud frem mod 2014. Det tyder på, at balancen mellem regionale og kommunale botilbud er ved at have ramt en ligevægt.

Det er i højest grad de største kommuner, der har oprettet og vil oprette nye botilbudspladser. Det gælder særligt pladser til sindslidende, hvor 42

% af landets største kommuner har oprettet tilbud til sindslidende i 2008-2010, mens ca. 20 % af de mindste kommuner har gjort det samme.

Tendens til øget selvforsyning med mere nærhed og bedre styring

Ligeledes er det i undersøgelsen tydeligt, at kommuner, der køber flere pladser eksternt, end de sælger til andre kommuner, i størst omfang etablerer nye botilbud. Det hænger sammen med en generel tendens i besvarelserne til, at kommunerne ønsker en øget grad af selvforsyning på botilbudsområdet. 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. Ønsket om mere selvforsyning er også tydeligt, når kommunerne begrundes deres beslutning om at oprette nye tilbud. Her går to hovedbegrundelser igen som de vigtigste. For det første et ønske om mere *nærhed*, dvs. om at kunne tilbyde borgerne bolig og støtte i deres lokalområde. Og for det andet et ønske om bedre styringsmuligheder for kommunen ift. serviceniveau og udgifter. Vigtigst for de største kommuner er forventningen om, at de med egne tilbud kan reducere udgifterne.

Ønsket om øget selvforsyning skal dog ses i lyset af, at 80 % af kommunerne i dag får dækket mindst halvdelen af deres behov for botilbudspladser ved at købe pladser hos andre driftsherrer (kommuner, regioner eller private). På botilbudsområdet er der således en helt anden struktur end på andre kommunale serviceområder, fx dagpasning, skole og ældre, fordi der er en meget stor samhandel på tværs af kommunegrænserne. Bevægelsen hen imod mere selvforsyning er altså langt fra ensbetydende med, at der ikke længere vil blive købt mange pladser i andre kommuner. Men tendensen er der.

Undersøgelsen viser, at 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. På landsplan er der imidlertid risiko for, at alle kommunernes særskilte planer om kapacitetsudvidelser kan føre til en generel overkapacitet på området. Det kan blive en væsentlig styringsudfordring i de kommende år. Vi kan ikke ud fra undersøgelsen afgøre, i hvilket omfang den øgede kapacitet er udtryk for øget efterspørgsel eller andet. Der er dog en vis risiko for, at et

stigende antal pladser kan føre til et serviceskred, en såkaldt ”stærkasseeffekt”, hvor tomme pladser ”fyldes op” med egne borgere. Uanset hvad er det vigtigt at være opmærksom på, at hvis det øgede antal pladser i nogle kommuner ikke modsvares af et fald i pladstallet andre steder, kan det føre til nye stigninger i de kommunale udgifter på området.

Så mange pladser er der - cirka - kommet til siden reformen

Vi kan se, at der allerede er sket et fald i antallet af regionalt drevne botilbudspladser. I perioden fra 2008 til 2010 er det faldet med ca. 500 pladser, svarende til 17 % af alle regionale botilbudspladser. Det skyldes enten overdragelse af tilbud til kommunerne eller nedlæggelse af tilbud. Vores skønsmæssige beregninger viser imidlertid, at antallet af oprettede kommunale pladser overstiger faldet i regionalt drevne pladser. Vores bedste bud er, at der i 2008-2010 er sket en nettotilvækst på 1100-1200 kommunale pladser, svarende til 7-8 %. Det tyder på, at det samlede antal kommunale og regionale pladser er vokset i perioden. I perioden 2011-2014 vurderer vi, at antallet af kommunale pladser vil stige med yderligere ca. 800-900 pladser, svarende til ca. 5 %.

Selvforsyning og specialisering

Tendensen til øget selvforsyning i kommunerne er som nævnt generel men varierer meget, når vi spørger specifikt til højt specialiserede pladser. Der er således betydelig forskel på små og store kommuners forventninger til specialiseringsgraden i deres fremtidige botilbud. Større kommuner vil i væsentligt højere grad selv drive botilbud med høj grad af specialisering. Derimod forventer mindre kommuner typisk at købe højt specialiserede pladser hos andre driftsherrer. Selvom alle kommuner ønsker mere selvforsyning, vil de mindste kommuner ”nøjes med” at forsyne sig selv med pladser af mere moderat specialiseringsgrad, mens store kommuner vil tilbyde højt specialiserede pladser til både egne og andre kommuners borgere.

Det tyder på, at der er ved at ske en ”arbejdsdeling” mellem store og små kommuner, hvor store kommuner i højere grad end små driver højt specialiserede botilbud. Den samme tendens ses for tilbud til sindslidende. Disse målgrupper er åbenbart så snævre, at de små kommuner i væsentlig lavere grad ønsker at drive botilbud til dem. I forlængelse heraf er det bemærkelsesværdigt, at kommunerne i Region Hovedstaden skiller sig

ud ved, at de i lavest grad etablerer nye tilbud. Det hænger bl.a. sammen med, at de fleste kommuner i regionen er relativt små.

Et botilbudslandskab i forandring - og dog

Kommunernes beslutninger i rollen som driftsherre former deres muligheder og valg i rollen som myndighed, og omvendt. Undersøgelsen 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 sindslidende. 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 lukker sig om sig selv. Den skal ses i lyset af, at 80 % 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.



Baggrund og metode

KREVI er i gang med en undersøgelsesrække på området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Vi har i juni 2012 udgivet en kortlægning af kommunernes udbud af botilbud og deres valg af foranstaltninger til handicappede og sindslidende borgere.¹ Kortlægningen afdækker således, hvordan kommunerne agerer på området, både i rollen som myndighed og i rollen som driftsherre.

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 individuelle behov gennem forskellige egne tilbud og foranstaltninger eller ved køb af passende tilbud hos andre driftsherrer. Afhængig af behovet kan de tilbyde en plads i et botilbud eller en alternativ indsats i borgerens eget hjem, fx socialpædagogisk støtte.

Desuden kan kommunerne vælge at være *driftsherre* for botilbud, dvs. udbyde pladser til egne og evt. andre kommuners borgere. Det gør kommunerne i varierende omfang. Forskellene har baggrund i kommunernes nutidige beslutninger om at etablere nye, egne botilbud og overtage tilbud fra regionerne. Forskellene er samtidig historisk betinget af, hvor de tidligere amtsinstitutioner, som kommunerne kunne vælge at overtage ved opgavereformen i 2007, geografisk var placeret.

Kommunernes roller som myndighed og driftsherre spiller altså sammen, og det samlede udbud af botilbudspladser formes af de 98 kommuners beslutninger i begge roller. Derfor er det relevant at undersøge, hvor det kommunale botilbudslandskab er på vej hen. Denne delundersøgelse afdækker, hvad kommunerne har valgt og vælger at gøre i rollen som driftsherre, *givet* at de har myndighedsansvaret for deres borgere med handicap og sindslidelse.

Vi har set på kommunernes udvikling i botilbudskapacitet fra 2008-2014 og undersøgt kommunernes baggrund for at handle, som de gør.

¹ "Botilbudsområdet: HVEM - HVAD - HVOR", KREVI, 2012

Inden analysen af *udviklingen* i kapaciteten vil vi kort gøre status over, hvordan kommunerne i dag agerer på området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende.

KREVI's kortlægning af kapaciteten på botilbudsområdet i 2011 viser, at der i alt er 23.149 døgnpladser til voksne handicappede og sindslidende.² Heraf findes 71 % i kommunale botilbud, 10 % i regionale og 19 % i private, fondsejede eller selvejende botilbud. 67 % af døgnpladserne er til handicappede og 33 % er til sindslidende.

Ikke alle kommuner har mulighed for eller ønsker at tilbyde egne tilbud til alle deres borgere. Kommunerne køber i dag i stor stil pladser hos hinanden og hos regioner og private. Således er der 80 % af kommunerne, der som myndighed i 2010 købte mindst halvdelen af deres *forbrugte* botilbudspladser eksternt. Derimod sælger kun 44 % af kommunerne som driftsherrer mindst halvdelen af deres *udbudte* pladser til andre kommuner. 13 % af kommunerne sælger samlet set flere pladser til andre kommuner, end de køber hos andre driftsherrer. Se i øvrigt KREVI's kortlægning af kommunernes handel med døgnpladser.³

Der kan være styringsudfordringer både ved at købe og ved at sælge botilbudspladser. Derfor er kommunernes valg som driftsherre ikke givet. Typisk har man peget på, at det er sværere at styre udgifter og gennemskue indholdet i indsatser og takster i de pladser, man køber eksternt, end i de pladser man selv driver. Omvendt kan det være vanskeligt som sælger at forudsige og agere efter fremtidens efterspørgsel, der delvist er eksternt bestemt. Derfor er det centralt at få indblik i, hvilke hovedoverskrifter der vil beskrive udviklingen i de kommende år.

Undersøgelsen af kapacitetsudvikling omfatter midlertidige og længerevarende botilbud efter Servicelovens §§ 107-108, samt botilbudslignende boformer og bofællesskaber efter Almenboliglovens § 105 med tilknyttet støtte efter Servicelovens §§ 83-87.⁴ Undersøgelsen afdækker botilbud til voksne borgere med handicap og sindslidelse.⁵

² "Botilbudsområdet: HVEM - HVAD - HVOR", KREVI, 2012

³ "Markedsanalyse - botilbudsområdet", KREVI, 2012

⁴ Personlig og praktisk hjælp og pleje, afløsning og aflastning, socialpædagogisk støtte, genoptræning mv.

⁵ Pladser i tilbud til misbrugere og socialt udsatte er ikke inkluderet.

Sådan har vi gjort

Resultaterne i denne rapport bygger på en spørgeskemaundersøgelse gennemført i sommeren/efteråret 2011. 82 kommuner, dvs. 84 %, har besvaret den del af spørgeskemaet, som danner grundlag for rapporten. Den relevante del af spørgeskemaet kan findes i et separat bilag til denne rapport. Der er ikke systematisk variation mellem kommuner, der har besvaret spørgeskemaet og dem, der ikke har det, i forhold til kommune-størrelse, beliggenhedsregion, og hvorvidt kommunen er sammenlagt eller ej. Yderligere information om undersøgelsen kan findes i rapporten "Botilbudsområdet: HVEM - HVAD - HVOR" (KREVI, 2012) og "Metodisk appendiks - botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

I de følgende kapitler fremhæves en stor del af svarfordelingerne. Desuden har vi kigget på, om der er mønstre i besvarelsene for bestemte grupper af kommuner. De præsenterede forskelle mellem grupper af kommuner er alle statistisk signifikante. Det betyder, at forskellene ikke blot skyldes tilfældig variation i besvarelsene. De signifikante sammenhænge er i udgangspunktet uden andre kontrolvariable, men vi har været opmærksomme på at undersøge, om sammenhængene kunne skyldes andre forhold.

Følgende kommunevariable er inddraget:

Variabel	Begrundelse og opdeling
Kommunestørrelse	En større kommune er myndighedskommune for flere borgere med støttebehov - det forventes at påvirke beslutningerne som driftsherre. Opdelt i to grupper: større og mindre end medianværdien.
Sammenlagte/ fortsætterkommuner	Særligt i årene lige efter kommunalreformen forventes det, at fortsætterkommuner i højere grad har kunnet træffe beslutninger om ændringer i botilbudskapaciteten.
Region	Området for voksne handicappede og sindslidende koordineres i høj grad inden for regionernes grænser. Der kan derfor være fælles udviklinger i de enkelte regioner.
Køber- / sælgerstruktur	Kommunernes beslutninger om kapacitet kan afhænge af, i hvilken grad kommunen sælger eller køber døgnpladser. Se i øvrigt afsnit 6.

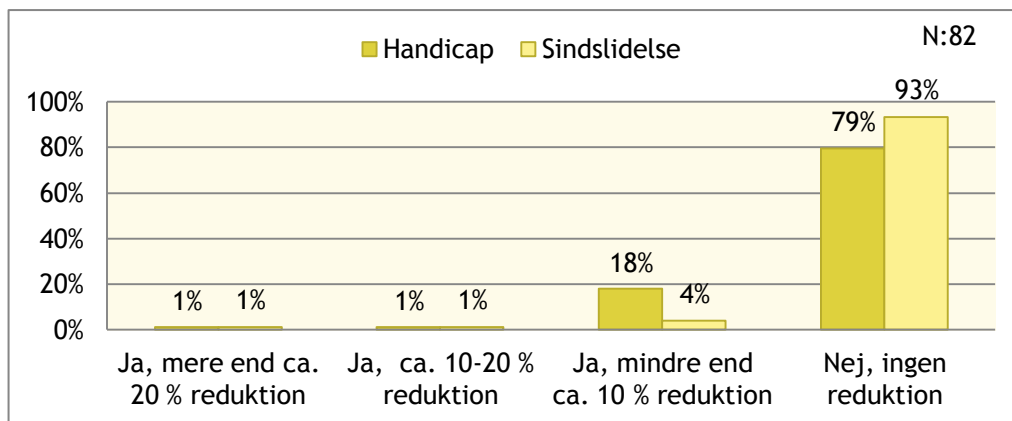


2008-2010 - hvad er der sket?

3.1 Udviklingen i kommunerne

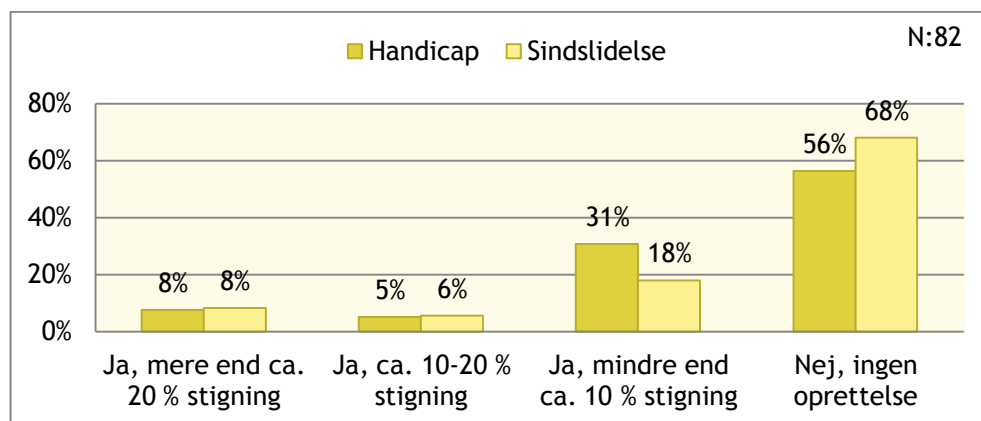
I spørgeskemaet har kommunerne besvaret en række spørgsmål om udviklingen fra 2008-2010 i antallet af kommunale botilbudspladser til voksne handicappede og sindslidende. Formålet var at få et billede af, hvordan kommunerne har ageret på området i de første år efter kommunalreformen. Vi undersøgte, hvilke beslutninger kommunerne har gennemført med hensyn til at nedlægge, oprette, ombygge og fra regionerne overtage døgnpladser. Figur 1-4 viser kommunernes svar.

Figur 1 - Har I i perioden 2008-2010 nedlagt døgnpladser i botilbud? (og hvad har effekten af det været på det samlede antal døgnpladser?)



Figur 1 viser, at få kommuner har nedlagt botilbudspladser i perioden 2008-2010. I det omfang det dog er tilfældet, er det typisk pladser til handicappede, der er blevet nedlagt. Det er tilfældet i hver femte kommune. Resultatet skal dog ses i lyset af, hvor mange kommuner der har oprettet nye botilbudspladser. Her bliver der i højere grad oprettet pladser til handicappede borgere. Det fremgår af figur 2.

Figur 2 - Har I i perioden 2008-2010 oprettet døgnpladser i botilbud? (og hvad har effekten af det været på det samlede antal døgnpladser?)



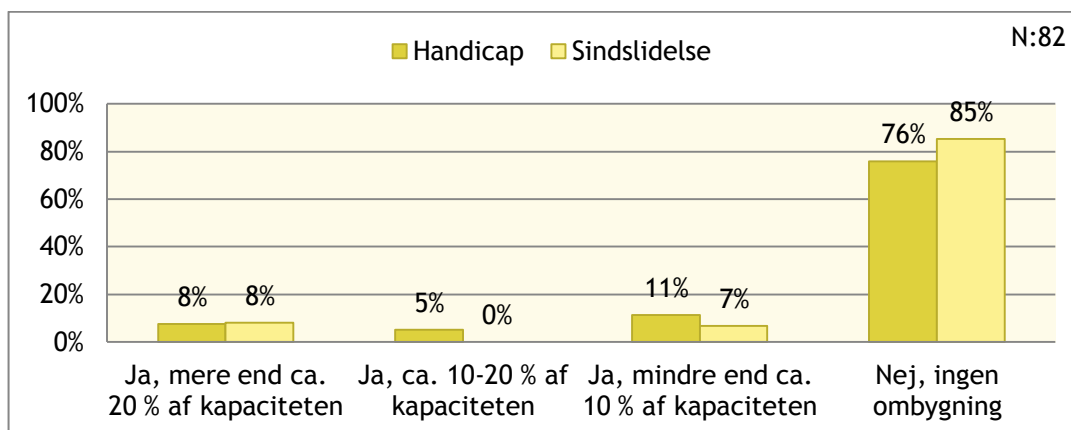
Det ses af figur 2, at tæt på halvdelen af landets kommuner har oprettet nye døgnpladser til handicappede i perioden fra 2008 til 2010, mens hver tredje kommune har oprettet nye døgnpladser til sindslidende. Knap hver tiende kommune i undersøgelsen har gennemført ret markante udvidelser af kapaciteten til hver af målgrupperne ved at etablere nye tilbud, der samlet har øget kapaciteten med over 20 %.

I forhold til tilbud til handicappede har store og små kommuner i lige høj grad etableret nye tilbud. Anderledes forholder det sig vedrørende tilbud til sindslidende. Hvor ca. 20 % af de mindste kommuner har etableret tilbud til sindslidende, gælder det ca. 42 % af de største kommuner. Denne forskel kan skyldes, at der er flere handicappede end sindslidende, der bor i botilbud⁶, og derfor er der i små kommuner i lavere grad grundlag for at etablere nye tilbud til sindslidende. Til gengæld er der nogle regionale forskelle i forhold til etablering af nye tilbud til handicappede. Kommunerne i Region Hovedstaden adskiller sig fra de øvrige kommuner ved, at kun hver fjerde af kommunerne i regionen har oprettet nye tilbud til handicappede. Det gælder hver anden af de øvrige kommuner.

Figur 3 beskriver, hvor mange kommuner der har ombygget døgnpladser i botilbud.

⁶ Jf. "Botilbudsområdet: HVEM - HVAD - HVOR", KREVI, 2012

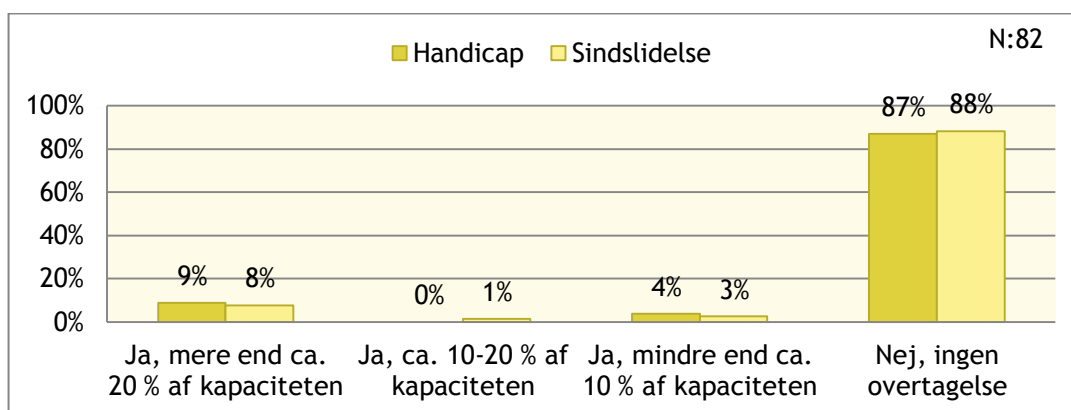
Figur 3 - Har I i perioden 2008-2010 ombygget døgnpladser i botilbud? (og hvor stor del af kapaciteten drejer det sig om?)



Det ses, at der i nogen grad foregår en løbende ombygning af de eksisterende botilbud i kommunerne. 24 % af kommunerne har ombygget botilbud til handicappede og 15 % har ombygget botilbud til sindslidende. Foruden nyetablering og nedlæggelse af botilbud foregår der altså andre løbende forbedringer og tilpasninger af de eksisterende tilbud. Det gælder både i kommuner, der ikke etablerer nye botilbud og i kommuner, der gør det.

Endelig har vi 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 dermed ikke i besvarelsen, der fremgår af figur 4.

Figur 4- Har I i perioden 2008-2010 overtaget døgnpladser i botilbud fra regionen? (og hvad har effekten af det været på det samlede antal døgnpladser?)



Figur 4 viser, at kun relativt få kommuner har overtaget tilbud fra regionerne. De kommuner, der har overtaget tilbud, er næsten udelukkende kommuner, der er større end gennemsnittet, og ligger

bortset fra én enkelt kommune i enten Region Midtjylland eller Region Syddanmark.

3.1.1 Hvad siger regionerne?

Regionerne har besvaret en række tilsvarende spørgsmål for regionen som driftsherre af botilbud til handicappede og sindslidende. Regionernes besvarelser hænger umiddelbart godt sammen med kommunernes. Bortset fra Region Sjælland giver alle regioner udtryk for, at de har nedlagt tilbud, mens de ikke i tilsvarende grad har etableret nye tilbud. Region Midtjylland og Region Syddanmark angiver i højest grad, at de har afgivet botilbud til kommunerne i regionerne. Det svarer til kommunernes besvarelser. Region Hovedstaden og Region Sjælland har afgivet botilbud til handicappede, mens Region Nordjylland som den eneste region ikke har afgivet nogen botilbud i den undersøgte periode.

Det samlede billede for regionerne er altså, at antallet af regionale botilbudspladser er faldet mellem 2008 og 2010. Imidlertid er det i noget varierende grad på tværs af regionerne. Det fremgår af nedenstående tabel 1, der viser en oversigt fra Danske Regioner over de normerede døgnpladser i regionerne til undersøgelsens to målgrupper.

Tabel 1. Antallet af normerede regionale pladser til voksne handicappede og sindslidende

		Pladser 2008	Pladser 2010	Pr. 10.000 18- 64-årige (2010)	Procentvis ændring
Region Hovedstaden	Handicappede	418	364	3,4	-13 %
	Sindslidende	208	188	1,8	-10 %
	I alt	626	552	5,1	-12 %
Region Sjælland	Handicappede	234	245	5,0	5 %
	Sindslidende	12	12	0,2	0 %
	I alt	246	257	5,2	4 %
Region Syddanmark	Handicappede	580	444	6,1	-23 %
	Sindslidende	187	111	1,5	-41 %
	I alt	767	555	7,7	-28 %
Region Midtjylland	Handicappede	556	451	5,8	-19 %
	Sindslidende	302	164	2,1	-46 %
	I alt	858	615	7,9	-28 %
Region Nordjylland	Handicappede	201	212	6,0	5 %
	Sindslidende	183	191	5,4	4 %
	I alt	384	403	11,4	5 %
Hele landet	Handicappede	1.989	1.716	5,0	-14 %
	Sindslidende	892	666	1,9	-25 %
	I alt	2.881	2.382	7,0	-17 %

Kilde: Danske Regioner (2012). Pladser til handicappede består af pladser til voksne med udviklingsforstyrrelse, udviklingshæmning, fysisk handicap eller senhjerneskade.

Det fremgår af tabel 1, at det samlede antal døgnpladser til handicappede og sindslidende drevet af regionerne er faldet fra 2008 til 2010 og særligt i Region Syddanmark og Region Midtjylland. Der er færrest regionale pladser pr. indbygger i Region Hovedstaden og Region Sjælland, mens der er relativt flest døgnpladser i Region Nordjylland. I Region Sjælland og Region Nordjylland har der været en lille stigning på 4-5 % i regionale døgnpladser i perioden. Det er også værd at bemærke, at antallet af døgnpladser til sindslidende procentvis er reduceret mere end antallet af døgnpladser til handicappede. Det gælder særligt i Region Midtjylland og Region Syddanmark, hvor der sket op mod en halvering af regionale pladser i botilbud til sindslidende i perioden.

Sammenfattende for kommunernes og regionernes besvarelser er, at kommunerne i perioden fra 2008-2010 på den ene side har etableret nye døgntilbud til handicappede og sindslidende og øget egen kapacitet ved at overtage regionale døgntilbud. Modsat er kapaciteten i regionerne faldet med lige knap 500 døgnpladser, svarende til 17 %. Det skyldes ifølge regionerne kommunal overtagelse af tilbud eller nedlæggelser af regionale botilbud pga. faldende efterspørgsel fra kommunerne. Antallet af regionale døgnpladser er i øvrigt fra 2010-2011 yderligere reduceret med 134 pladser, svarende til 5,6 %.⁷

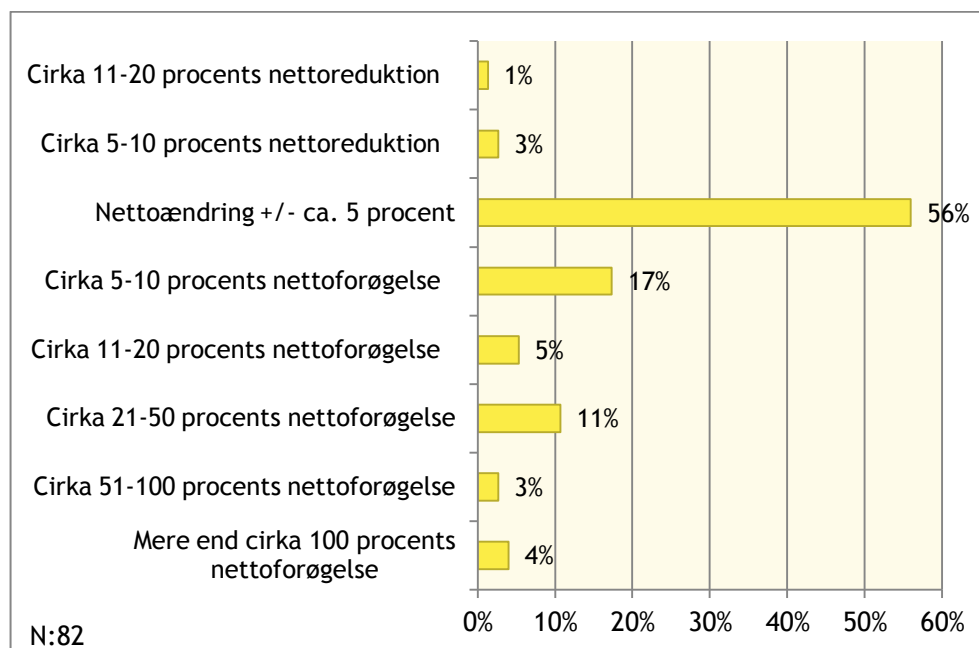
3.2 Den samlede effekt af ændringerne

Et interessant spørgsmål i forlængelse af de to modsatrettede udviklinger er, hvad de samlet set har betydet for udbuddet af kommunale og regionale døgnpladser til handicappede og sindslidende.

Som vi har set, har der været et fald i de regionale pladser med ca. 500 pladser. Vi har ingen opgørelser over den samlede udvikling i antallet af kommunale døgnpladser i 2008-2010. Dog kan vi få et bud på effekten af kommunernes gennemførte ændringer i tilbudsstrukturen via deres svar på spørgsmålet om, hvad ændringerne *netto* har betydet for døgnpladskapaciteten i kommunen. Kommunernes besvarelser fremgår af figur 5.

⁷ Jf. Danske Regioners (2012) publikation *Regionernes aktiviteter på social- og specialundervisningsområdet i 2012*. Se www.regioner.dk.

Figur 5. Hvordan vil du anslå, at den samlede nettovirkning har været af ændringerne i perioden 2008-2010?*



* Kategorier samlet i denne præsentation af besvarelsen

Det ses, at der i godt halvdelen af kommunerne har været et uændret antal døgnpladser i perioden 2008-2010. I 4 % af kommunerne har der været et fald i antallet af døgnpladser i kommunen, mens 40 % af kommunerne har haft en stigning i antallet af døgnpladser til handicappede og sindslidende. Stigningerne i antallet af døgnpladser har været af varierende omfang. 7 % af kommunerne har øget deres pladsantal med mere end 50 % i perioden, mens 17 % har øget kapaciteten med 5-10 %.

I de få kommuner (4), hvor der er et samlet nettofall i antallet af botilbudspadser, angiver kommunerne som vigtigste årsag, at de har ønsket at omlægge botilbudsstøtte til støtte i eget hjem. Det skyldes til gengæld hverken faldende efterspørgsel eller et ønske om at købe flere pladser hos andre driftsherrer. Som vi vil se senere i rapporten (jf. figur 12) er det langt fra kun disse kommuner, der i højere grad ønsker at benytte støtte i eget hjem i stedet for botilbud, hvis begge dele opfylder borgernes behov. Men det er altså kun i fire kommuner, at det medfører et fald i det samlede antal botilbudspadser.

Figur 5 siger dog intet om ændringen i det absolutte antal pladser eller fordelingen på handicappede og sindslidende. Vores data giver ikke mulighed for at opgøre dette præcist. Det skyldes både, at vi ikke har besvarelser fra alle kommuner, og at vi ikke har præcise angivelser af, hvor mange pladser der er hhv. oprettet, nedlagt eller overtaget. Vi har

derfor lavet en skønsmæssig beregning ved at sammenholde kommunernes besvarelser i figur 5 med antallet af døgnpladser i kommunale botilbud i 2011 og opskrive dette til et landstal.⁸

Den skønsmæssige beregning viser, at i perioden 2008-2010 er antallet af kommunale botilbudspladser netto vokset med 1100-1200 pladser, svarende til ca. 7-8 % af de kommunale pladser i 2008. Som nævnt er der en hel del usikkerhed forbundet med beregningen, men det er værd at bemærke, at nettotilvæksten i kommunale botilbudspladser mere end opvejer faldet i regionale botilbudspladser. Det udgjorde i samme periode, som vi har set, ca. 500 pladser. Selv hvis man inkluderer faldet i regionale pladser frem til og med 2011, overstiger nettotilvæksten i kommunale pladser altså nettofaldet i regionale pladser. Væksten i pladstallet kan skyldes øget efterspørgsel eller vækst i serviceniveauet i den enkelte kommune. Det kan også skyldes, at såfremt én kommune etablerer et tilbud til egne borgere, er der en vis tilpasningstid hos de kommuner, der indtil nu har drevet tilbuddene til de pågældende borgere. De ledige pladser kan også have åbnet mulighed for at imødekomme en (anden) efterspørgsel efter botilbudspladser. Endelig kan der have været et fald i antallet af døgnpladser i private og selvejende botilbud, som ikke er inkluderet i denne delundersøgelse.

⁸ Helt konkret har vi foretaget beregningen på baggrund af to oplysninger. Den første er antallet af kommunale botilbudspladser i den enkelte kommune i 2011 (jf. kommunernes indberetninger i KREVI's kortlægning af området). Den anden er kommunernes angivelser af, hvad den procentvise vækst har været (jf. spørgsmålet i figur 5). Kommunerne har besvaret spørgsmålet i figur 5 med snævrere intervaller, og vi har brugt middelværdien i det enkelte interval til at estimere, hvad den absolutte vækst i antallet af pladser har været. Resultatet for de 82 kommuner, der er med i undersøgelsen, er på baggrund af de 82 kommuners andel af det samlede antal botilbudspladser opskrevet til landstal.



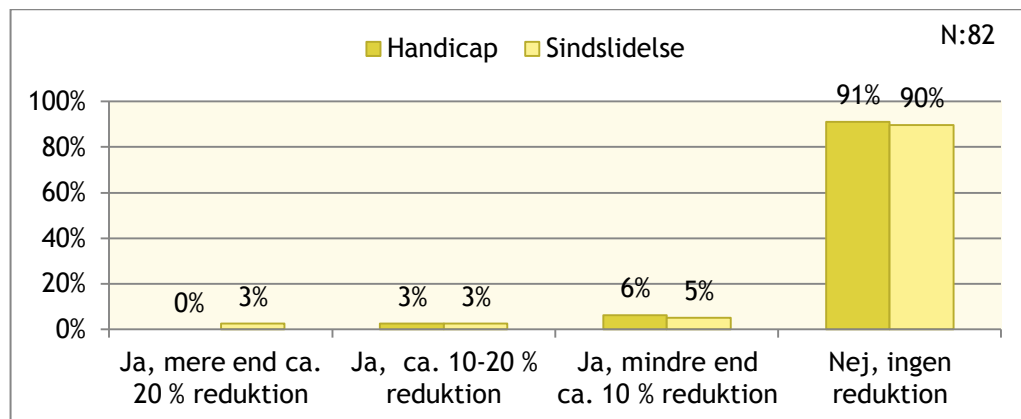
2011-2014 - hvad vil der ske?

Forrige kapitel beskrev kommunernes beslutninger om nedlæggelse, oprettelse, ombygning og overtagelse af døgnpladser til handicappede og sindslidende i perioden 2008-2010. I dette kapitel vil vi beskrive kommunernes planer for udviklingen i botilbud til voksne handicappede og sindslidende fra 2011-2014.

4.1 Kommunernes planer for udvikling på området

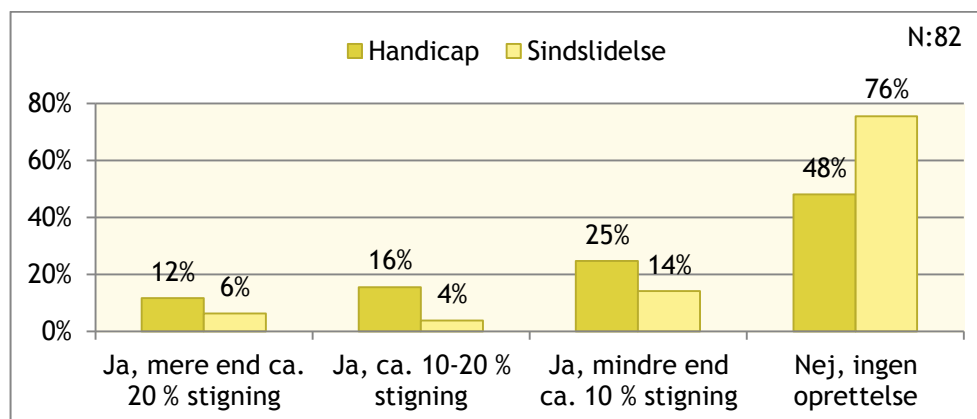
Kommunerne har svaret på, om de vil nedlægge, oprette, ombygge eller overtage botilbud med døgnpladser til handicappede og/eller sindslidende. Figur 6 beskriver, hvor mange kommuner der har planer om at nedlægge døgnpladser.

Figur 6. Har I konkrete, vedtagne planer om i perioden 2011-2014 at nedlægge døgnpladser i botilbud? (og hvad vil effekten være for det samlede antal døgnpladser?)



Det fremgår af figur 6, at der både til handicappede og sindslidende vil blive nedlagt døgnpladser i cirka hver tiende kommune. Planerne skal dog ses i lyset af kommunernes planer for oprettelse af tilbud (jf. nedenfor). Det er således kun meget få (en til to) kommuner, der har vedtaget at nedlægge tilbud, som ikke opretter nye tilbud. Kommunernes planer for oprettelse af nye tilbud fremgår af figur 7.

Figur 7. Har I konkrete, vedtagne planer om i perioden 2011-2014 at oprette døgnpladser i botilbud? (og hvad vil effekten være for det samlede antal døgnpladser?)



Over halvdelen af kommunerne har vedtaget planer om at oprette nye døgnpladser til voksne handicappede. I en fjerdedel af kommunerne er det planer, der øger det samlede antal døgnpladser med mere end 10 %. Kommunerne har i mindre grad planer om at oprette tilbud til sindslidende. Det gælder hver fjerde kommune, og kun i hver tiende med en samlet forøgelse på mere end 10 %.

Kommunerne har også svaret på, hvilke specifikke målgrupper de nye tilbud på tegnebrættet vil være rettet imod. Besvarelserne er sammenfattet i tabel 2.

Tabel 2. Antal kommuner, der angiver de nævnte målgrupper for nyoprettede tilbud

Målgruppe	Antal kommuner
Udviklingshæmmede	28
Sindslidende	10
- heraf med misbrug	2
Senhjerneskedede	5
Autister	7
Døve	1
ADHD	2
Asperger	2
Andet/"uden diagnose"	4
I alt (mulighed for flere svar)	59

Knap halvdelen af de kommuner, som har svaret, angiver, at de planlægger at oprette nye tilbud rettet til udviklingshæmmede. Hver

sjette kommune angiver målgruppen sindslidende, mens resten nævner mere snævre målgrupper. Tabellen giver ikke indblik i graden af specialisering i de nyetablerede tilbud. Nogle af kommunerne beskriver dog i kommentarerne, at tilbuddene (herunder nogle af dem til udviklingshæmmede) er til mere snævre målgrupper.

Ligesom der var væsentlige forskelle på, i hvor høj grad store og små kommuner har etableret nye tilbud, er der forskelle på store og små kommuners planer om at etablere nye botilbud. Det fremgår af tabel 3.

Tabel 3. Andel store og små kommuner, der har vedtaget planer om at etablere nye botilbud i perioden 2011-2014

Målgruppe	Små kommuner	Store kommuner
Handicappede	42,1 %	61,5 %
Sindslidende	15,4 %	33,3 %

Tabel 3 viser, at store kommuner i højere grad end små kommuner opretter botilbud, både til handicappede og sindslidende. Det samme gjaldt for oprettede døgnpladser til sindslidende i perioden 2008-2010, jf. afsnit 3.1. Generelt har store kommuner altså vist sig mest aktive i nyoprettelse af døgnpladser, særligt hvad angår botilbud til sindslidende. I vores data er hovedparten af de kommuner, der repræsenterer Region Hovedstaden, mindre end gennemsnittet. Derfor finder vi også, at kommunerne i Region Hovedstaden i lavere grad end de øvrige kommuner etablerer nye tilbud til sindslidende. Dette mønster kan dog også påvirkes af andre faktorer, der er fælles for kommunerne i Region Hovedstaden.

Vi havde på forhånd en forventning om, at fortsætterkommuner ville begynde at justere deres døgnpladskapacitet tidligere efter kommunalreformen i 2007 end sammenlagte kommuner. Derfor forventede vi at se en forskel på de to grupper af kommuner for den gennemførte udvikling i 2008-2010, henholdsvis den planlagte udvikling i 2011-2014. Vi finder dog ikke forskelle mellem de to grupper af kommuner. I stedet er der, begrundet i kommunernes størrelse, en tendens til, at de kommuner, der udvidede deres kapacitet i perioden 2008-2010, også er de kommuner, der udvider deres kapacitet i perioden 2011-2014. Modsat vores forventning er udviklingen i døgnpladserne altså ikke kommet i bølger, afhængig af om kommunen blev sammenlagt eller ej.

Tilsvarende spurgte vi til kommunernes vedtagne planer for ombygning og overtagelse fra regionen i perioden. Meget få kommuner angiver, at de har konkrete planer om at overtage tilbud fra regionerne (3-4 %). Flere kommuner (20-25 %) har vedtaget planer om ombygning af eksisterende botilbud. Det gælder både kommuner, der også opretter nye tilbud og kommuner, der ikke gør det.

4.1.1 Hvad siger regionerne?

Vi har også spurgt regionerne til deres konkrete planer for de kommende år. Bortset fra Region Hovedstaden giver de i kommentarfelterne udtryk for, at de oplever en vigende efterspørgsel efter regionale pladser. Det gælder dog ikke højt specialiserede pladser. Eksempelvis svarer Region Sjælland:

“ Der er vigende efterspørgsel på flere botilbud. En tendens til, at kommunerne udvider kapaciteten i eget regi og omlægger indsatsen [...]. Undtaget er dog sikrede pladser til domfældte udviklingshæmmede. ”

Det er generelt tydeligt i regionernes kommentarer til spørgeskemaet, at de er klar over, at de skal tilpasse sig ændret efterspørgsel fra kommunerne. Samtidig har de ikke fuldt ud overblik over, hvordan kommunernes efterspørgsel vil udvikle sig. Blandt andet derfor finder Region Syddanmark, at det ikke er muligt at besvare spørgsmålene om udviklingen frem mod 2014, om end regionen beskriver, at den forventer et nettofald i antallet af regionalt drevne døgnpladser.

Blandt de øvrige regioner har Region Nordjylland i højest grad en forventning om, at antallet af døgnpladser vil falde, mens Region Hovedstaden slet ikke forventer dette. Region Midtjylland og Region Sjælland giver ligesom Region Nordjylland udtryk for, at de i et eller andet omfang kommer til at nedlægge botilbud eller målrette eksisterende tilbud til nye målgrupper, hvor kommunerne efterspørger døgnpladser.

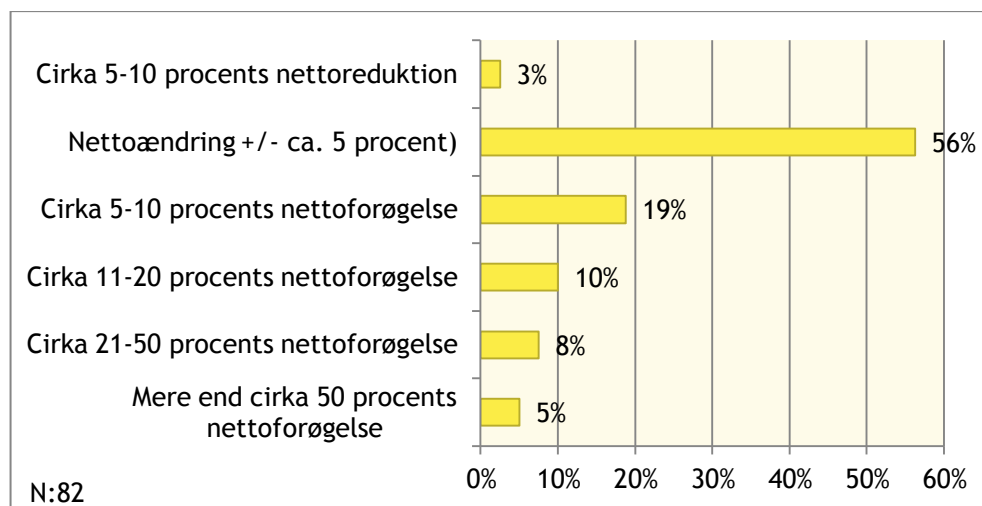
Sammenfattende må man konstatere, at de fleste regioner forventer en vigende efterspørgsel efter døgnpladser. Hvad dette betyder for det samlede fremtidige pladstal er imidlertid af gode grunde vanskeligt for regionerne at forudsige.



4.2 Betydningen af de vedtagne planer

Det fremgår af figur 7, at relativt mange kommuner har planer om at etablere nye botilbudspladser, men den samlede betydning af kommunernes planer er sværere at vurdere. Kommunerne er derfor blevet spurgt om, hvad *nettoeffekten* af planerne vil være for det samlede antal kommunale døgnpladser. Svarene fremgår af figur 8.

Figur 8. Hvordan vil du anslå, at den samlede nettoeffekt vil blive af de planlagte ændringer i perioden 2011-2014?*



* Kategorier samlet

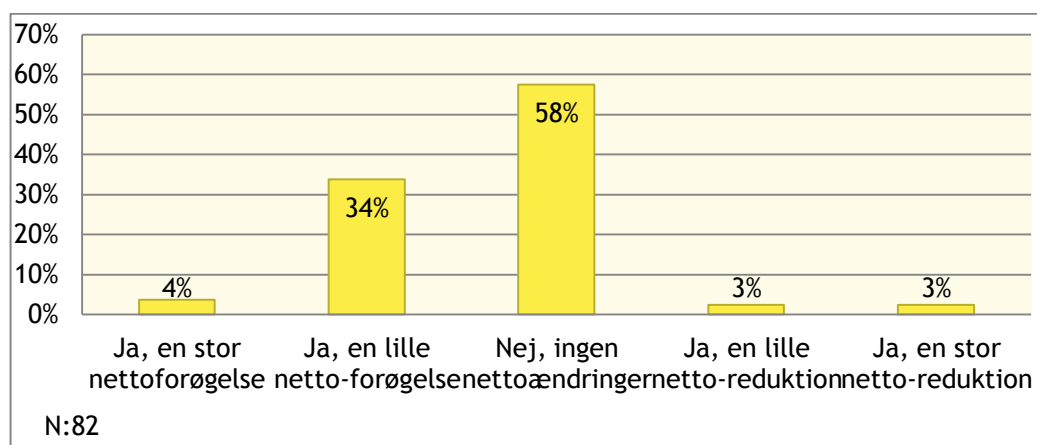
Det ses, at det samlede antal døgnpladser i 42 % af kommunerne vil stige i perioden 2011-2014. I 13 % af kommunerne vil den samlede nettoeffekt af kommunernes planer være en udvidelse af pladstallet med mere end 20 %. Her skal det bemærkes, at de kommuner, der angiver en pladseforøgelse på mere end 50 % også er de (få) kommuner, der har konkrete planer om at overtage regionale tilbud.

Vi har på baggrund af figur 8 lavet en skønsmæssig beregning af, hvad konsekvensen af kommunernes planer for 2011-2014 vil være for det samlede kommunale antal pladser i botilbud. Vi sammenholder igen kommunernes besvarelser i figur 8 med kommunernes indberetninger af antallet af døgnpladser i botilbud og botilbudslignende boformer til målgrupperne i 2011, og opskriver det til et bud på landstallet. Beregningen viser en samlet stigning i antal kommunale døgnpladser på 800-900 pladser, svarende til ca. 5 % af det samlede antal pladser. Igen er det en ret markant udvidelse af de kommunale døgnpladser i botilbud. Denne gang har vi ikke mulighed for at sammenholde med udviklingen i de regionale pladser, om end regionerne er opmærksomme på, at der vil ske

et fald i efterspørgslen fra kommunerne. Hvis antallet af regionale pladser skulle falde tilsvarende, ville det svare til, at regionernes kapacitet blev reduceret med en tredjedel frem mod 2014. Men som tidligere nævnt, kan der også være andre årsager til udvidelserne af kapaciteten, herunder stigende efterspørgsel, stigende serviceniveau, samt reduceret brug af private døgnpladser.

Ovenfor har vi vist de konkrete og politisk vedtagne planer for udviklingen i antallet af døgnpladser. Foruden de politisk vedtagne planer, har vi i undersøgelsen spurgt kommunerne, om de på *administrativt niveau* har overvejet at justere antallet af døgnpladser til handicappede og sindslidende. Svarene fremgår af figur 9.

Figur 9 - Har I, på administrativt niveau, drøftet og overvejet at ændre antallet af døgnpladser i kommunens egne botilbud?



Kommunernes besvarelser svarer ganske godt til det billede, vi har set i de øvrige besvarelser: godt halvdelen af kommunerne har ikke ændringsplaner, et lille mindretal overvejer at reducere pladstallet, mens en betydende andel af kommunerne (i dette tilfælde 38 %) overvejer at øge antallet af døgnpladser i kommunen. Igen er det de største kommuner, der i højest grad overvejer at udvide antallet af pladser i kommunen.

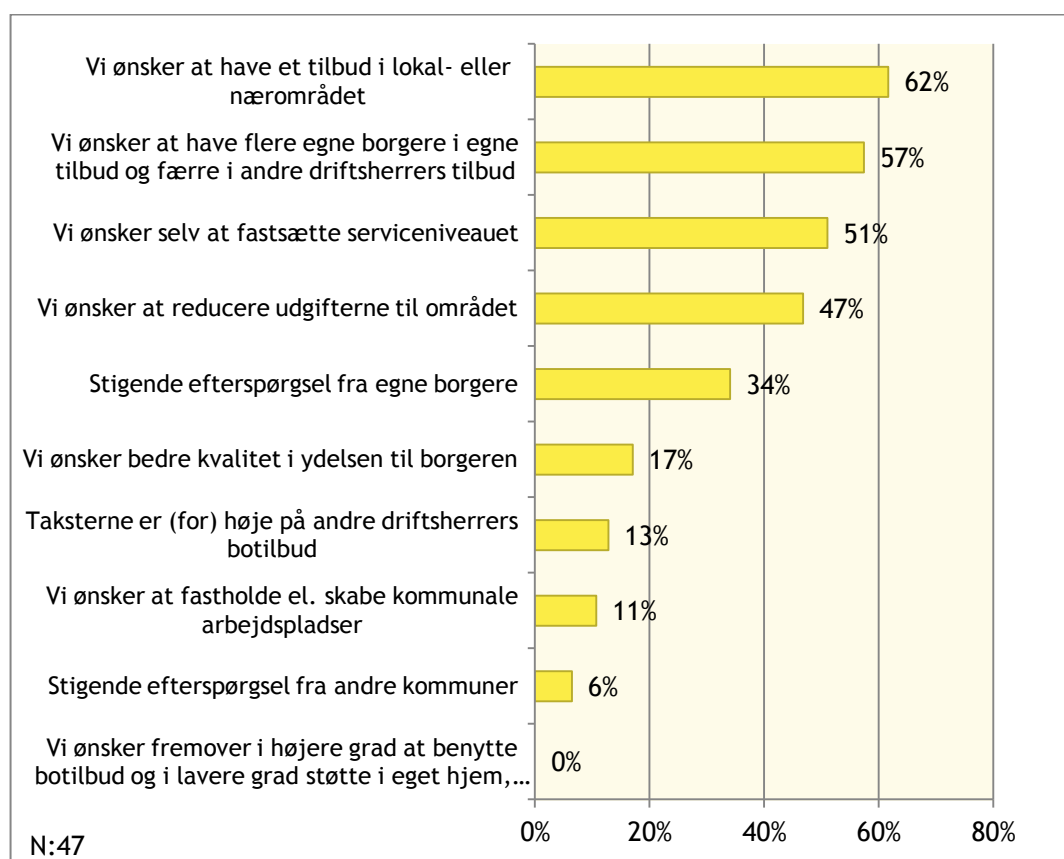
Besvarelsen bekræfter altså det overordnede billede af udviklingen i antallet af døgnpladser til handicappede og sindslidende i kommunerne. Der er en nettotilvækst af kommunale døgnpladser til handicappede og sindslidende. Det gælder særligt landets største kommuner, og især døgnpladser til handicappede. I overensstemmelse med denne udvikling giver regionerne i deres besvarelser typisk udtryk for, at de oplever faldende efterspørgsel i takt med kommunernes udbygning. Kun Region Hovedstaden beskriver ikke en faldende kommunal efterspørgsel. Det hænger formentlig

sammen med, at kommunerne i Region Hovedstaden generelt er relativt små og bl.a. derfor har et mindre borgergrundlag i kommunerne for selv at etablere botilbudspladser.

4.3 Begrundelser for udbygning

Som vi har set, har kommunerne relativt omfattende udbygningsplaner, men ovenstående gennemgang har ikke beskrevet årsagerne til dette. De relativt mange kommuner, der i vores undersøgelse har angivet, at de har planer om at forøge antallet af døgnpladser, er derfor blevet spurgt til deres begrundelser herfor. Resultatet fremgår af figur 10, hvor begrundelserne er oplistet med den mest udbredte begrundelse først.

Figur 10. Hvad er de primære begrundelser for at forøge antallet af døgnpladser i kommunens botilbud?*



* Procenterne summerer ca. til 300 % (mulighed for at afgive 3 svar)

Særligt fire begrundelser skiller sig ud som de oftest nævnte. 62 % af kommunerne nævner ønsket om at have et tilbud i nærområdet som en årsag til at udvide pladstallet. Det hænger delvist sammen med ønsket om at have flere borgere i egne tilbud, som nævnes af 57 % af kommunerne.

Ønsket om flere borgere i egne tilbud og færre i andre driftsherrers tilbud kan dog også forstås i sammenhæng med et ønske om selv at kunne fastsætte serviceniveauet. Det er der 51 % af kommunerne, der nævner. Sammen peger de to sidste begrundelser i retning af, at kommunerne selv ønsker at have mere kontrol med og styring af indholdet i indsatsen til kommunens handicappede og sindslidende. Endelig fremhæver 47 % af kommunerne, at "reduktion af udgifterne til området" har været en central grund til at udvide antallet af døgnpladser i botilbud, som kommunen selv driver. Knap halvdelen af de kommuner, der vil udvide pladstallet, mener altså tilsyneladende, at de selv kan drive døgnpladser for færre ressourcer, end de kan købe dem for.

Figur 10 viser altså, at nyetableringen af døgnpladser i kommunerne til handicappede og sindslidende er drevet af to primære faktorer. For det første et *nærhedsprincip*: ønsket om at kunne tilbyde borgerne bolig og støtte i det nærområde, de kommer fra. Og for det andet et *styringsprincip*: ønsket om bedre styringsmuligheder og større indflydelse ift. tilrettelæggelse af indsatsen over for borgerne. Det indebærer både muligheden for at fastsætte serviceniveauet og styre udgifterne. Det er dog også værd at bemærke, at ca. en tredjedel af kommunerne angiver, at en af årsagerne til udbygningen er "stigende efterspørgsel fra kommunens borgere".

Det ser i besvarelserne ikke ud til, at kommunerne er utilfredse med den ydelse, andre driftsherrer leverer til deres borgere. Således er der kun ret få kommuner, der begrundet egne udvidelser med, at taksterne er for høje hos andre, eller at de ønsker kvaliteten i ydelsen forbedret. Dog tyder de øvrige svar på, at kommunerne mener selv at kunne gøre det billigere, jf. det store antal kommuner, der angiver et ønske om at reducere udgifterne som en primær begrundelse.

Der er nogle forskelle på store og små kommuners begrundelser, som er værd at bemærke. Tabel 4 viser, hvor stor en andel af henholdsvis små og store kommuner, der fremhæver de enkelte begrundelser. Tabellen viser kun de begrundelser, hvor der er størst forskelle.

Tabel 4. Forskellene på store og små kommuners begrundelser for at udvide antallet af døgnpladser (andel kommuner, der angiver begrundelsen)

Begrundelse	Små kommuner	Store kommuner
<i>Vi ønsker at reducere udgifterne til området</i>	30 %	63 %
<i>Vi ønsker at have et tilbud i lokal- eller nærområdet</i>	70 %	54 %
<i>Stigende efterspørgsel fra egne borgere</i>	26 %	41 %

Det mest markante resultat i tabel 4 er, at 63 % af de største kommuner angiver ønsket om, at ”reducere udgifterne til området”, mens det kun gælder 30 % af de mindste kommuner. Begrundelsen er endda de store kommuners vigtigste begrundelse til at forøge pladstallet. Dét er særligt værd at bemærke, fordi de store kommuner i størst omfang øger antallet af døgnpladser i kommunen.

Modsat lægger de mindste kommuner i højere grad end de største kommuner vægt på ønsket om at have et tilbud i nærområdet, mens de største kommuner i højere grad end de små kommuner oplever stigende efterspørgsel fra egne borgere. Ingen af de sidstnævnte forskelle er dog lige så markante som forskellen på, om udgiftsreduktion har været en primær grund til at forøge pladstallet.



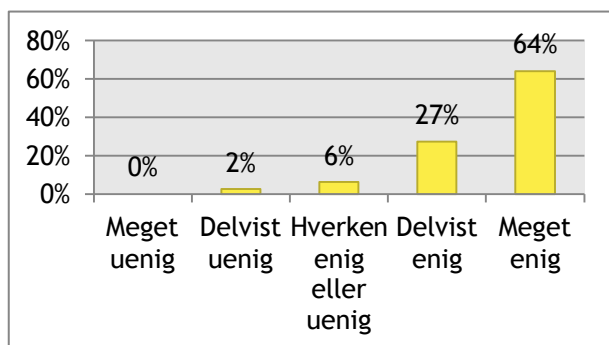
Perspektiver for udviklingen

Til sidst i spørgeskemaet har vi bedt kommunerne vurdere en række udsagn om den forventede udvikling på botilbudsområdet på længere sigt. Udsagnene er opdelt i to: dels overvejelser om vilkår for køb og salg af døgnpladser, dels overvejelser om højt specialiserede tilbud.

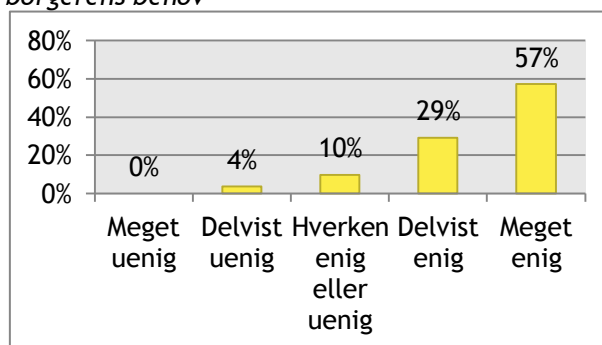
5.1 Overvejelser om køb og salg af døgnpladser

Spørgsmålene til kommunerne bestod af en række udsagn, hvor kommunerne blev bedt om at angive, i hvilket omfang de var enige eller uenige i, at det enkelte forhold fremover ville gælde for deres kommune. Kommunernes svar vedrørende deres overvejelser om vilkår for køb og salg af døgnpladser fremgår af figur 11-16.

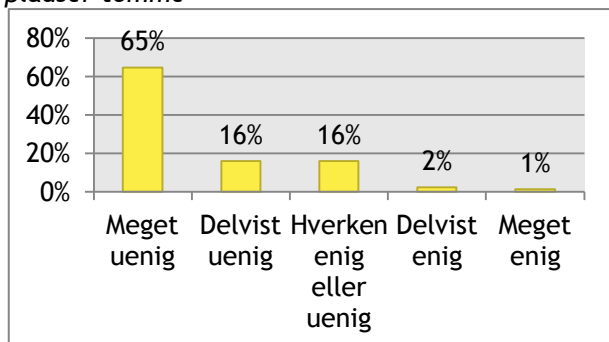
Figur 11. Styringsmulighederne er bedre ved brug af botilbud, som kommunen selv driver, end ved brug af botilbud drevet af andre



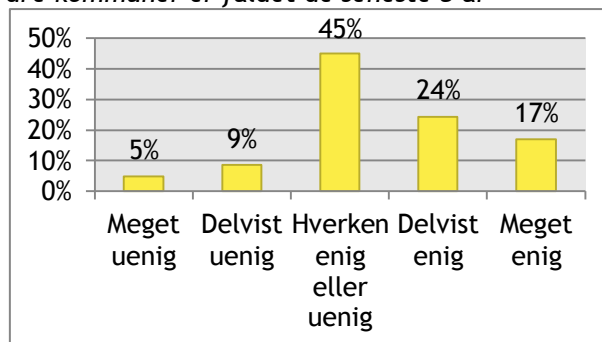
Figur 12. Vi vil i fremtiden i højere grad end i dag satse på at tilbyde borgerne støtte i eget hjem i stedet for botilbud, hvis begge dele modsvarer borgerens behov



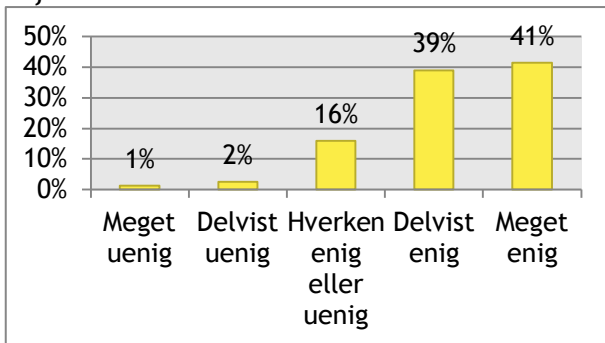
Figur 13. Takster steg sidste år, fordi der står pladser tomme



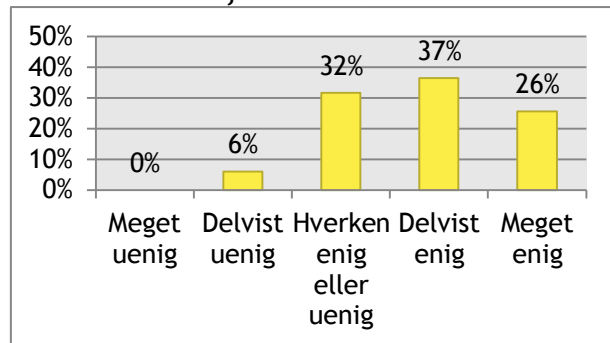
Figur 14. Efterspørgslen efter døgnpladser fra andre kommuner er faldet de seneste 3 år



Figur 15. Vi vil købe færre døgnpladser i andre driftsherrers botilbud i de kommende år



Figur 16. Efterspørgslen efter døgnpladser fra andre kommuner vil falde de næste 3 år



Figur 11 viser, at langt de fleste kommuner, 91 %, er enige eller delvist enige i, at styringsmulighederne er bedre, hvis kommunen selv driver botilbud, sammenlignet med at købe pladserne hos andre driftsherrer. Resultatet hænger godt sammen med kommunernes begrundelser for at udvide pladstallet i egen kommune. En væsentlig årsag hertil er netop bedre mulighed for styring af indsatsen til egne borgere (jf. figur 11).

Det fremgår af figur 12, at et stort flertal af kommunerne, 86 %, i højere grad end i dag ønsker at tilbyde borgerne støtte i eget hjem i stedet for botilbud, hvis begge dele modsvarer borgerens behov. Mange kommuner er altså opmærksomme på muligheden for at yde borgeren en alternativ form for støtte og foranstaltning end et botilbud. Umiddelbart kan det udbredte ønske om i højere grad at satse på støtte i eget hjem synes at være i modstrid med de omfattende udbygningsplaner for botilbud i særligt større kommuner. Begge dele er i hvert fald måder at udvide den enkelte kommunes kapacitet på. Udvidelsen af døgnpladskapaciteten og omlægning til støtte i eget hjem medvirker på hver sin måde til at øge kommunens muligheder for at være mere selvforsynende med indsatser og tilbud til egne borgere. Det kunne umiddelbart tænkes at føre til en samlet kommunal overkapacitet eller generel serviceudvidelse. Vi kan dog ikke ud fra data afgøre, om den øgede kapacitet skal bruges på en øget efterspørgsel, eller om der sker eller vil ske en nedadgående tilpasning hos andre driftsherrer. Det fremgår imidlertid af figur 15, at langt størstedelen af kommunerne vurderer at ville købe færre døgnpladser i andre driftsherrers botilbud i de kommende år.

Kun meget få kommuner, 3 %, har inden for det seneste år oplevet, at taksterne i deres botilbud steg, fordi der stod pladser tomme, jf. figur 13. Uudnyttet kapacitet i form af tomme pladser skal dækkes af taksterne i de udnyttede pladser, hvilket ville få taksterne til at stige. Dette sker dog

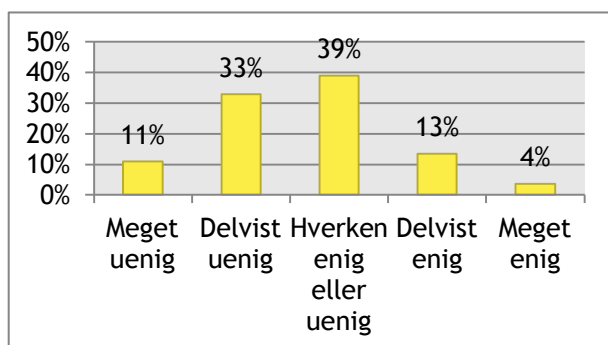
tilsyneladende ret sjældent. Da kun ganske få kommuner har nedlagt botilbudspladser, peger det på, at der hele tiden har været tilstrækkelig med borgere til at fylde kommunernes botilbud. Det betyder også, at såfremt efterspørgslen fra andre kommuner efter botilbuddenes pladser er faldet, har kommunerne selv brugt pladserne til egne borgere.

Et relativt stort mindretal på 41 % af kommunerne oplever, at efterspørgslen fra andre kommuner efter døgnpladser er faldet de seneste tre år, jf. figur 14. En noget større andel på 63 % af kommunerne vurderer, at efterspørgslen fra andre kommuner efter døgnpladser vil falde de kommende tre år, jf. figur 16. Interessant er det i den sammenhæng, at endnu flere af kommunerne, 80 %, giver udtryk for, at de selv vil købe færre døgnpladser hos andre driftsherrer i de kommende år, jf. figur 15. Det indikerer, at kommunerne primært udvider deres døgnpladskapacitet for at kunne tilbyde pladser til egne borgere. Umiddelbart kunne man måske have forventet en tættere sammenhæng mellem vurderingen af egne fremtidige køb hos andre driftsherrer og af andre kommuners fremtidige efterspørgsel. Man skal dog bemærke, at "andre driftsherrer" også dækker over regionale og private aktører. Derudover kan kommunerne, ligesom regionerne, have svært ved at vurdere den fremtidige efterspørgsel, da den netop afhænger af andre kommuners handlinger.

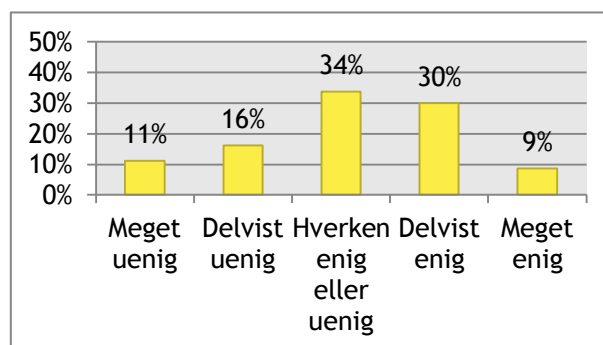
5.2 Overvejelser om højt specialiserede tilbud

Kommunerne er i spørgeskemaet også blevet bedt om at vurdere, i hvilket omfang de var uenige eller enige i seks udsagn om højt specialiserede tilbud. Kommunernes svar fremgår af figur 17-22.

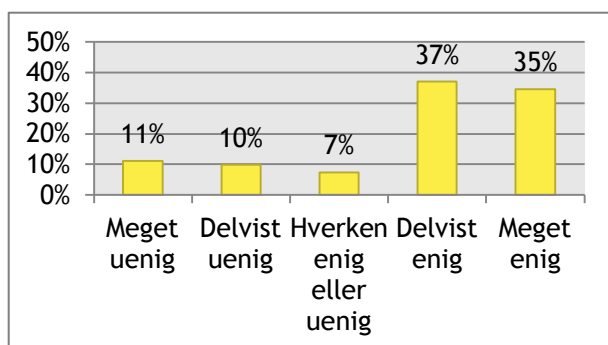
Figur 17 Vi vil fremover få svært ved at få opfyldt vores behov for højt specialiserede døgnpladser hos andre leverandører



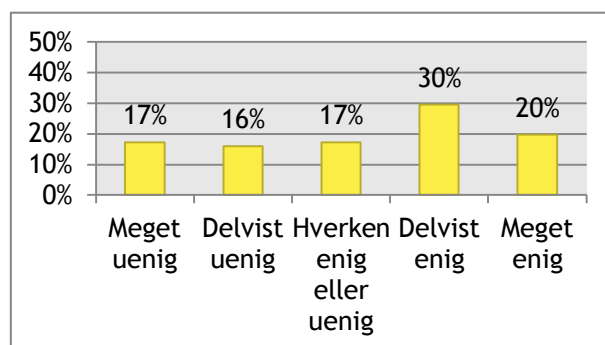
Figur 18 Vi vil fremover have egne botilbud af moderat specialiseringsgrad frem for af høj specialiseringsgrad



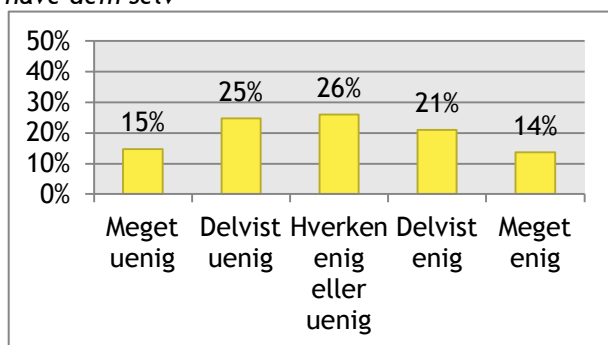
Figur 19 Vi vil fremover selv kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til enkelte målgrupper i egne botilbud, både til egne og andre kommuners borgere



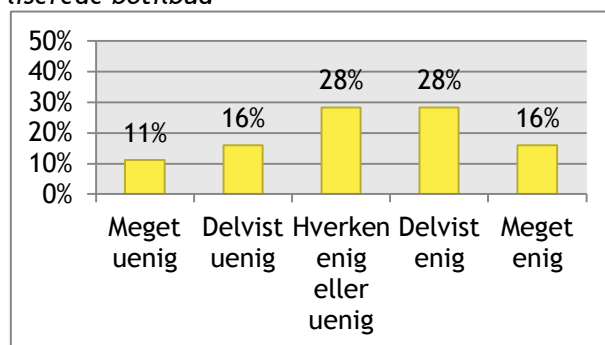
Figur 20 Vi vil fremover selv kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til flere målgrupper i egne botilbud, både til egne og andre kommuners borgere



Figur 21 Vi vil fremover købe højt specialiserede pladser i andre driftsherrers botilbud frem for at have dem selv



Figur 22 Vi vil fremover samarbejde med andre kommuner i nærområdet om at drive højt specialiserede botilbud



Det er først og fremmest værd at bemærke, at kommunernes syn på de seks spørgsmål om højt specialiserede tilbud generelt er ret varierede, dvs. svarene er spredt ud over alle svarkategorierne. Det står i modsætning til kommunernes overvejelser om køb og salg af døgnpladser, jf. figur 11-16. Her havde kommunerne generelt set relativt ens synspunkter, hvorfor svarene fordelte sig på få svarkategorier. Det er således ikke på samme måde muligt at drage entydige konklusioner om kommunernes generelle holdninger til udviklingen for højt specialiserede tilbud.

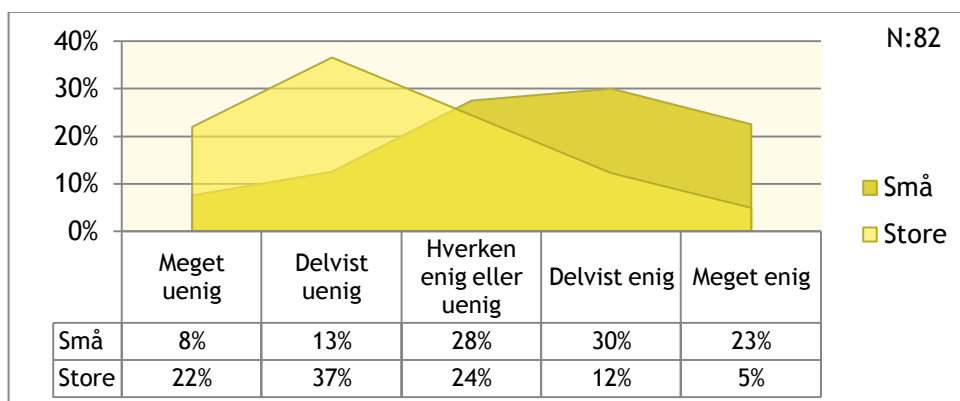
Figur 17 viser, at relativt få kommuner, 17 %, er bekymrede for, at det i fremtiden vil være vanskeligt at få opfyldt behovet for højt specialiserede pladser hos andre leverandører. Godt en tredjedel af kommunerne, 39 %, forventer at have botilbud i kommunen af moderat specialiseringsgrad frem for af høj specialiseringsgrad, jf. figur 18. Samtidig er der dog relativt mange kommuner, 72 %, der forventer, at de fremover selv vil kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til enkelte målgrupper, jf. figur

19. Halvdelen af alle kommunerne forventer endda at kunne tilbyde højt specialiserede tilbud til *flere* målgrupper, jf. figur 20.

Figur 21 viser, at godt en tredjedel, 35 %, af kommunerne fremover forventer at købe højt specialiserede pladser hos andre driftsherrer frem for selv at drive dem. Endelig forventer 44 % af kommunerne fremover at ville drive højt specialiserede tilbud *i samarbejde* med andre kommuner, jf. figur 22. Driftssamarbejde indebærer, at opdelingen mellem driftsher- re- og køberkommune(r) for det enkelte tilbud er mindre skarp, end det typisk er tilfældet i dag.

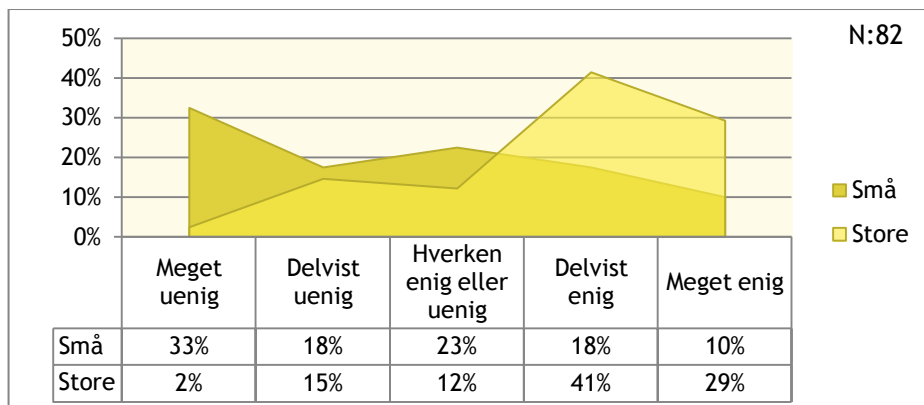
Den store variation i besvarelserne af spørgsmålene gør det oplagt at undersøge, om der er forskelle i besvarelserne fordelt på forskellige grupper af kommuner. Det viser sig igen, at det gør en forskel for svarfordelingen, hvis vi ser på store og små kommuners besvarelser. Figur 23-25 viser svarfordelingen for tre af spørgsmålene.

Figur 23. Vi vil fremover købe højt specialiserede pladser i andre driftsherrers botilbud frem for at have dem selv



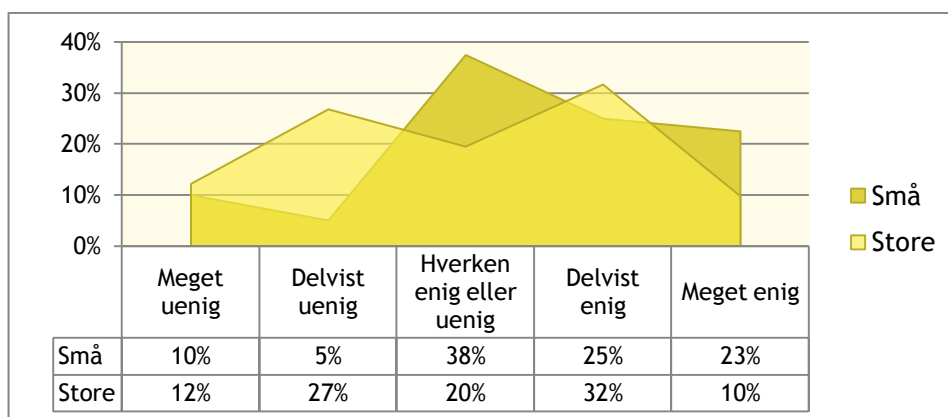
Det fremgår af figur 23, at særligt små kommuner angiver, at de fremover vil købe højt specialiserede pladser hos andre driftsherrer frem for at have dem selv. Relativt få store kommuner, 17 %, deler denne holdning. De store kommuner foretrækker altså i væsentligt højere grad selv at drive højt specialiserede tilbud til egne borgere. Svarfordelingen stemmer ganske godt overens med, at det mest er store kommuner, der har etableret eller vil etablere nye døgntilbud til borgere med handicap og sindslidelse. Derfor er svarfordelingen på nedenstående spørgsmål heller ikke så overraskende.

Figur 24. Vi vil fremover selv kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til flere målgrupper i egne botilbud, både til egne og andre kommuners borgere



Figur 24 viser, at store kommuner i langt højere grad end små kommuner satser på at kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til flere målgrupper. Et væsentligt resultat i denne undersøgelse er altså, at særligt store kommuner etablerer nye tilbud til egne (og andre kommuners) borgere. De har desuden i ret høj grad, og i højere grad end små kommuner, ambitioner om at levere højt specialiserede tilbud til enkelte målgrupper. Meget tyder altså på, at der er ved at ske en slags arbejdsdeling mellem store og små kommuner. Det er i højest grad i de store kommuner, at der foregår og vil foregå en fortsat udbygning af botilbudsområdet.

Figur 25. Vi vil fremover samarbejde med andre kommuner i nærområdet om at drive højt specialiserede botilbud



Figur 25 viser, at der ikke er et klart mønster i forhold til, om store og små kommuner ønsker at samarbejde med andre kommuner om at drive højt specialiserede botilbud. Der er dog en svag tendens til, at små kommuner i højere grad ønsker driftsfællesskaber om botilbud.

I øvrigt er det bemærkelsesværdigt, at kommunerne i Region Midtjylland i særlig grad afviser fremover at ville samarbejde med andre kommuner om at drive botilbud. 60 % af kommunerne i Region Midtjylland er delvist eller meget uenige i udsagnet, mens kun 13 % er delvist eller meget enige. Det er en væsentlig forskel fra de øvrige regioner, hvor 20 % af kommunerne er uenige og 52 % er enige.



Resultaterne i et køber/sælgerperspektiv

De tre foregående kapitler har beskrevet kommunernes planer for udviklingen i antallet af døgnpladser til borgere med handicap og sindslidende, samt deres vurderinger af konkrete spørgsmål, der indikerer kommunernes forventninger på området. Vi har også set, at der er regionale forskelle i udviklingen og ikke mindst forskelle på de største og de mindste kommuners planer.

I dette kapitel vil vi se nærmere på, om kommunernes udviklingsplaner, overvejelser og vurderinger afhænger af deres position som købere eller sælgere på markedet for døgnpladser til handicappede og sindslidende.

6.1 Kort om analyserne

Baggrunden for at inddrage variable, der beskriver kommunerne som købere eller sælgere, er en forventning om, at en kommunes balance mellem køb og salg af pladser kan gøre en forskel for dens beslutninger om udviklingen på længere sigt. Der kan være forskel på kommunernes udviklingsplaner, alt efter om de *som myndighed* opfylder deres borgeres behov ved at købe mange pladser hos andre driftsherrer eller i højere grad ved at benytte egne botilbud. Der kan også være forskel på kommuner, der i høj grad fungerer *som driftsherre* for botilbud og derfor sælger mange døgnpladser til andre kommuner, og kommuner med meget få egne døgnpladser.

Vi har valgt at opgøre kommunernes position som købere eller sælgere på tre måder, der indfanger tre forskellige aspekter af køb og salg af døgnpladser i botilbud. De tre variable og inddelingen af kommunerne som købere eller sælgere fremgår af tabel 5. Variablene bygger på de oplysninger om kommunernes køb og salg af botilbudspladser til handicappede og sindslidende, der fremgår af KREVI-rapporten "Markedsanalyse - botilbudsområdet", juni 2012.

Tabel 5. Køber- og sælgervariable

N=79	Beskrivelse	Opdeling*
Købsandel	Hvor stor del af de døgnpladser, som kommunen har behov for til egne borgere, køber kommunen hos andre driftsherrer**?	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Køberkommuner": Kommuner, der køber over halvdelen af døgnpladserne hos eksterne. (60) 2. Kommuner, der køber under halvdelen af døgnpladserne. (19)
Salgsandel	Hvor stor del af de døgnpladser, som kommunen driver, sælger kommunen til andre kommuner?	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Sælgerkommuner": Kommuner, der sælger over halvdelen af kommunens døgnpladser. (33) 2. Kommuner, der sælger under halvdelen af egne døgnpladser. (46)
Nettokøb/-salg	Sælger kommunen flere pladser til andre kommuner, end den køber hos andre driftsherrer for at dække egne borgeres behov?	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Nettosælger-kommuner": Kommuner, der sælger flere pladser, end de køber. (11) 2. "Nettokøber-kommuner": Kommuner, der køber flere pladser, end de sælger. (68)

* Andre opdelinger er afprøvet med tilsvarende resultater.

** Andre driftsherrer kan være: andre kommuner, regioner eller private døgntilbud

De tre variable opfanger på forskellig vis de roller, kommunerne optræder i som både myndighed og driftsherre. "Købsandelen" lægger vægt på kommunernes valg som myndighed: i hvor høj grad køber man botilbud til målgruppen eksternt? Modsat lægger "salgsandelen" vægt på driftsherreperspektivet: hvor stor en andel af kommunens pladser sælger man til andre kommuner?

Det er vigtigt at bemærke, at der ikke er tale om, at kommunerne *enten* er købere *eller* sælgere. Kommunerne kan sagtens både købe mange pladser eksternt og sælge mange pladser til andre kommuner. Generelt er det vigtigt også at se besvarelserne i denne undersøgelse i lyset af, at næsten 80 % af kommunerne køber flere pladser hos andre driftsherrer end de "køber" hos sig selv. Bevægelsen hen imod større selvforsyning, som vi har set i denne rapport, er altså langt fra ensbetydende med, at der ikke længere vil blive købt mange pladser i andre kommuner. Variablen "nettokøb/-salg" beskriver, om den enkelte kommune sælger flere pladser,

end den køber. Som det fremgår, gælder dét kun for 11 af svarkommunerne, da kommunerne også køber døgnpladser hos regionerne og private bosteder.

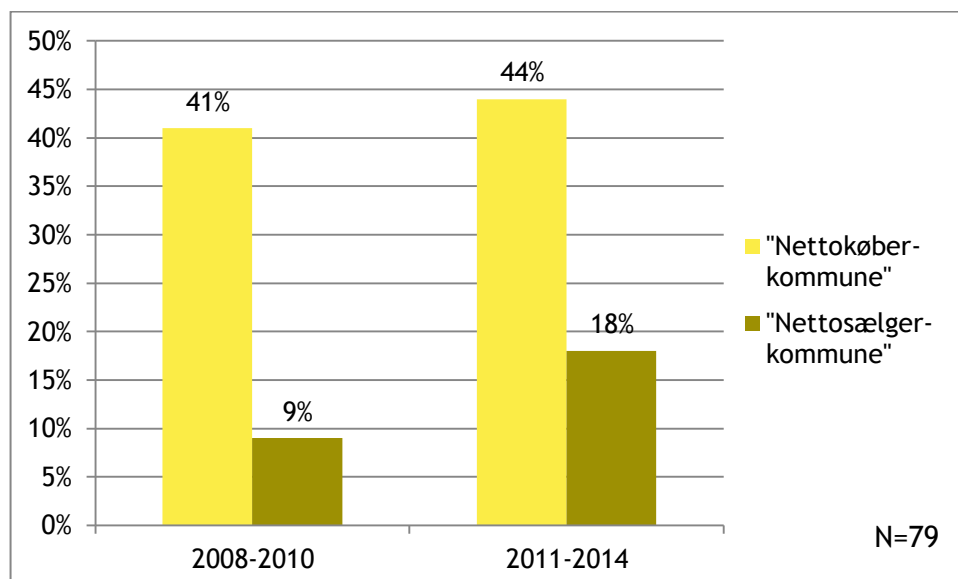
6.2 Forskelle mellem kommunerne

Når vi lægger ovenstående køber- og sælgervariable ind over kommunernes udviklingsplaner og overvejelser fra spørgeskemaet, dukker der nogle interessante forskelle op mellem købere og sælgere.

6.2.1 Planer for udbygning

I spørgeskemaet spurgte vi til kommunernes allerede gennemførte justeringer af botilbudskapaciteten og vedtagne planer for udbygning i perioden 2011-2014. Svarene blev opsummeret i nogle spørgsmål om, hvad den samlede nettovirkning på antallet af døgnpladser i kommunerne har været og vil blive. Figur 26 viser, hvor stor en andel af hhv. nettokøber- og nettosælger-kommunerne der har udvidet antallet af døgnpladser i perioden 2008-2010, og hvor stor andel der har vedtaget at gøre det i perioden 2011-2014.

Figur 26. Andel kommuner, der har udvidet eller har vedtagne planer om at udvide antallet af døgnpladser til handicappede og sindslidende med over 5 %.



Det fremgår af figur 26, at kommuner, der køber flere pladser end de sælger, i væsentligt højere grad opretter nye døgnpladser i kommunen. Modsat er der kun få eksempler på, at kommuner med et nettosalg af

døgnpladser udvider antallet af døgnpladser i kommunen. I forlængelse af ovenstående gennemgang af kommunernes roller som myndighed og driftsherre, må man altså konstatere, at mange kommuner, der som myndighed køber mange pladser uden for kommunen, i højere grad ønsker selv at være driftsherre for de døgnpladser, kommunens borgere har behov for.

Hvis vi benytter de to øvrige variable får vi resultater, der, om end mindre klart, peger i samme retning: Kommuner, der *køber* over halvdelen af deres døgnpladser eksternt, vil i højere grad udvide kommunens døgnpladstal, mens kommuner, der *sælger* mere end halvdelen af deres egne døgnpladser, i lavere grad vil udbygge kapaciteten.

Når vi ser på kommunernes begrundelser for at vælge at udbygge deres kapacitet, er der enkelte forskelle på, hvad køber- og sælgerkommuner lægger vægt på. Mest markant er det, at kommuner, der køber over halvdelen af deres pladser eksternt, i langt højere grad angiver, at de "*selv ønsker at fastsætte serviceniveauet*". Det angiver 58 % af "køberkommunerne" som en af de tre vigtigste årsager, mens det kun gælder 11 % af de øvrige kommuner. Resultatet tyder på, at det generelt opfattes som vanskeligt at styre serviceniveauet for købte døgnpladser.

6.2.2 Forventninger til udviklingen

Den sidste del af spørgeskemaet består blandt andet af en række spørgsmål om forventninger til køb og salg af døgnpladser samt om overvejelser vedrørende højt specialiserede pladser. Også her gør det en forskel for kommunernes svar, om de er købere eller sælgere af døgnpladser til handicappede og sindslidende. Dog særligt for spørgsmålene om specialisering.

For fremtidige forventninger til køb og salg er der kun ét punkt, hvorpå grupperne adskiller sig markant. "Køberkommuner" forventer i højere grad end de øvrige kommuner at tilbyde borgerne støtte i eget hjem i stedet for botilbud, hvis begge dele modsvarer borgernes behov. Det gælder 94 % af køberkommunerne, mod 63 % af de øvrige kommuner. Det ser altså ud til, at en kommunes position som køber påvirker dens valg af foranstaltninger til borgerne, da "køberkommuner" i højere grad har fokus på omlægning af indsatserne fra institution til eget hjem.

Der er mere systematisk variation i overvejelserne om højt specialiserede tilbud. Tabel 6 giver et overblik over, hvordan ”nettokøber-kommuner” adskiller sig fra ”nettosælger-kommuner” på tre af undersøgelsens spørgsmål.

Tabel 6. Andel enige (delvist eller meget) kommuner i forhold til tre af undersøgelsens udsagn om højt specialiserede tilbud

	Nettokøber-kommuner	Nettosælger-kommuner
<i>Vi vil fremover selv kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til flere målgrupper i egne botilbud, både til egne og andre kommuners borgere</i>	46 %	64 %
<i>Vi vil fremover have egne botilbud af moderat specialiseringsgrad frem for af høj specialiseringsgrad</i>	44 %	9 %
<i>Vi vil fremover købe højt specialiserede pladser i andre driftsherrers botilbud frem for at have dem selv</i>	39 %	9 %

Det ses, at holdningerne til spørgsmålene varierer, alt efter om kommunerne er kendetegnet ved at være nettokøbere eller nettosælgere af døgnpladser. Det gælder også, hvis man benytter de to andre køber-/sælger-variable. De relativt få kommuner, der er nettosælgere af pladser, adskiller sig ved, at de i højere grad end nettokøberkommunerne forventer selv at kunne tilbyde højt specialiserede døgnpladser til flere målgrupper. De kommuner, der i dag er nettokøbere af pladser, har derimod i væsentligt højere grad end nettosælgerne en forventning om fremover at have egne botilbud af moderat specialiseringsgrad og i mindre grad selv drive højt specialiserede botilbud. I stedet vil de i langt højere grad end nettosælgerne købe højt specialiserede døgnpladser eksternt.