

Rasmus Dørken og Camilla Dalsgaard

Sammenhænge på botilbudsområdet

En analyse af sammenhængene mellem kommunernes botilbudspladser, støttemodtagere, udgifter og enhedsudgifter på botilbudsområdet



Publikationen "Sammenhænge 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: 978-87-92258-98-4

20037

Juni 2013

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.

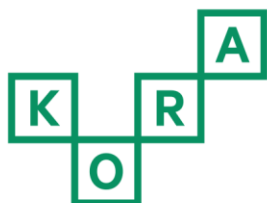


Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Indhold

1	Sammenfatning	4
2	Baggrund og formål	7
3	Design og Metode	9
3.1	Analysedesign	9
3.2	Afgrænsning og dataindsamling	11
4	Forklaringer på dækningsgraden på botilbudsområdet	14
4.1	Variierende dækningsgrad og udbud af botilbudspladser	14
4.2	Sammenhæng mellem udbud af døgnpladser og botilbudsmodtagere	15
4.3	Antal botilbudspladser og valg af foranstaltning	18
4.4	Forklaringer på dækningsgraden	18
4.5	Opsamling	19
5	Udgifter til handicappede og sindslidende	20
5.1	Udgifter til botilbud og støtte i vækst 2002-2011	20
5.2	Udgiftsudviklingen i kommunerne 2009-2011	21
6	Forklaringer på udgifter og enhedsudgifter på botilbudsområdet	28
6.1	Forklaringer på udgifter pr. indbygger	28
6.2	Forklaringer på enhedsudgifter	30
7	Metodebilag	33
7.1	Analysemodel og metodiske valg	33
7.2	Variable i analyserne	34
8	Tabelbilag	39



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

1 Sammenfatning

Området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende er et af de kommunale serviceområder, hvor udgifterne er steget mest gennem det seneste årti. Samtidig er området præget af mangel på systematiske og sammenlignelige data og styringsinformation på tværs af kommunerne. KORA udgav i 2012 en række rapporter, der gav ny viden om antallet af støttemodtagere og botilbudspladser i de danske kommuner. Formålet med denne undersøgelse er at gå et skridt videre ad det spor og undersøge, hvilke sammenhænge der er mellem kommunernes botilbudspladser, støttemodtagere, udgifter og enhedsudgifter.

For der er betydelig variation mellem kommunerne. Der er stor forskel på udgifterne fra kommune til kommune, og bag det varierende og forøgede udgiftsniveau gemmer der sig tilsyneladende meget forskellig aktivitet. Der er mellem kommunerne store forskelle på, hvor stor en andel af borgerne der bor i botilbud eller modtager tilsvarende støtte i eget hjem. Der er således overraskende stor variation i *kommunernes dækningsgrad* på området, dvs. det samlede antal støttemodtagere pr. indbygger.

Det varierende antal borgere, der bor i et botilbud eller modtager tilsvarende støtte, er omdrejningspunktet for denne undersøgelse. For det første undersøger vi, om vi kan finde forhold, der kan gøre os klogere på den varierende dækningsgrad på botilbudsområdet. For det andet kobler vi antallet af støttemodtagere til udgifterne på området ved at beskrive udgiftsniveauer og enhedsudgifter for botilbud og ved at forsøge at forklare variationen i udgifterne på tværs af kommunerne.

Undersøgelsen finder kun få systematiske forklaringer på den varierende dækningsgrad på botilbudsområdet. Størstedelen af de store forskelle mellem kommunerne er stadig i høj grad uforklarede med de variable, vi har med i undersøgelsen. Til gengæld er der en klar positiv sammenhæng mellem kommunernes dækningsgrad og deres udgiftsniveau. Resultatet understreger, at der er brug for fortsat analyse af, hvorfor nogle kommuner har væsentligt flere handicappede og sindslidende i botilbud end andre. Det har nemlig direkte betydning for udgifterne.

Kommuner med mange botilbudspladser vælger i højere grad støtte i botilbud

Vi undersøger i denne rapport støtten til *borgere, der bor i botilbud eller modtager anden støtte svarende til botilbud*. Årsagen til dette er, at der på botilbudsområdet er muligheder for at tilbyde alternativer til botilbud, typisk i form af omfattende støtte i borgernes egne hjem. Kommunerne skal altså afgøre, i hvor høj grad de ønsker at benytte alternativer til støtte i botilbud.

Vi finder den sammenhæng, at jo flere botilbudspladser en kommune udbyder, jo oftere tilbyder kommunen en botilbudsplads til borgere, der har et omfattende støttebehov. Men årsags-sammenhængens retning er ikke entydig. Men det er afgørende at have in mente, at botilbudsområdet adskiller sig fra alle øvrige kommunale serviceområder ved omfattende køb og salg af botilbudspladser. 80 pct. af kommunerne køber over halvdelen af de botilbudspladser, de bruger til deres egne borgere, hos eksterne leverandører. Og mange af de samme kommuner sælger størstedelen af de botilbudspladser, de selv driver, til andre kommuners borgere. Derfor er det ikke selvindlysende, at kommuner, der *udbyder* relativt mange botilbudspladser, også *forbruger* flere botilbudspladser pr. indbygger. Samtidig finder vi også, at kommuner, der er driftsherre for mange botilbudspladser pr. indbygger, i lavere grad benytter alternative former for støtte i borgernes eget hjem i stedet for botilbudspladser. Resultatet tyder på, at kommu-

ernes beslutninger om i varierende omfang at drive botilbud hænger sammen med deres valg som myndighed for støttekrævende borgere.

Vanskeligt at forklare de store forskelle på antal støttemodtagere

Viden om antallet af botilbudspladser pr. indbygger i kommunerne giver altså i nogen grad viden om antallet af botilbudsmottagere pr. indbygger. Men derudover er det særdeles vanskeligt at finde systematiske forklaringer på kommunernes meget forskellige samlede antal støttemodtagere på botilbudsområdet. Analysens baggrundsvariable om befolkningens socioøkonomiske sammensætning bliver kun i meget begrænset omfang signifikante.

Tilbage står, at den overraskende store variation i kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet stadig i vid udstrækning er uforklaret. Forskellene i kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet må i stedet skyldes mere kommunespecifikke forhold. Det kunne fx være systematiske flyttemønstre blandt borgerne eller kommunernes forskelligartede visitation til botilbud og tilsvarende støtte, herunder hvordan forskellige typer støtte kombineres. En overvejelse i den forbindelse er, om undersøgelsen på grund af de begrænsede data på dette område udelader nogle handicappede og sindslidende borgere, der bor i eget hjem og modtager støtte, der egentlig kan betragtes som et alternativ til en botilbudsplads. Det kunne fx være, hvis støtten gives som en kombination af forskellige ydelser. Bedre kendskab, end vi har i dag, til omfanget af ydelser og støttetimer til den enkelte borger vil være en forudsætning for at dykke systematisk ned i substitutionsmulighederne på botilbudsområdet.

Variierende udgifter, udgiftsvækst og enhedsudgifter

Rapporten indeholder også en detaljeret kortlægning af kommunernes udgifter til støtte til handicappede og sindslidende. De samlede udgifter til handicappede og sindslidende var i 2011 på godt 23 mia. kr. Det svarer til, at kommunerne i gennemsnit årligt bruger godt 7.000 kr. pr. 18-64-årig indbygger på støtte til handicappede og sindslidende. Af de samlede udgifter bruges ca. 70 pct. til at drive og betale for botilbudspladser til handicappede og sindslidende.

Imidlertid er der stor forskel på, hvor meget kommunerne bruger pr. indbygger. Selv hvis vi ser bort fra kommunerne med de højeste og laveste udgiftsniveauer varierer udgifterne pr. borger mellem 5.500 kr. og 8.750 kr. pr. 18-64-årig indbygger. I en kommune med et gennemsnitligt antal borgere mellem 18 og 64 år, ville det svare til en forskel i de samlede udgifter til området på over 100 mio. kr. Der er desuden betydelige forskelle mellem de fem regioner, når man sammenligner kommunernes gennemsnitlige udgifter pr. indbygger. Kommunerne i Region Hovedstaden og Region Nordjylland har i gennemsnit højere udgifter pr. indbygger end kommunerne i de øvrige regioner.

Der er også regionale forskelle i udgifternes vækst fra 2009 til 2011. Lidt overraskende er det kommunerne i Region Nordjylland og Hovedstaden med de højeste udgiftsniveauer, der også har haft den største gennemsnitlige vækst i udgifterne. Faktisk er det kun i Region Midtjylland og Region Sjælland, at der i gennemsnitskommunen har været et fald i udgifterne. Selvom de samlede udgifter til handicappede og sindslidende på landsplan er faldet fra 2010 til 2011, har det kun været tilfældet i halvdelen af kommunerne.

Rapporten sammenholder desuden kommunernes udgifter til botilbud med det antal af kommunens borgere, der har en plads i et af kommunens botilbud eller en eksternt købt botilbudsplads. Derved beregner vi kommunens gennemsnitlige udgifter pr. forbrugt botilbudsplads. Den gennemsnitlige *enhedsudgift* for en botilbudsmottager med den beregningsmetode var i 2010 739.500 kr., svarende til ca. 2.000 kr. pr. døgn. Kommunerne i Region Syddanmark og Region

Midtjylland har i gennemsnit de laveste enhedsudgifter pr. forbrugt botilbudsplads til egne borgere. Den gennemsnitlige enhedsudgift for kommunerne i Region Sjælland er på niveau med kommunerne i Region Hovedstaden og Region Nordjylland, selvom kommunerne i Region Sjælland som nævnt i gennemsnit har et lavere udgiftsniveau. Det skyldes, at kommunerne i Region Sjælland i gennemsnit har færre støttemodtagere pr. indbygger, dvs. en lavere dækningsgrad på botilbudsområdet.

Mange støttemodtagere giver høje samlede udgifter...

Der er en tydelig sammenhæng mellem dækningsgraden på botilbudsområdet og kommunernes udgifter pr. indbygger til området. Jo flere borgere pr. indbygger, som modtager botilbud eller tilsvarende støtte, jo højere er udgifterne pr. borger. Sammenhængen er ikke overraskende, men understreger, at det er nødvendigt at blive klogere på, hvad der kan forklare de betydelige forskelle i kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet. For sammenhængen viser, at det i høj grad er dækningsgraden, der skal påvirkes, hvis de samlede udgifter skal påvirkes.

Endelig bekræfter resultatet, at den store variation i antallet af modtagere af botilbud og tilsvarende støtte ikke alene kan forklares med måleusikkerhed. Tværtimod bekræfter den klare sammenhæng, at det overordnet set på tværs af kommunerne er lykkedes at skabe sammenlignelige data om støttemodtagere på botilbudsområdet. Variationen i dækningsgraden er netop afspejlet i varierende udgifter pr. indbygger.

...men tilsyneladende relativt lave enhedsudgifter

Undersøgelsen viser også, at selvom kommuner med mange botilbudsmodtagere har de højeste udgifter *pr. indbygger*, så betaler de mindre *pr. forbrugt botilbudsplads*. Resultatet kunne tænkes at hænge sammen med, at når en kommune har relativt få botilbudsmodtagere, kan det være et udtryk for, at kun de borgere med allerstørst behov for støtte får et tilbud om en botilbudsplads. Imidlertid vil kommunens botilbudsmodtagere i gennemsnit være mere støttekrævende og derfor koste mere pr. botilbudsmodtager end i de kommuner, hvor langt flere borgere tilbydes en botilbudsplads.

Den negative sammenhæng mellem antallet af botilbudsmodtagere pr. indbygger og enhedsudgiften understreger, at man skal være varsom med at sammenligne enhedsudgifter på tværs af kommuner isoleret fra dækningsgraden på det område, man sammenligner. På botilbudsområdet har kommuner med relativt mange botilbudsmodtagere lavere gennemsnitlige enhedsudgifter – men samtidig væsentligt højere samlede udgifter til handicappede og sindslidende.

2 Baggrund og formål

Botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende fylder meget i kommunernes økonomi. I 2011 udgjorde udgifterne til handicappede og sindslidende over 23 mia. kroner på landsplan. Det svarer til cirka 10 pct. af kommunernes samlede serviceudgifter. Udgifterne til området er vokset med næsten 40 pct. i faste priser i løbet af det seneste årti. Dermed er det et af de offentlige serviceområder, hvor der har været allerhøjest udgiftsvækst. Højere end eksempelvis væksten i udgifterne på sygehusområdet. Desuden er der stor forskel på de enkelte kommuners udgifter til voksne handicappede og sindslidende, opgjort pr. 18-64-årig indbygger.

Imidlertid er der ikke megen systematisk og sammenlignelig viden om de tilbud og aktiviteter, der ligger bag de varierende – og stigende – kommunale udgifter til handicappede og sindslidende. Derfor er KORA i gang med en undersøgelsesrække på botilbudsområdet. Baggrunden for undersøgelsesrækken var et ønske om at skabe bedre overblik og mere sammenlignelig styringsinformation på området. De landsdækkende datakilder om botilbud og støttemodtagere har hidtil været mangelfulde. Selvom den enkelte kommune godt kan have styringsinformation, som giver mening og er tilstrækkelig *inden for* kommunen, har der ikke været ensartet, dækkende og sammenlignelig styringsinformation *på tværs af* kommuner. Derfor valgte KORA i 2011 at indsamle oplysninger om botilbud og modtagere fra kommunerne.

De første fire rapporter i undersøgelsesrækken udkom i 2012.¹ De viste blandt andet, at der er overraskende stor forskel mellem kommunerne på, hvor stor en del af deres borgere der bor i et botilbud eller modtager tilsvarende støtte i eget hjem. Kommunerne har altså stærkt varierende *dækningsgrader* på botilbudsområdet (antal modtagere pr. indbygger). Det kan have betydning for udgiftsniveauet. I denne undersøgelse kobler vi kommunernes udgifter til området med de indsamlede tal for, hvor mange borgere den enkelte kommune har visiteret til botilbud eller tilsvarende støtte og hvor mange botilbudspladser, kommunen selv driver. Formålet med undersøgelsen er at nå et skridt videre med at sammenligne kommunerne på et område, hvor de ikke tidligere er blevet sammenlignet systematisk. Som det vil fremgå, kan man ikke altid præcist afgøre årsagssammenhængen retning. Alligevel finder vi det væsentligt at beskrive sammenhængen mellem nogle vigtige forhold på dette område.

Undersøgelsen søger for *det første* indblik i, hvorfor dækningsgraden varierer så meget mellem kommunerne, herunder særligt om den hænger sammen med det lokale udbud af døgnpladser i botilbud. Vi søger altså at forklare, hvorfor der er så stor variation i dækningsgraden på tværs af landets kommuner. I forklaringerne inddrages en række baggrundsforhold, samt oplysninger om kommunernes ageren som *driftsherre*, dvs. udbydere af botilbudspladser til egne og andre kommuners borgere.

For *det andet* analyserer vi, hvordan kommunernes ageren som *myndighed*, i form af den enkelte kommunes dækningsgrad, påvirker deres udgifter til botilbudsområdet, herunder de gennemsnitlige *enhedsudgifter* for en borger i botilbud. Vi søger altså forklaringer på forskellene i de kommunale udgifter til handicappede og sindslidende og de gennemsnitlige enhedsudgifter for en borger i botilbud. I forklaringerne inddrages en række baggrundsforhold. I den forbindelse beskriver og sammenligner vi kommunernes udgifter til handicappede og sindslidende, samt

¹ Se rapporterne "Botilbudsområdet – HVEM, HVAD, HVOR", "Markedsanalyse: botilbudsområdet", "Herre i eget hus?", samt "Den regionale vinkel på botilbudsområdet" på KORAs hjemmeside.

udviklingen heri. Vi beskriver både udgifterne pr. indbygger og udgifterne pr. botilbudsmotager, dvs. den gennemsnitlige enhedsudgift.

Kommunerne som myndighed og driftsherre på botilbudsområdet

Kommunerne har overordnet set to roller på området for handicappede og sindslidende. Som *myndighed* har de 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. Desuden skal kommunerne hver især beslutte, i hvor høj grad de selv vil være *driftsherre* for botilbud, dvs. udbyde pladser til egne og evt. andre kommuners borgere. Den enkelte kommune har altså et vist handlerum, både når den som myndighed vælger foranstaltning til sine borgere, og når den som driftsherre udvikler sin tilbudsstruktur. Kommunernes beslutninger som driftsherre påvirker deres muligheder og valg som myndighed for deres egne borgere med handicap og sindslidelse, og omvendt.

Denne skelnen mellem kommunernes to roller er særlig vigtig på botilbudsområdet, for området er kendetegnet af meget stor handel på tværs af kommunegrænser.² Kommunerne køber som *myndighed* i stor stil botilbudspladser hos hinanden og hos regioner og private. Således købte 80 pct. af kommunerne i 2010 mindst halvdelen af deres *forbrugte* botilbudspladser eksternt. Tilsvarende er kommunerne i høj grad *driftsherre* for botilbudspladser, som andre kommuner benytter. Tæt på halvdelen af kommunerne solgte i 2010 mindst halvdelen af deres *udbudte* pladser til andre kommuner.

Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at de fleste kommuner *både* køber og sælger mange botilbudspladser. 16 pct. af kommunerne sælger eksempelvis over 70 pct. af deres botilbudspladser og køber over 70 pct. af de botilbudspladser, de forbruger. Det hænger sammen med, at de enkelte botilbud typisk er specialiseret til bestemte målgrupper, og at kommunegrænser ikke havde betydning for de tidligere amters visitation af borgere til botilbud. I den sammenhæng skal det dog bemærkes, at de største kommuner i væsentlig højere grad end gennemsnitskommunen er selvforsynende på botilbudsområdet. Men den store handel på kryds og tværs af kommunegrænser er altså et unikt og centralt kendetegn ved botilbudsområdet i modsætning til de øvrige kommunale serviceområder. Hvor hver enkelt kommune på folkeskoleområdet eller dagtilbudsområdet hovedsageligt er selvforsynende, er det langt fra tilfældet på botilbudsområdet.

I denne rapport benytter vi *antallet af botilbudsmotagere* (pr. 18-64-årig) som et udtryk for myndighedssiden i kommunerne, dvs. det samlede antal *forbrugte* botilbudspladser i egne og andres (kommuner, regioner eller private) botilbud. *Antallet af botilbudspladser* dækker over det antal botilbudspladser, den enkelte kommune *udbyder*, til egne og (ikke mindst) andre kommuners borgere.

Læsevejledning

Rapportens analyser falder i tre afsnit. I kapitel 4 analyserer vi sammenhængen mellem kommunernes døgnpladser i botilbud og antallet af botilbudsmotagere. I kapitel 5 beskriver og sammenligner vi de kommunale udgifter og enhedsudgifter. Endelig analyserer vi i kapitel 6 sammenhængen mellem kommunernes brug af botilbud og tilsvarende støtte og deres udgifter til og enhedsudgifter på området for voksne handicappede og sindslidende. Inden analyserne gennemgår vi i kapitel 3 undersøgelsens analysedesign, metodiske valg og data.

² "Markedsanalyse - botilbudsområdet", KREVI, 2012

3 Design og Metode

I dette kapitel vil vi redegøre for undersøgelsens design og hovedspørgsmål, samt kort beskrive de anvendte data og afgrænsninger.

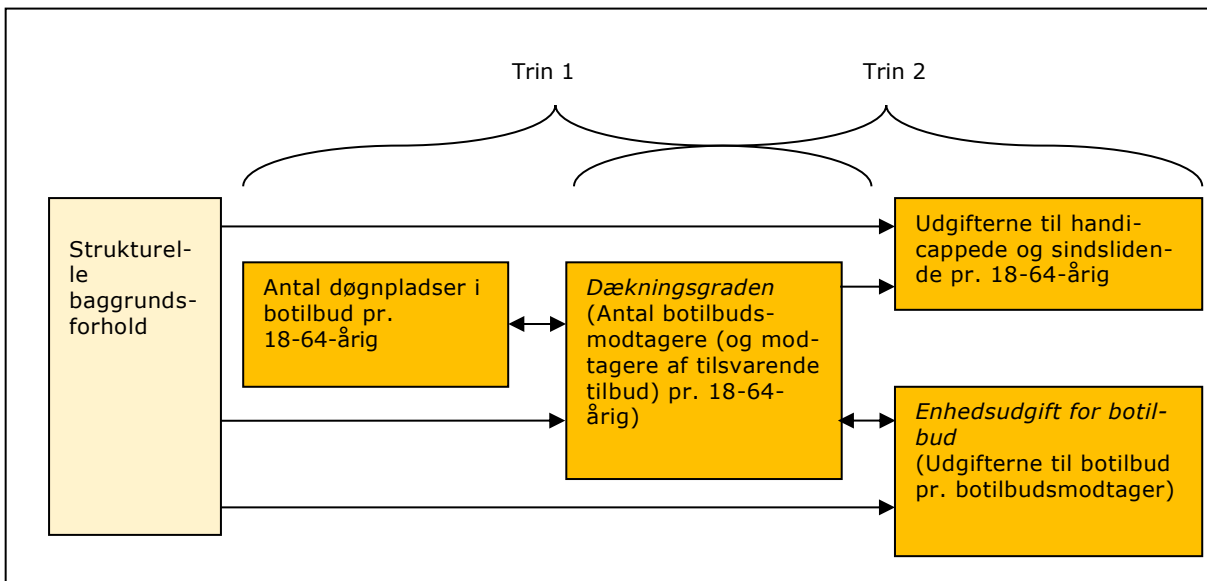
3.1 Analysedesign

Undersøgelsen består af flere delanalyser, der har til formål at belyse sammenhænge mellem fire centrale variable på botilbudsområdet:

- kommunernes udbud af botilbudspladser
- kommunernes forbrug af botilbud og alternative foranstaltninger til sammenlignelige brugergrupper, dvs. dækningsgraden
- kommunernes udgifter til hjælp og støtte til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig, herunder botilbudsudgifter pr. 18-64-årig
- kommunernes udgifter til botilbud pr. botilbudsmotager, dvs. enhedsudgiften.

Figur 1 illustrerer undersøgelsens overordnede analysedesign.

Figur 1. Undersøgelsens analysedesign



Sammenhænge mellem de fire centrale variable undersøges i to trin. Først undersøger vi sammenhængen mellem kommunernes tilbudsstruktur, dvs. antal udbudte botilbudspladser pr. indbygger, og kommunernes samlede forbrug af pladser i form af antallet af botilbudsmottagere og modtagere af tilsvarende foranstaltninger pr. indbygger (dækningsgraden). Dernæst undersøger vi, hvad kommunernes dækningsgrad betyder for deres udgifter pr. 18-64-årig indbygger og for deres enhedsudgifter. Alle analyser inddrager en række relevante strukturelle baggrundsforhold, der beskriver kendetegn ved den enkelte kommune ift. befolkningssammensætning mv. De fire centrale variable er i analyserne afgrænset og operationaliseret på forskellig vis.

Analysernes to trin beskrives og diskuteres i de følgende to delafsnit.

3.1.1 Forklaringer på dækningsgraden

I første delanalyse undersøger vi sammenhængen mellem udbuddet af botilbudspladser i den enkelte kommune og kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet. Analysen inddrager en række strukturelle baggrundsforhold.

En kommunes valg af ydelser afhænger naturligvis af den enkelte borgers behov for støtte. Ofte vil en handicappet eller sindslidende borgers individuelle behov imidlertid kunne tilgodeses på flere måder, fx ved en døgnplads i et botilbud eller en alternativ foranstaltning i borgerens eget hjem. Det giver den enkelte kommune et vist handlerum, når den som myndighed skal finde en ydelse, der modsvarer behovet for støtte. Vi undersøger her, i hvilken grad den enkelte kommunes valg af ydelser til sine borgere afhænger af de tilbudsmuligheder, der findes i kommunen. Vi analyserer, om kommunerne har flere botilbudsmottagere, jo større udbud af døgnpladser, de har. I forlængelse heraf undersøger vi, om kommunerne har en større andel borgere i botilbud og en mindre andel i alternative foranstaltninger, jo flere døgnpladser pr. indbygger, der er i kommunen.

Tilbudsstrukturen kan altså tænkes at påvirke valget af foranstaltning og dermed antallet af botilbudsmottagere i den enkelte kommune. Men man kan også argumentere for det modsatte; at jo flere borgere, der har behov for en botilbudsplads i en kommune, jo flere botilbudspladser vil der være, fordi kommunerne opretter tilbud med tanke på at imødekomme bestemte borgeres behov. Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at botilbudsområdet som nævnt adskiller sig fra alle andre kommunale serviceområder ved den omfattende samhandel mellem kommuner og køb af døgnpladser hos regioner og private leverandører. 80 pct. af kommunerne køber mere end halvdelen af de døgnpladser, de skal bruge til deres borgere, hos andre driftsherrer. Og mere end 40 pct. af kommunerne *både* køber mere end halvdelen af deres forbrugte botilbudspladser *og* sælger mere end halvdelen af deres udbudte botilbudspladser.³ Desuden er der generelt stor forskel på, hvor mange døgnpladser kommunerne driver, set i forhold til deres indbyggertal.⁴ Der er altså langt fra et 1:1-forhold mellem antal botilbudsmottagere (forbrug) og antal døgnpladser (udbud) i landets kommuner. Derfor er det relevant at undersøge, om adgang til mange botilbudspladser hænger sammen med antallet af botilbudsmottagere pr. indbygger. Den dobbeltrettede pil i figur 1 illustrerer, at vi er opmærksomme på, at kausaliteten formentlig går begge veje. Vi undersøger med andre ord om der er en *sammenhæng* mellem de to variable.

3.1.2 Forklaringer på kommunernes udgifter og enhedsudgifter

I den anden delanalyse undersøger vi, hvad kommunernes brug af botilbud og alternative foranstaltninger til handicappede og sindslidende betyder for deres udgiftsniveau og for de gennemsnitlige udgifter for en botilbudsmottager. Vi søger svar på følgende spørgsmål:

- Hvilken betydning har dækningsgraden for kommunernes udgifter?
- Betyder fordelingen mellem botilbud og støtte i eget hjem noget for udgifterne?
- Hvilke forhold påvirker kommunernes gennemsnitlige enhedsudgift for en botilbudsplads, og hvordan hænger denne sammen med dækningsgraden?

Vi afdækker altså systematiske sammenhænge mellem kommunernes brug af forskellige ydelser og deres udgifter og enhedsudgifter. I analyserne inddrager vi strukturelle baggrundsfor-

³ Se "Markedsanalyse – botilbudsområdet" s.15, KREVI 2012.

⁴ Se "Botilbudsområdet – HVEM, HVAD, HVOR" s.29, KREVI 2012 og figur 3 i denne rapport.

hold som forklarende variable. Det gør vi både for at kontrollere vores resultater for betydningen af baggrundsfaktorer, og fordi det er interessant i sig selv at vurdere, hvilke strukturelle vilkår der har betydning for variationen i kommunernes udgifter. Vi tager også højde for mulig variation på tværs af kommunerne i målgruppernes støttebehov, der kan have selvstændig betydning for udgifterne. Det gør vi ved at inddrage kommunernes andel af det samlede antal botilbudsmottagere, der er betegnet som "Særligt Dyre Enkeltager" (SDE).⁵

3.1.3 Panelanalyse

I de to delanalyser anvender vi data for kommunerne i 2009 og 2010. Det stiller særlige metodiske krav, fordi de enkelte observationer i analyserne ikke er uafhængige, da hver enkelt kommune indgår i op til to observationer. Derfor anvender vi i analyserne *panelregression*, der er en variation af lineær regression. Panelanalyse tager i estimationen af lineære sammenhænge højde for uobserverede, kommunespecifikke effekter. Dermed kan vi udnytte, at vi har data for mere end ét år. For yderligere beskrivelse af undersøgelsens panelanalyser, forudsætninger og valg henvises til denne rapportes metodebilag.

3.2 Afgrænsning og dataindsamling

I dette afsnit vil vi beskrive de afgrænsninger og data, vi benytter i analyserne. For en længere diskussion af dataindsamling og afgrænsninger henvises til rapportens metodebilag og den samlede undersøgelsesrækkes metodiske appendiks.⁶

3.2.1 Modtagere af botilbud og tilsvarende støtte

Vi har afgrænset målgruppen i undersøgelsen til voksne borgere med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser eller sindslidelser i alderen 18-64 år og med et *støttebehov af et omfang, hvor de ville kunne komme i betragtning til et botilbud*. Boksen nedenfor giver et overblik over de støttetilbud, som undersøgelsens målgruppe modtager.

Støttmuligheder for borgere, der ville kunne komme i betragtning til et botilbud

Borgere med følgende typer støtte er inkluderet i undersøgelsen:

Botilbud efter Servicelovens §§ 107 og 108

Botilbudslignende boliger efter Almenboliglovens § 105 og med støtte efter Servicelovens § 85

Borgere med støtte i eget hjem efter følgende paragraffer og omfang:

Servicelovens § 85 (Socialpædagogisk støtte - mindst 15 timer)

Servicelovens § 96 (BPA – Borgerstyret personlig assistance)

Servicelovens § 95, stk. 2-3 (Tilskud til praktisk hjælp og pleje - mindst 20 timer)

Servicelovens § 83 (Praktisk hjælp og pleje - mindst 20 timer)

Afgrænsningen har den fordel, at den skaber en sammenlignelig brugergruppe på tværs af

⁵ Det vil sige, at den kommunale støtte til disse borgere koster mere end 1,5 mio. årligt. Oplysningerne herom er også indsamlet i vores spørgeskemaundersøgelse, jf. "Metodisk appendiks - botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

⁶ "Metodisk appendiks - botilbudsområdet" (KREVI, 2012). Dokumentet kan findes på www.kora.dk.

kommunerne, da den både inddrager borgere i botilbud og borgere, der uden for botilbud modtager støtte af et omfang, der svarer hertil. Det er relevant, fordi substitutionsmulighederne på dette område er ret omfattende. De sammenlignelige og substituerbare foranstaltninger fremgår af boksen ovenfor.

Data for modtagere af botilbud eller tilsvarende foranstaltninger er hovedsageligt indsamlet i en spørgeskemaundersøgelse, suppleret af enkelte oplysninger fra Danmarks Statistik. Dataindsamlingen dækker 2009 og 2010, og 89 kommuner har besvaret hele eller dele af spørgeskemaet.

3.2.2 Kommunernes botilbudspladser

Opgørelsen af kommunernes døgnpladser i botilbud inkluderer alle landets botilbud efter Servicelovens §§ 107 og 108, samt botilbudslignende almenboliger efter Almenboliglovens § 105, hvor der gives socialpædagogisk støtte. Især sidstnævnte er væsentlige at inkludere, eftersom kommunerne i varierende omfang har omlagt botilbud drevet efter Serviceloven til botilbudslignende almenboliger med støtte efter Servicelovens §§ 83-87.

”Kommunale døgnpladser i botilbud” indeholder i denne undersøgelse kommunalt drevne tilbud samt selvejende tilbud med driftsoverenskomst med en kommune.

3.2.3 Udgifter til handicappede og sindslidende

Vi har opgjort udgifterne til området ud fra den kommunale kontoplan, så de så vidt muligt følger afgrænsningen af målgrupper og foranstaltninger efter Serviceloven. Det er imidlertid vanskeligt at adskille udgifterne til praktisk hjælp og pleje til handicappede og sindslidende skarpt fra de tilsvarende udgifter til ældre borgere, og der er forskelle på kommunernes registreringspraksis. Det giver nogle betydelige usikkerheder i opgørelsen af udgifterne, som er særligt tydelige, når vi sammenligner udgifter på kommuneniveau.

Vi har valgt en relativt snæver afgrænsning af udgifterne til handicappede og sindslidende. Udgifterne er opdelt på følgende fem delområder:⁷

1. Midlertidige og længerevarende botilbud og støtte i botilbud
2. Socialpædagogisk støtte efter Servicelovens § 85
3. Intensiv hjælp og pleje i eget hjem mv.
4. Dagtilbud
5. Hjælpebidler.

Summen af de fem delområder udgør de samlede udgifter til støtte og foranstaltninger til handicappede og sindslidende. Delområde 1 og 2 udgør sammenlagt det bedste bud på udgifterne til botilbud og botilbudslignende boliger. Vi inkluderer således udgifterne til socialpædagogisk støtte i botilbudsudgifterne. Det gør vi, fordi støtte i botilbudslignende boliger efter Almenboliglovens § 105 formelt set er ”støtte i eget hjem”, og derfor bør konteres som støtte efter Servicelovens § 85. En væsentlig del af den bogførte § 85-støtte udføres altså i botilbudslignende boliger, og er derfor direkte sammenlignelig med udgifterne under delområde 1. Derfor er det væsentligt at betragte udgiftsområde 1 og 2 sammen for at kunne sammenligne på tværs af

⁷ Se de inkluderede funktioner og grupperinger i rapportens metodebilag.

kommuner.⁸ Ulempen herved er, at vi kommer til at medtage udgifter til § 85-støtte i borgeres (private) hjem. Vi vurderer dog, blandt andet på baggrund af interview i kommunerne, at det ville være en væsentlig større fejl at udelade disse udgifter.

Man skal være opmærksom på, at den relativt snævre afgrænsning ikke inkluderer alle udgifter til støtte til handicappede og sindslidende. Desuden vil afgrænsningens præcision variere på tværs af kommuner. Eksempelvis er der forskel på, i hvor høj grad støtte til handicappede og sindslidende gives efter § 83 eller § 85 i Serviceloven. Praktisk hjælp og pleje efter § 83 i Serviceloven er imidlertid ikke inkluderet i vores afgrænsning, fordi udgifterne til handicappede og sindslidende ikke kan adskilles fra udgifter til ældre borgere, der udgør den langt største del af denne type udgifter. Vores opgørelsesmetode undervurderer altså handicapudgifterne i kommuner, der i højere grad visiterer § 83-støtte til handicappede og sindslidende.

3.2.4 Baggrundsforhold

I de forklarende analyser inddrager vi en række strukturelle baggrundsvariable. Baggrundsvariable er i sig selv interessante, hvis de bidrager til at forklare antallet af botilbudsmottagere hhv. udgiftsniveauerne i kommunerne. Derudover er de inkluderet for at "rense" sammenhængerne mellem de primære variable for baggrundsvariablenes eventuelle påvirkning. De inkluderede variable fremgår af tabel 1 og gennemgås mere detaljeret i rapportens metodebilag.

Tabel 1. Oversigt over inkluderede baggrundsvariable

Inkluderede baggrundsvariable
Antal indbyggere i alderen 18-64 år
Befolkningstæthed (Antal indbyggere pr. km ²)
Antal almenboliger pr. 18-64-årig
Beskatningsgrundlag (1.000 kr./pr. 18-64-årig)
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsydelser (kr./pr. 18-64-årig)
Andel 18-64-årige med grundskole som højest fuldførte uddannelse
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension
Andel 18-64-årige med lav indkomst (under 150.000 kr./årligt)
Andel enlige 18-64-årige
Andel 18-64-årige med handicap eller sindslidelse (pba. diagnoser)
Andel særligt dyre enkeltsager af alle botilbudsmottagere ¹
Andel handicappede botilbudsmottagere af alle botilbudsmottagere ¹

¹ Indgår kun i analyserne af udgifter og enhedsudgifter.

De ti variable i de to første kolonner i tabel 1 indgår i alle rapportens analyser. I gennemgangen af resultaterne vil vi dog lægge begrænset vægt på effekterne af baggrundsvariablene (der sjældent er signifikante), og i flere tilfælde rapporteres deres koefficienter ikke. Alle resultater, inkl. koefficienter for baggrundsvariable, fremgår dog af rapportens tabelbilag. I kolonnen længst til højre er præsenteret to variable, der indgår i de forklarende analyser af kommunernes udgiftsniveauer.

⁸ Botilbudslignende boliger efter Almenboliglovens § 105 er eksempelvis langt mere udbredt i kommunerne i Region Nordjylland og Region Midtjylland end i kommunerne i de øvrige regioner.

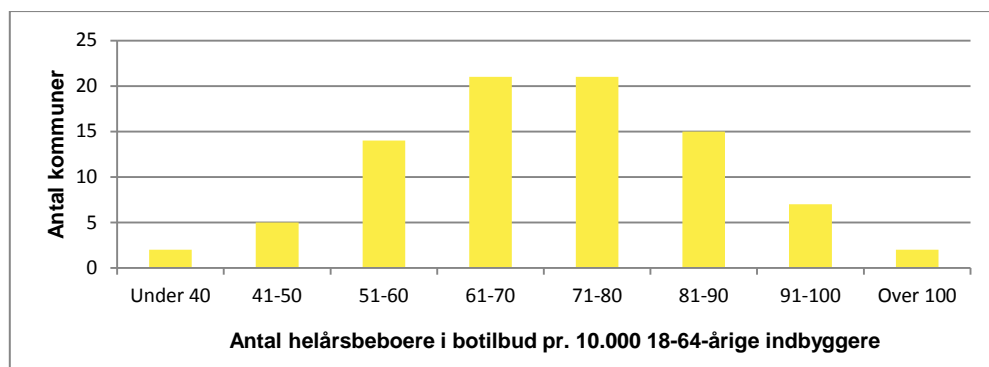
4 Forklaringer på dækningsgraden på botilbudsområdet

I dette kapitel undersøger vi sammenhængen mellem udbuddet af botilbudspladser i den enkelte kommune og kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet. Vi undersøger også, om der er en sammenhæng mellem det antal botilbudspladser, kommunerne driver, og deres valg mellem støtte i botilbud og alternativ støtte. De undersøgte sammenhænge kontrolleres for en række strukturelle baggrundsvARIABLE.

4.1 Varierende dækningsgrad og udbud af botilbudspladser

Først vil vi beskrive variationen i antallet af botilbudsmottagere og antal kommunale døgnpladser.⁹ Figur 2 viser, hvordan kommunerne fordeler sig på fastlagte intervaller for antallet af botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64-årige indbyggere.

Figur 2. Kommunernes antal helårsbeboere i egne og andre aktørers botilbud pr. 10.000 18-64-årige indbyggere, 2010



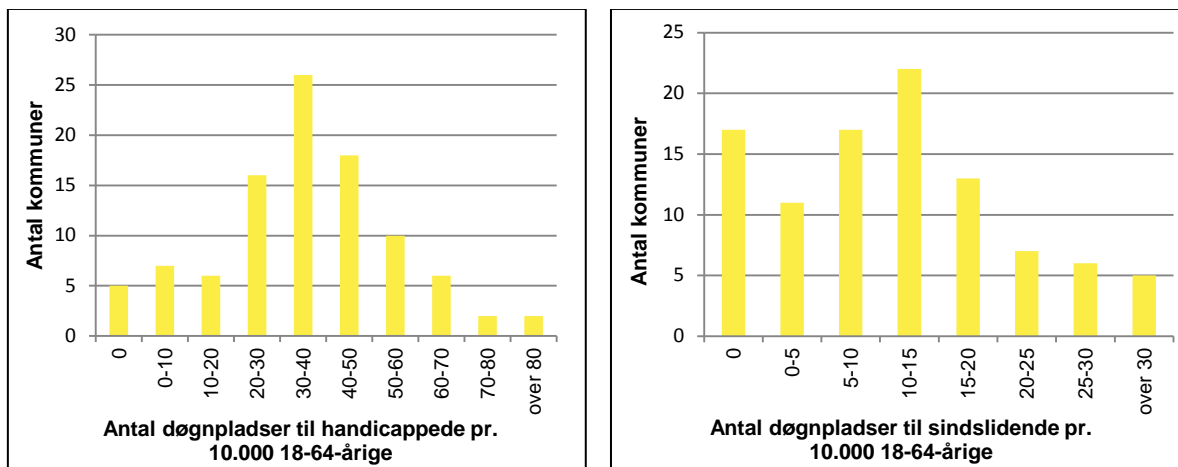
(N=87)

Kommunerne har i gennemsnit ca. 70 botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64-årige indbyggere i egne eller andre driftsherrers botilbud. Godt halvdelen af de kommuner, der har besvaret vores spørgeskema, har mellem 61 og 80 botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64-årige, mens den anden halvdel af kommunerne enten har flere eller færre botilbudsmottagere pr. 18-64-årig. Der er eksempler på kommuner, som har mere end dobbelt så mange forbrugte botilbudspladser pr. 18-64-årig som andre kommuner. Der er altså en overraskende stor variation i kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet. Og forskellene udjævnes ikke, når man ser på den samlede modtagergruppe, dvs. modtagere af botilbud og tilsvarende støtte. Variationen i det samlede antal modtagere pr. 18-64-årig er lige så markant, og der er ikke umiddelbart en synlig tendens til, at kommuner med få botilbudsmottagere i højere grad bruger alternativ, tilsvarende støtte. Der må altså være andre forklaringer på den varierende dækningsgrad på botilbudsområdet.

Der er også betydelige forskelle på, hvor mange døgnpladser pr. borger kommunerne driver til egne og andre kommuners borgere. Figur 3 viser, hvordan kommunerne fordeler sig på fastlagte intervaller for antal udbudte kommunale døgnpladser pr. 18-64-årig indbygger, fordelt på pladser til handicappede og sindslidende.

⁹ Figurene i dette afsnit er fra rapporten "Botilbudsområdet – HVEM, HVAD, HVOR" (KORA 2012).

Figur 3. Fordeling af kommunernes antal døgnpladser til handicappede og sindslidende pr. 10.000 18-64-årige i botilbud, som kommunerne driver eller har driftsoverenskomst med



(N=98)

(N=98)

Det fremgår af figur 3, at kommunerne driver et meget forskelligt antal døgnpladser til handicappede og sindslidende. En del kommuner driver slet ikke selv døgnpladser til sindslidende, mange driver i nogen grad døgnpladser, mens enkelte kommuner har valgt i høj grad at være driftsherre for døgnpladser – og i øvrigt sælger en stor del af deres pladser til andre kommuner.

I det følgende afsnit vil vi undersøge, hvilke faktorer der kan forklare den betydelige variation i dækningsgraden. Herunder ser vi på, om antallet af udbudte kommunale døgnpladser i botilbud hænger sammen med, hvor mange af kommunens borgere der bor i botilbud.

4.2 Sammenhæng mellem udbud af døgnpladser og botilbudsmottagere

Tabel 2 viser panelregressionen af sammenhængen mellem udbuddet af døgnpladser i den enkelte kommune og antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig. Tabellen viser, at der er en statistisk signifikant, positiv sammenhæng mellem antallet af kommunale døgnpladser til handicappede og sindslidende pr. 18-64 årig og antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig.

Tabel 2. Sammenhæng mellem antal døgnpladser pr. 18-64-årig og antal botilbudsmottagere pr. 18-64-årig.

	Botilbudsmottagere pr. 1.000 18-64 årige
Antal døgnpladser pr. 1.000 18-64 årige	0,176**
Baggrundsvare	
Antal 18-64 årige (logaritme)	-0,161
Befolkningstæthed (logaritme)	0,198
Antal almenboliger pr. 18-64-årig	-0,788
Beskatningsgrundlag (1.000 kr./pr. 18-64-årig)	0,0389
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsopgaver (kr./pr. 18-64-årig)	-1,03
Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse	7,231
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension	16,46 [†]
Andel 18-64-årige med lav indkomst	9,166
Andel 18-64 årige med handicappede og sindslidende	4,305 [†]
Andel 18-64 årige, der bor alene	-6,383
Konstant	5,230
R ² overall	0,280
N	159

[†] p < 0,1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Panelregressionen viser, at jo flere døgnpladser en kommune driver, jo flere borgere bor i botilbud. Koefficienten på 0,176 svarer til, at for hver fem botilbudspladser en kommune udbyder, stiger antallet af botilbudsmottagere (forbrugte pladser) i kommunen gennemsnitligt med én person. Sammenhængen er altså betydelig. Antallet af døgnpladser varierer mellem 0 og 120 pladser pr. 10.000 18-64-årige, og den midterste halvdel¹⁰ af kommunerne har mellem 35 og 61 døgnpladser pr. 10.000 18-64-årige. To kommuner med et antal døgnpladser i hver sin ende af dette spænd har ifølge analysen en forventet forskel i antallet af handicappede og sindslidende borgere i botilbud på ca. fem botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64-årige, alt andet lige. Det skal ses i lyset af, at der i gennemsnitskommunen er ca. 70 borgere pr. 10.000 18-64-årige, der bor i botilbud.

Som nævnt er der ikke en entydig kausal retning i sammenhængen mellem de to variable. Man kan også argumentere for, at et højt antal potentielle botilbudsmottagere medfører flere døgnpladser i en kommune, dvs. at sammenhængen vender den anden vej. Det forbehold er naturligvis vigtigt at tage i betragtning. Men det er alligevel værd at hæfte sig ved, at vi finder en signifikant, positiv sammenhæng. 80 pct. af de danske kommuner køber over halvdelen af deres døgnpladser i botilbud hos eksterne leverandører og sælger et vidt forskelligt antal pladser.¹¹ Derfor er det langt fra givet, at man ville kunne finde en positiv sammenhæng mellem den enkelte kommunes eget udbud af pladser – til egne og andre kommuners borgere – og kommunens samlede brug af botilbudspladser – i egne og andre leverandørers botilbud. Når vi alligevel finder en sådan sammenhæng, kan det hænge sammen med, at jo flere botilbudspladser en kommune har, jo flere handicappede og sindslidende vil kommunen visiterer til en botilbudsplads. Og selv om vi ikke kan hævde, at have fundet andet end en *sammenhæng* mellem de to variable, fremgår det af tabel 2, at antallet af botilbudspladser, som en kommune driver,

¹⁰ Fra 1. kvartil til 3. kvartil

¹¹ Se "Markedsanalyse – botilbudsområdet". Eksterne leverandører er andre kommuner, regioner eller private botilbud.

er det af de undersøgte forhold, der bedst kan forudsige, hvor mange botilbudsmottagere en kommune har.

Sidstnævnte pointe skal ses i lyset af, at det er slående i tabel 2, at ingen af analysens baggrundsvariable har signifikant¹² sammenhæng med antallet af botilbudsmottagere i en kommune. Andelen af førtidspensionister¹³ og andelen af handicappede og sindslidende (målt på baggrund af registrerede diagnoser) er de to variable, hvor sammenhængen med antal botilbudsmottagere er stærkest. De er begge med 90 pct. sikkerhed signifikante, og har som forventet en positiv sammenhæng med antallet af botilbudsmottagere. Der er altså trods alt kendetegn ved befolkningssammensætningen i kommunerne, der i nogen grad medvirker til at forklare variationen i, hvor mange borgere, der modtager et botilbud.

Hovedresultatet af analysen er dog, at det er meget vanskeligt at forklare den store spredning i kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet med tilgængelige, målbare forhold. Sammenhængene med de inkluderede baggrundsvariable er således svage. Vi kan selvfølgelig ikke udelukke, at andre variable kunne komme tættere på at forklare variationen, men resultatet tyder alligevel på, at der er en række vanskeligt kvantificerbare forhold og beslutninger i de enkelte kommuner, som medvirker til de store variationer. Det kan dreje sig både om nogle særlige og vanskeligt målbare kendetegn ved kommunen eller kommunens borgere, eksempelvis borgernes flyttemønstre. Det kunne også skyldes kommunens visitationspraksis og kriterier for tildeling af botilbudspladser.

Botilbud til handicappede og botilbud til sindslidende

Vi har gennemført analysen i tabel 2 opdelt på handicap og sindslidelse. Tabel 3 viser sammenhængen mellem antallet af kommunale døgnpladser til hhv. handicappede og sindslidende og antallet af hhv. handicappede og sindslidende botilbudsmottagere pr. 18-64 årig. Tabellen viser endvidere, hvor stor del af variationen i de afhængige variable, panelregressionerne kan forklare. Ingen af baggrundsvariablene i modellerne var signifikante.

Tabel 3. Sammenhæng mellem antal døgnpladser pr. 18-64-årig og antal botilbudsmottagere pr. 18-64-årig – opdelt på henholdsvis handicappede og sindslidende.

	Botilbudsmottagere med handicap pr. 18-64 årige	Botilbudsmottagere med sindslidelse pr. 18-64 årige
Antal døgnpladser pr. 18-64 årig	0,162**	0,209 [†]
R ² overall	0,343	0,251
N	147	147

[†] p < 0,1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001. Koefficienter for baggrundsvariable ikke vist – se tabelbilag.

Det fremgår af tabel 3, at sammenhængen mellem antallet af døgnpladser og antallet af botilbudsmottagere kun er signifikant i analysen med *handicappede*. Hvad angår botilbudsmottagere med *sindslidelse* svarer den estimerede koefficient til både den i analysen med botilbudsmottagere med handicap og generelt (jf. tabel 2), men sammenhængen er kun signifikant på et 90 %-konfidensniveau. Modellernes uafhængige variable kan forudsige henholdsvis 34 pct. og 25 pct. af variationen i dækningsgraden.

Den ikke-signifikante sammenhæng i analysen med botilbudsmottagere med sindslidelse kan hænge sammen med, at der forholdsmæssigt er betydeligt større variation i antallet af sindslidende

¹² På det almindelige 95 %-konfidensniveau

¹³ I forhold til denne variabel kan man også argumentere for, at kausaliteten ikke er entydig. Vi betragter dog variabelen et baggrundsforhold, fordi der for de førtidspensionister, for hvem et botilbud er relevant, stadig mangler det skridt, at kommunerne skal visitere til et botilbud.

dende i botilbud pr. 18-64-årig, end tilfældet er for handicappede. Variationskoefficienten¹⁴ på tværs af kommuner for antallet af sindslidende botilbudsmottagere pr. 18-64-årig er 60 pct. større end den tilsvarende for handicappede botilbudsmottagere. Der er altså større forskelle mellem kommunerne på, hvor mange borgere med sindslidelse, der bor i botilbud, end når det gælder handicappede.

4.3 Antal botilbudspladser og valg af foranstaltning

I dette afsnit vil vi undersøge, om kommuner med relativt mange, egne døgnpladser i højere grad vælger at tilbyde en plads i et botilbud fremfor alternativ støtte til handicappede og sindslidende. Det undersøger vi ved at lade *andelen af botilbudsmottagere* i den samlede gruppe af borgere, der bor i botilbud eller modtager tilsvarende støtte, være analysens afhængige variabel. I den gennemsnitlige svarkommune er det 84 pct. af den samlede mottagergruppe, der bor i et botilbud, og en stor del af kommunerne har en andel borgere i botilbud tæt på gennemsnittet.¹⁵ Resultatet af panelregressionen fremgår af tabel 4:

Tabel 4. Sammenhæng mellem antal døgnpladser pr. 18-64-årig og andel botilbudsmottagere af den samlede mottagergruppe.

	Andel botilbudsmottagere i den samlede mottagergruppe
Antal døgnpladser pr. 18-64 årig	0,001 [†]
R ² overall	0,102
N	132

[†] p < 0,1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0. Koefficienter for baggrundsvARIABLE ikke vist – se tabelbilag.

Det fremgår af tabellen, at sammenhængen mellem antallet af kommunale døgnpladser og andelen af mottagergruppen, der bor i botilbud, kun er signifikant på et 90 pct. konfidensniveau. Sammenhængen er dog, som man umiddelbart ville forvente: jo flere døgnpladser pr. 18-64-årig en kommune driver, jo oftere vælger kommunen et botilbud fremfor alternative foranstaltninger. Forklaringen er formentlig, at det ofte er lettere at visitere til et botilbud i eget regi – særligt hvis der er ledige pladser. Men sammenhængen er svag. Det gælder både statistisk og substantielt. Som nævnt har den midterste halvdel af kommunerne mellem 35 og 61 døgnpladser pr. 10.000 18-64-årige. To kommuner med døgnpladser i hver sin ende af dette spænd ville altså have en forventet forskel i andelen af mottagergruppen, der bor i botilbud, på ca. 2,5 procentpoint.

Antallet af døgnpladser i kommunen har altså en mindre betydning for, hvor mange i mottagergruppen der modtager et botilbud frem for tilsvarende støtte i eget hjem. Men det har dog betydning. Resultatet peger på, at der ikke er helt vandtætte skotter mellem kommunernes valg på driftsherresiden og deres beslutninger som myndighed for handicappede og sindslidende.

4.4 Forklaringer på dækningsgraden

I sammenhæng med ovenstående er det værd at bemærke, at der *ikke* er en positiv signifikant sammenhæng mellem antal kommunale døgnpladser pr. 18-64-årig og *det samlede antal* mottagere af botilbud og tilsvarende støtte pr. 18-64-årig (se bilagstabel 1 i rapportens tabelbilag).

¹⁴ Forholdet mellem middelværdien og standardafvigelsen.

¹⁵ Se "Botilbudsområdet – HVEM, HVAD, HVOR". 2012: s.46.

Når vi udvider modtagergruppen med de borgere, der modtager støtte i eget hjem svarende til et botilbud, forsvinder den påviste sammenhæng mellem antal døgnpladser og antal botilbudsmottagere, som vi så i tabel 2. Endvidere bliver ingen af analysens baggrundsvariable signifikante i analysen.

At resultaterne fra tabel 2 *ikke* afspejles i en sammenhæng mellem antal døgnpladser pr. 18-64-årig og det samlede antal modtagere pr. 18-64-årig styrker umiddelbart den tolkning, at kommuner, der driver mange døgnpladser til handicappede og sindslidende pr. indbygger, i højere grad vælger at visitere deres borgere til botilbud frem for alternative tilbud.

4.5 Opsamling

Samlet set viser analyserne af sammenhængene mellem udbuddet af døgnpladser i kommunerne og dækningsgraden på botilbudsområdet, at der er en systematisk sammenhæng således, at jo flere botilbudspladser en kommune driver, jo oftere tilbyder kommunen botilbud til handicappede og sindslidende med et støttebehov, hvor det er relevant at overveje botilbud. Det gælder *absolut*: kommuner der udbyder mange botilbudspladser pr. 18-64-årig, bruger også flere botilbudspladser pr. 18-64-årig. Og det gælder *relativt*: kommuner, der driver et lavt antal døgnpladser pr. indbygger, anvender i højere grad alternativer til botilbud i form af støtte i eget hjem. Analyserne i dette kapitel viser altså, at det er vigtigt at se kommunernes myndighedsrolle og driftsherrerolle i sammenhæng. For de hænger sammen, selv på et serviceområde, hvor botilbudspladser til kommunens borgere i de fleste kommuner typisk købes hos eksterne leverandører.

Det bemærkes desuden, at ingen baggrundsvariable bliver signifikante i forsøget på at forklare den samlede modtagergruppes størrelse. Det er altså i endnu højere grad vanskeligt at finde systematiske forklaringer på størrelsen af den samlede modtagergruppe pr. 18-64-årig, end i analysen alene af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig indbygger. Igen tyder resultatet på, at der er en række vanskeligt kvantificerbare forhold og beslutninger i de enkelte kommuner, som medvirker til de store variationer i dækningsgraden på botilbudsområdet. Det vil sige forhold som kommunens beslutninger om visitationspraksis, kriterier for tildeling af botilbudspladser eller generelle serviceniveau. Det kunne også skyldes kendetegn for kommunens borgere, eksempelvis flyttemønstre. Vores analyser har altså i vid udstrækning efterladt den varierende dækningsgrad på botilbudsområdet uforklaret.

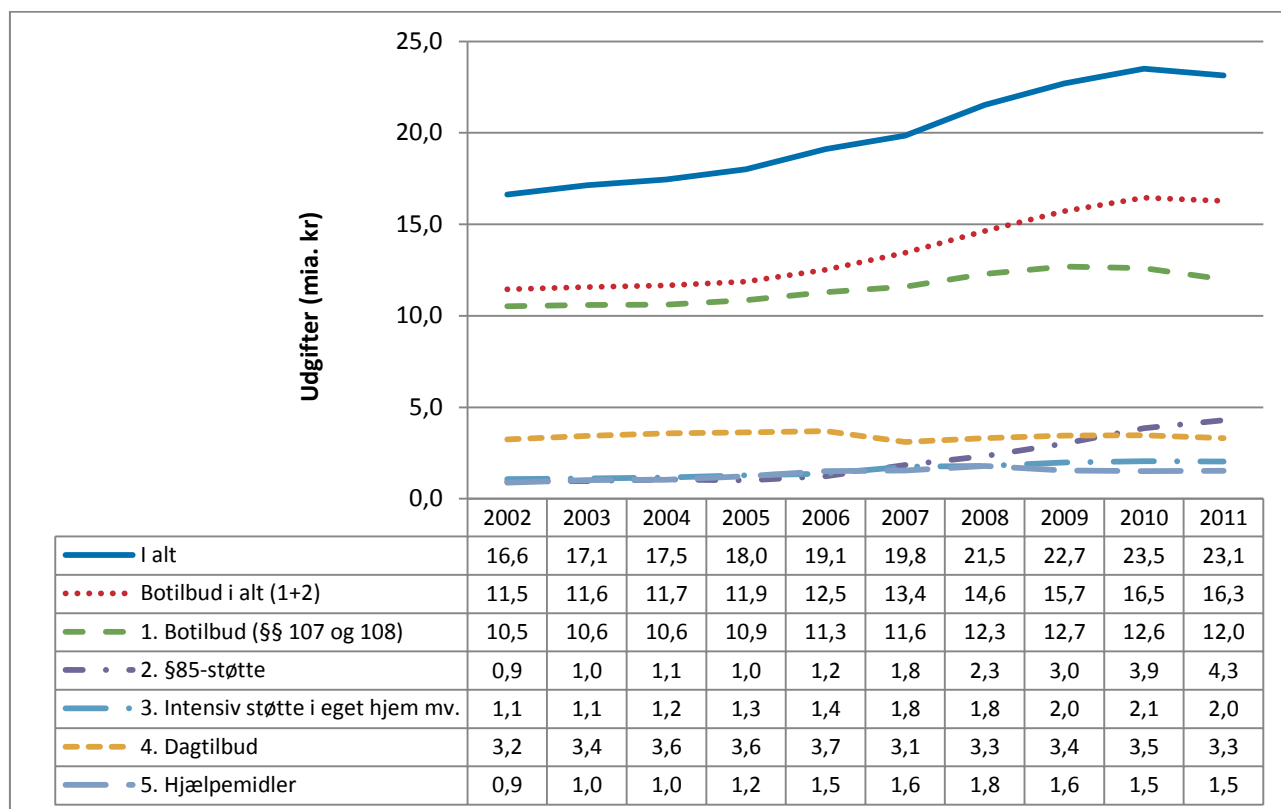
5 Udgifter til handicappede og sindslidende

I dette kapitel beskriver vi sammensætningen af og udviklingen i kommunernes udgifter til området for voksne handicappede og sindslidende. Desuden afdækker og sammenligner vi de kommunale udgifter pr. 18-64-årig indbygger samt enhedsudgifterne i form af udgifterne pr. modtager.

5.1 Udgifter til botilbud og støtte i vækst 2002-2011

Figur 4 viser udgifterne og deres udvikling i perioden 2002-2011, fordelt på undersøgelsens fem udgiftsområder. Det ses, at de samlede kommunale nettodriftsudgifter til voksne handicappede og sindslidende i 2011 udgør ca. 23,1 mia. kr. Heraf udgør udgifter til botilbud i alt 16,3 mia. kr., altså ca. 71 pct.

Figur 4. Udgifterne til handicappede og sindslidende, 2002-2011 (2011-priser)



De samlede udgifter er i faste priser steget med 6,5 mia. kr. fra 2002 til 2011, dvs. med 39 pct. i alt. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækst i udgifterne på 3,7 pct. Væksten i udgifterne er imidlertid bremsset op, og udgifterne er fra 2010 til 2011 *faldet* med 1,5 pct.

Det ses, at støtte efter Servicelovens § 85 er det af de fem udgiftsområder, der har været i størst vækst i perioden. Det er på landsplan steget fra knap 1 mia. kr. i 2002 til 4,3 mia. kr. i 2011 i faste priser og mere end fordoblet i årene efter kommunalreformen. Der kan være flere årsager til de stigende udgifter. Dels kan det handle om, at kommunerne i højere grad visiterer socialpædagogisk støtte til borgere i eget hjem, dels kan det skyldes, at støtte i botilbudsliggende boliger efter Almenboliglovens § 105 er steget - og i højere grad konteres korrekt. Væksten i udgifterne til § 85-støtte modsvarer dog ikke af et fald i udgifterne til botilbud efter Ser-

vicelovens §§ 107 og 108 (Delområde 1). Disse udgifter er tværtimod også steget i perioden fra 2002 til 2011.

Samlingen af visitation og fuld betalingsforpligtelse hos kommunerne efter kommunalreformen har tilsyneladende ikke i sig selv haft en dæmpende effekt på udgiftsvæksten på området. Fra 2002-2006 var den gennemsnitlige årlige vækst i de samlede udgifter 3,5 pct., mens den fra 2007 og frem har været 3,9 pct. I 2011 har kommunerne imidlertid formået at knække væksten i udgifterne.

5.2 Udgiftsudviklingen i kommunerne 2009-2011

I dette afsnit vil vi beskrive udgifterne til handicappede og sindslidende og udviklingen fordelt på landets kommuner. Når man sammenligner udgifter mellem kommunerne skal man være opmærksom på, at der er usikkerheder forbundet med afgrænsningen af udgifterne. Det skyldes både forskellig konterings- og visitationspraksis i kommunerne. Derfor fokuserer vi i gennemgangen ikke på kommunerne med de højeste eller laveste udgifter. I stedet analyserer vi hovedsageligt udgifterne pr. 18-64-årig borger i *gennemsnitskommunen* (dvs. det uvægtede gennemsnit for alle landets kommuner) og fokuserer på, hvordan kommunerne fordeler sig på nogle fastlagte udgiftsintervaller.

Tabel 5 viser de gennemsnitlige udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig indbygger i landets kommuner i perioden 2009-2011. Udgifterne er opgjort som udgifter til botilbud (delområde 1 og 2, jf. figur 4) og de samlede udgifter.

Tabel 5. Udgifter til botilbud og samlet til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig indbygger i gennemsnitskommunen, 2009-2011 (2011-priser).

	2009	2010	2011
Udgifter til botilbud pr. 18-64-årig	4.856	5.038	4.998
<i>Vækst</i>		3,8 %	-0,8 %
Samlede udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64 årig	7.018	7.198	7.105
<i>Vækst</i>		2,6 %	-1,3 %

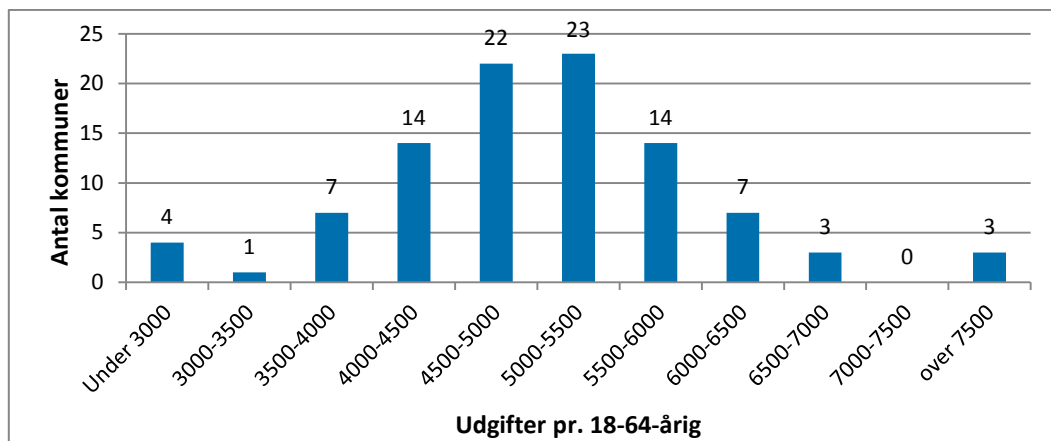
Det fremgår af tabel 5, at gennemsnitskommunen i 2011 brugte knap 5.000 kr. pr. 18-64-årig på botilbud til handicappede og sindslidende, mens de samlede udgifter til tilbud og støtte til målgrupperne årligt udgjorde godt 7.000 kr. pr. 18-64-årig. Udviklingen i gennemsnitskommunen afspejler udviklingen på landsplan. Således udgør udgifterne til botilbud ca. 70 pct. af de samlede udgifter, ligesom dette delområde har haft de største udgiftsstigninger fra 2009 til 2010 og de mindste udgiftsfald fra 2010 til 2011.

5.2.1 Udgifter til borgere i botilbud

Udgifterne til døgnpladser i botilbud udgør som nævnt størstedelen af de samlede kommunale udgifter til handicappede og sindslidende. I dette og næste delafsnit vil vi gå i dybden med, hvordan kommunernes udgifter til botilbud fordeler sig på landets kommuner. Vi ser både på udgifter pr. 18-64 årig borger og pr. borger i kommunen, der bor i et botilbud.

Figur 5 viser, hvordan kommunerne fordeler sig på fastlagte intervaller for de årlige udgifter til botilbud pr. 18-64-årig indbygger.

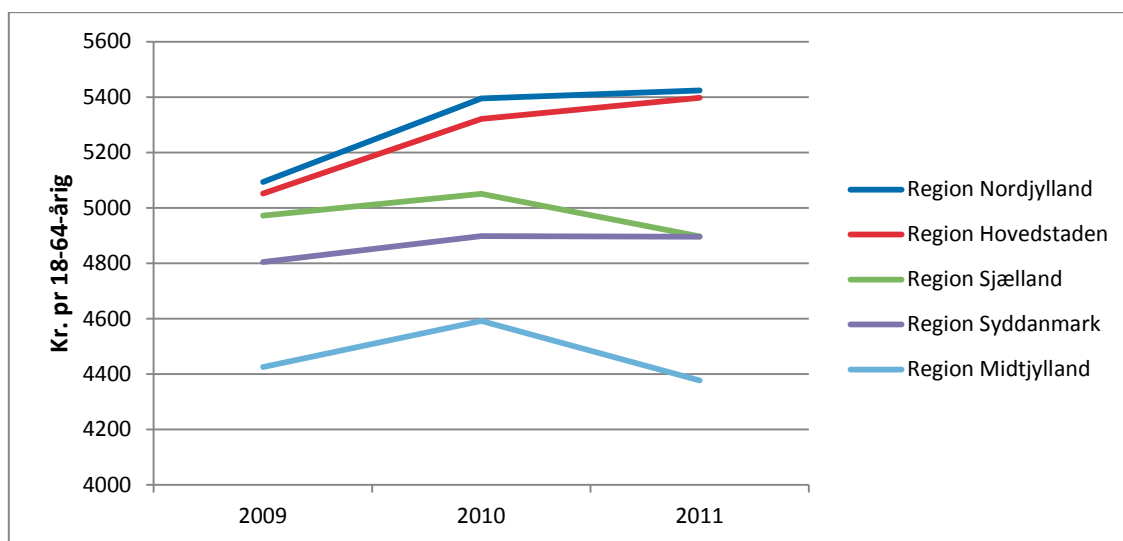
Figur 5: Kommunernes botilbudsudgifter pr. 18-64-årig indbygger, 2011.



Det fremgår, at størstedelen af kommunerne (73) har årlige udgifter pr. 18-64-årig indbygger på mellem 4000 og 6000 kr. Gennemsnitskommunen har ca. 35.000 borgere mellem 18 og 64 år, og en forskel på 2000 kr. pr. 18-64-årig svarer altså i gennemsnitskommunen til en forskel på 70 mio. kr. Selvom hovedparten af kommunerne har udgifter pr. 18-64-årig indbygger, der ser sammenlignelige ud, er forskellene altså udtryk for betydelig variation i de samlede udgifter til området. Det fremgår også af figuren, at syv til otte af kommunerne skiller sig ud ved at have bogført meget høje eller meget lave udgifter pr. 18-64-årig indbygger i forhold til de øvrige kommuner. Det kan være udtryk for enten reelt afvigende udgifter eller afvigerende konteringer. Derfor har vi i vores videre, forklarende analyser været meget opmærksomme på, at enkeltkommuner ikke får afgørende indflydelse på rapportens resultater og konklusioner (jf. rapportens metodebilag).

Figur 6 viser en oversigt over de gennemsnitlige udgifter til botilbud pr. 18-64-årig indbygger, opdelt efter kommunernes beliggenhedsregion.

Figur 6. Kommunernes botilbudsudgifter pr. 18-64-årig indbygger, 2009-2011, 2011-priser. Fordelt på beliggenhedsregion (uvægtede gennemsnit).



Tabellen viser betydelig variation på tværs af kommunerne i de fem regioner, med klart lavest gennemsnitlige udgifter pr. 18-64-årig i Region Midtjylland, mens kommunerne i Region Ho-

vedstaden og Region Nordjylland har de højeste gennemsnitlige udgifter pr. 18-64-årig indbygger. Kommunerne i Region Midtjylland har knap 20 % lavere udgifter pr. 18-64-årig end kommunerne i Region Nordjylland og Region Hovedstaden. Her skal det dog nævnes, at netop i Region Midtjylland ligger der flere kommuner med meget lave konterede udgifter. Hvis vi ser bort fra kommunerne med de mest ekstreme registrerede udgifter¹⁶ ligger de gennemsnitlige udgifter pr. 18-64-årig i Region Midtjyllands resterende kommuner på niveau med kommunerne i Region Syddanmark og Region Sjælland. Kommunerne i Region Nordjylland og Region Hovedstaden har imidlertid stadig væsentlig højere udgifter, ca. 400 kr. pr. 18-64-årig indbygger.

Figur 6 viser også, at udgiftsudviklingen har været forskellig i kommunerne i de forskellige regioner. Som vi har set, har der været et svagt fald i botilbudsudgifterne fra 2010 til 2011 på landsplan, men det er kun i Region Midtjylland og Region Sjælland, at kommunerne i gennemsnit har haft faldende udgifter. Kommunerne i Region Nordjylland har haft fortsat stigende udgifter, mens de er stagneret i Region Syddanmarks og Region Hovedstadens kommuner. Så selvom udgifterne på landsplan er faldet, kan vi se af vores data for de enkelte kommuner, at det ikke har været tilfældet i ca. halvdelen af kommunerne.

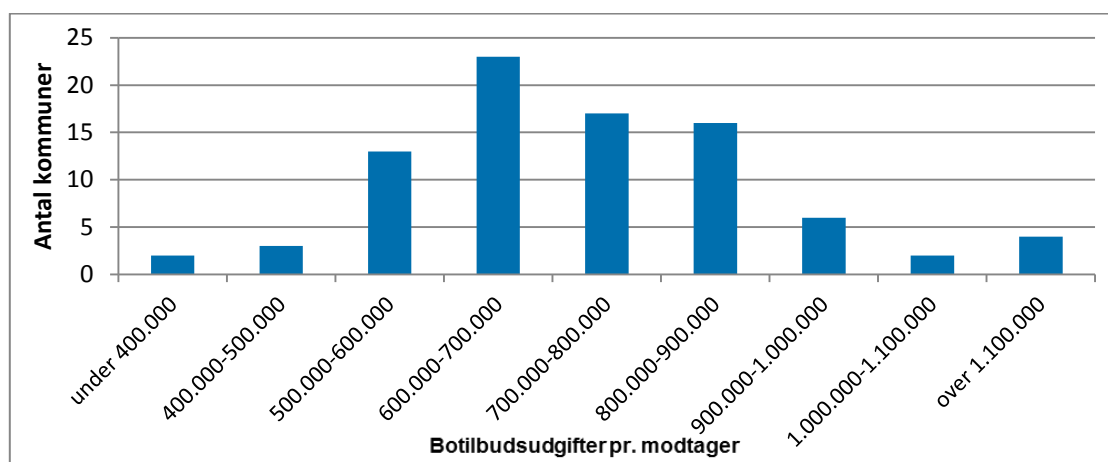
5.2.2 Varierende enhedsudgifter

Som vi har set i afsnit 4, er der stor forskel på kommunernes dækningsgrad, dvs. antallet af modtagere pr. 18-64-årig. Derfor er det ikke tilstrækkeligt kun at se på udgifterne opgjort pr. 18-64-årig indbygger. Det er også relevant også at kigge på enhedsudgiften, dvs. de samlede udgifter *pr. modtager*.

Vi har i et spørgeskema¹⁷ indsamlet oplysninger fra kommunerne om, hvor mange af kommunens borgere, der i 2010 boede i et af kommunens egne eller andre driftsherrers botilbud. Det giver os mulighed for at finde den gennemsnitlige enhedsudgift (botilbudsudgifter pr. modtager) for botilbudspladser i kommunerne.

Resultatet fremgår af figur 7, der viser, hvordan kommunerne i 2010 fordeler sig på fastlagte intervaller for de gennemsnitlige enhedsudgifter for botilbudsmodtagere.

Figur 7. De gennemsnitlige enhedsudgifter for botilbud, 2010 (2011-priser).



(N=86)

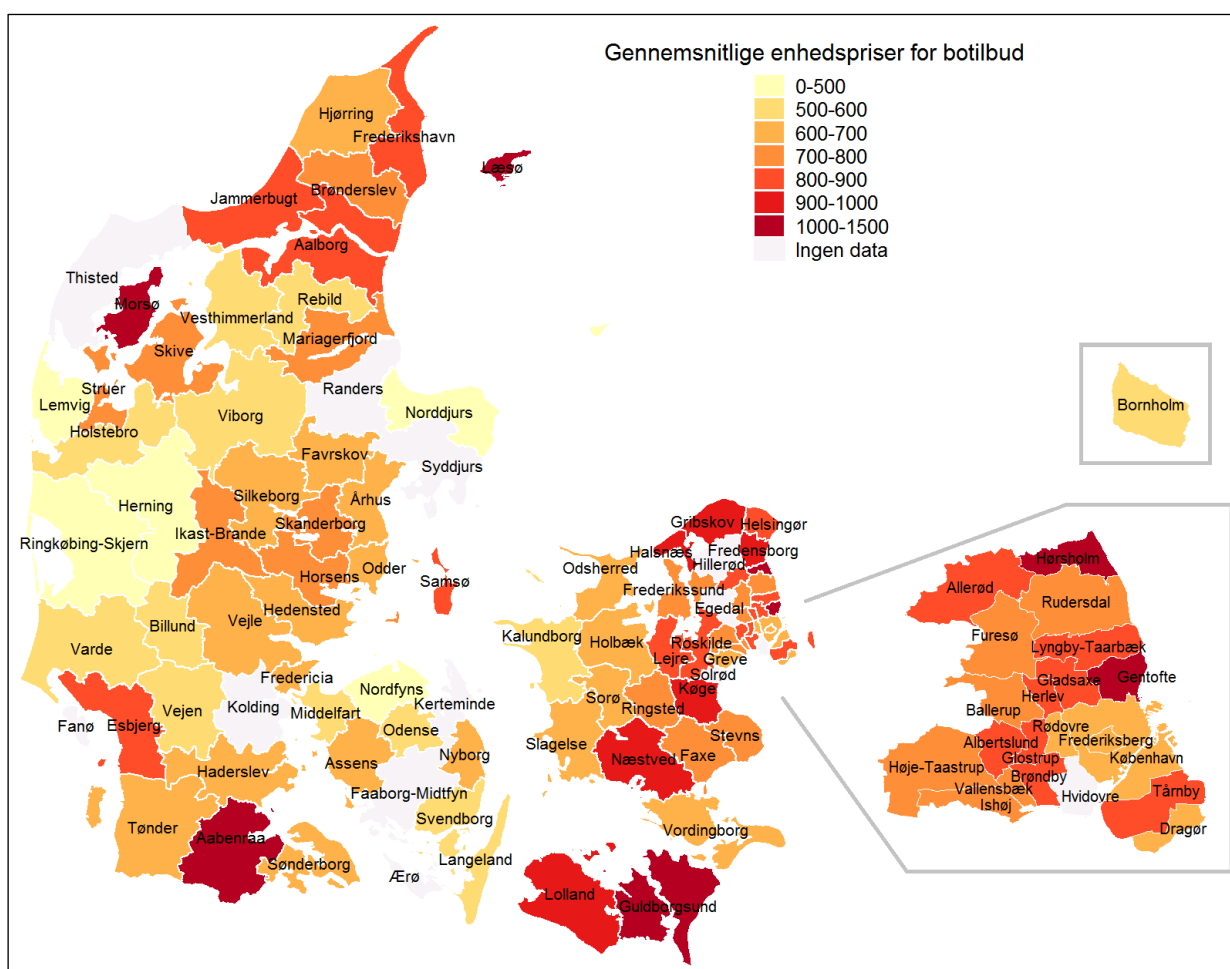
¹⁶ Mere end to standardafvigelser fra gennemsnittet.

¹⁷ "Spørgeskema om botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende" (KREVI, 2011).

I gennemsnitskommunen koster en årlig botilbudsmottager 739.500 kr., svarende til ca. 2.000 kr. pr. døgn. Den gennemsnitlige døgnkost i kommunale botilbud er til sammenligning 1.902 kr./døgn.¹⁸ Vores beregning af gennemsnitlige enhedsudgifter for en botilbudsmottager på baggrund af registrerede udgifter og indsamlede oplysninger om modtagere rammer tilsyneladende ganske godt. Dog er der også i enhedsudgifterne betydelig variation på tværs af kommunerne. Hovedparten af kommunerne har imidlertid en gennemsnitlig enhedsudgift, der ligger forholdsvis tæt på gennemsnittet. Igen er der dog nogle kommuner, der skiller sig ud med enten meget lave eller meget høje enhedsudgifter. Det kan være et retvisende udtryk for udgifterne pr. botilbudsmottager. Eksempelvis er en af kommunerne med meget høje enhedsomkostninger en lille ø-kommune med få botilbudsmottagere. Men igen kan det også skyldes uensartede konteringer i kommunernes regnskaber.

Figur 8 viser en oversigt over de gennemsnitlige udgifter pr. botilbudsmottager i de danske kommuner.

Figur 8. Gennemsnitlige enhedsudgifter for botilbudsmottagere (botilbudsudgifter pr. mottager), 2010. (1000 kr., 2011-priser)



Selvom der ikke er et klart geografisk mønster i, hvor enhedsudgifterne er højest og lavest, ser det ud til, at en stor del af de nordjyske og sjællandske kommuner har relativt høje enhedsud-

¹⁸ Indsamlet via rammeaftalernes takstbilag. Se "Takster i kommunale botilbud, 2007-2011", KORA 2013.

gifter. Det fremgår også af tabel 6, som viser, at kommunerne i Region Midtjylland og Region Syddanmark i gennemsnit betaler væsentligt mindre pr. botilbudsmottager end kommunerne i de øvrige regioner (ca. 630.000 kr. mod ca. 800.000 kr. årligt pr. modtager).¹⁹

Tabel 6. Gennemsnitlige enhedsudgifter for botilbud, 2010 (2011-priser). Fordelt på beliggenhedsregion (uvægtede gennemsnit)

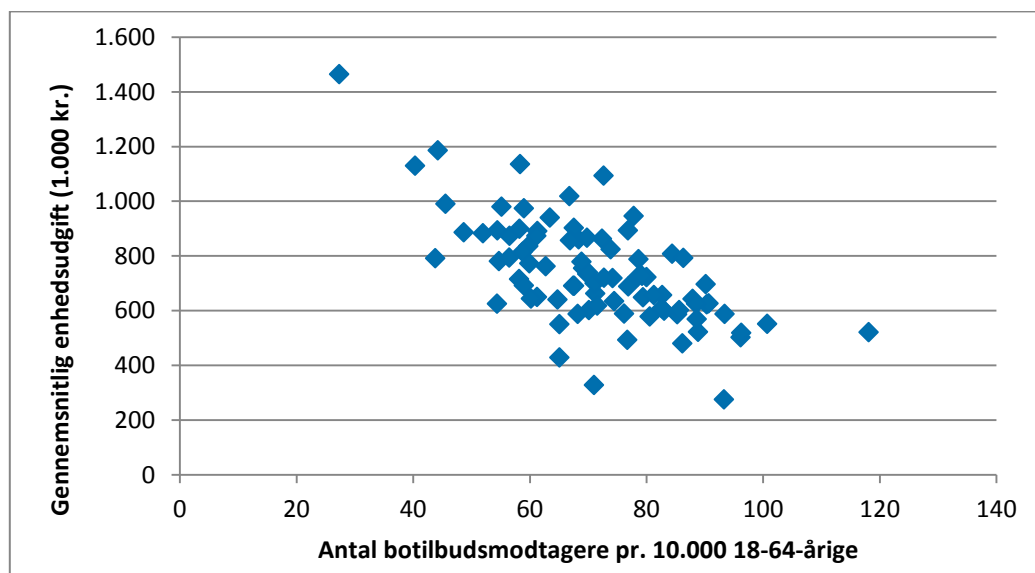
Region	Gennemsnitlig enhedsudgift (botilbudsudgifter pr. modtager)
Region Nordjylland	826.391
Region Midtjylland	630.721
Region Syddanmark	633.031
Region Sjælland	784.831
Region Hovedstaden	818.885
Hele landet	739.488

(N=86)

I tabel 6 er det også værd at bemærke, at kommunerne i Region Sjælland, der ellers havde forholdsvis lave udgifter pr. 18-64-årig indbygger (jf. figur 6), i gennemsnit betaler en relativ høj pris pr. forbrugt døgnplads i et botilbud. Det hænger sammen med, at kommunerne i regionen har relativt få modtagere af botilbud pr. 18-64-årig indbygger,²⁰ dvs. en lav dækningsgrad. Derfor er den højere enhedsudgift ikke afspejlet i, at regionens kommuner har høje botilbudsudgifter pr. 18-64-årig.

En høj gennemsnitlig enhedsudgift er altså ikke automatisk lig med høje samlede botilbudsudgifter. Tværtimod ser der netop ud til at være en negativ sammenhæng mellem dækningsgraden og enhedsudgiften. Det fremgår af figur 9.

Figur 9. Sammenhæng mellem enhedsudgift for botilbud og antal botilbudsmottagere pr. 18-64-årig, 2010.



¹⁹ Billedet er overordnet set det samme, når kommunerne med de mest ekstreme værdier udelades. Dog med mindre afstand mellem de gennemsnitlige enhedsudgifter.

²⁰ Se figur 11, s. 44 i "Botilbudsområdet - HVEM-HVAD-HVOR", KREVI 2012.

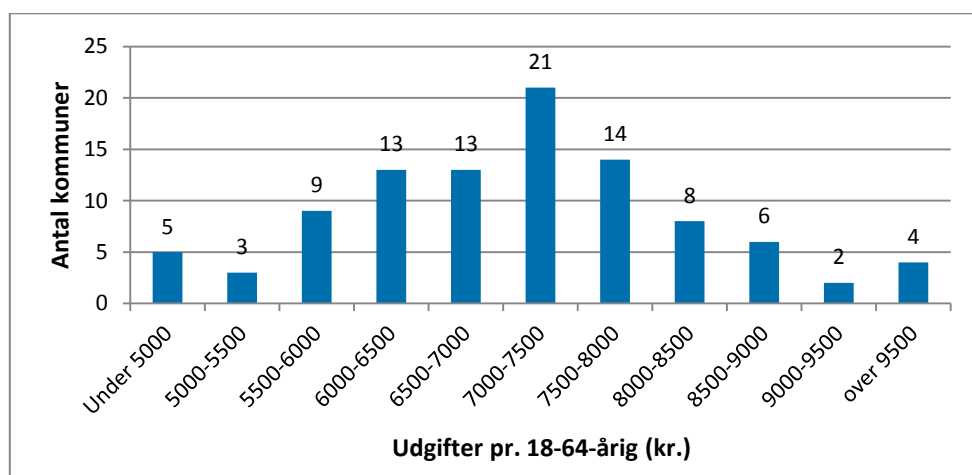
Figur 9 viser en tydelig tendens til, at jo flere botilbudsmottagere pr. 18-64-årig, der er i en kommune, jo lavere er den gennemsnitlige enhedsudgift for et botilbud. Sammenhængen er på mange måder meningsfuld: hvis en kommune har en lav dækningsgrad, er det sandsynligt, at de relativt få borgere, der bor i botilbud, i gennemsnit er mere støttekrævende end den gennemsnitlige botilbudsmottager i en kommune med høj dækningsgrad. Og tilsvarende: hvis taksten for et botilbud er høj, kunne man forestille sig, at kommunerne i højere grad søgte alternativer. Vi vil undersøge sammenhængen nærmere i afsnit 6.2, herunder undersøge, hvilke forhold der kan forklare forskellene i enhedsudgifterne.

5.2.3 Samlede udgifter til handicappede og sindslidende

De samlede udgifter til handicappede og sindslidende består foruden udgifter til botilbud af udgifter til støtte i eget hjem, dagtilbud og hjælpemidler (jf. figur 4). De tre øvrige delområder udgør til sammen ca. 30 pct. af de samlede udgifter.

Figur 10 viser, hvordan kommunerne fordeler sig på fastlagte intervaller for de samlede udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig. Kommunerne brugte i gennemsnit 7.100 kr. pr. 18-64-årig. Som det fremgår af figuren, dækker gennemsnittet over en betydelig spredning.

Figur 10. Kommunernes udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig indbygger, 2011.



Det ses, at kommunernes samlede udgifter pr. indbygger varierer fra under 5.000 kr. pr. 18-64-årig til over 9.500 kr. pr. 18-64-årig. Det er et stort spænd, og det kan som tidligere nævnt skyldes en række forhold, herunder forskellig konterings- og visitationspraksis. Men også blandt kommunerne med mindre ekstreme værdier betyder forskellene meget. Som nævnt har gennemsnitskommunen 35.000 borgere i alderen 18-64 år. En forskel på 2.500 kr. pr. 18-64-årig svarer altså for to kommuner med gennemsnitlige størrelse til en forskel i de samlede udgifter på i alt 87,5 mio. kr.

Det er også bemærkelsesværdigt, at der ikke er noget i figur 10, der tyder på, at spredningen i de samlede udgifter er mindre end for botilbudsudgifterne alene (i figur 5). Man kunne have en forventning om, at de kommuner, der har lave botilbudsudgifter, har højere udgifter til hjælp og pleje i eget hjem og dagtilbud. Den sammenhæng kan vi imidlertid ikke finde i vores udgiftsdata. Sammenhængen peger i stedet den anden vej, uden dog at være statistisk signifikant.

Tabel 7 viser udgifterne til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig indbygger i gennemsnitskommunen på landsplan og opdelt efter kommunernes beliggenhedsregion.

Tabel 7. Kommunernes udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig indbygger, 2009-2011 (2011-priser). Fordelt på beliggenhedsregion (uvægtede gennemsnit).

Region	2009	2010	2011	Vækst 2009-2011
Region Nordjylland	7.359	7.760	7.707	4,7 %
Region Midtjylland	6.452	6.554	6.230	-3,4 %
Region Syddanmark	6.899	7.054	7.016	1,7 %
Region Sjælland	6.948	7.010	6.793	-2,2 %
Region Hovedstaden	7.377	7.604	7.672	4,0 %
Hele landet	7.018	7.198	7.105	1,2 %

En gennemsnitlig kommune bruger 7.105 kr. pr. 18-64-årig indbygger til ydelser og foranstaltninger til voksne handicappede og sindslidende. Som det fremgår af tabel 7, dækker gennemsnittet over betydelige forskelle i udgifterne, når man opdeler kommunerne efter beliggenhedsregion. Kommunerne i Region Nordjylland og Region Hovedstaden har de højeste udgifter pr. 18-64-årig, mens særligt kommunerne i Region Sjælland og Region Midtjylland har lavere udgifter til handicappede og sindslidende.

Det er også værd at bemærke, at kommunerne i Region Nordjylland og Region Hovedstaden, der har de højeste udgifter pr. 18-64-årig indbygger, også har haft den højeste vækst i udgifterne, mens kommunerne i de øvrige regioner, der i forvejen havde lavere udgifter, i gennemsnit har haft et fald i udgifterne. I 2009 var forskellen på udgifterne i en gennemsnitlig kommune i Region Hovedstaden og Region Midtjylland 900 kr. pr. 18-64-årig indbygger. I 2011 bruger kommunerne i Region Hovedstaden i gennemsnit 1.700 kr. mere pr. 18-64-årig indbygger end kommunerne i Region Midtjylland. Det svarer til, at udgiftsniveauet er 24 pct. højere. Forskellen bliver mindre, hvis man frasorterer kommunerne med de mest ekstreme værdier. I så fald er forskellen i 2011 1.100 kr. pr. 18-64-årig, svarende til 17 pct.

6 Forklaringer på udgifter og enhedsudgifter på botilbudsområdet

I dette kapitel vil vi analysere en række mulige forklaringer på kommunernes varierende udgifter og enhedsudgifter på botilbudsområdet. Som nævnt er der usikkerheder forbundet med udgiftsafgrænsningen og registreringspraksis i kommunerne. Derfor har vi i analyserne i dette kapitel været meget opmærksomme på, at enkeltobservationer ikke får lov at påvirke de overordnede resultater. Rapportens metodebilag beskriver, hvordan vi håndterer dette.

6.1 Forklaringer på udgifter pr. indbygger

I vores forklarende analyser af de kommunale udgifter til handicappede og sindslidende bruger vi primært to afgrænsninger af udgifterne som afhængige variable. Vi analyserer først *botilbudsudgifterne pr. 18-64-årig* og derefter *de samlede udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig*.²¹

6.1.1 Botilbudsudgifter

Tabel 8 viser resultatet af panelregressionen mellem antallet af botilbudsmottagere og botilbudsudgifterne pr. 18-64-årig. Tabellen viser, at der er en statistisk signifikant, positiv sammenhæng mellem antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64 årig og botilbudsudgifterne pr. 18-64-årig.

Tabel 8. Sammenhæng mellem antal botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64 årig og botilbudsudgifter pr. 18-64-årig.

	Botilbudsudgifter pr. 18-64 årige
Antal botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64 årige	19,58***
BaggrundsvARIABLE	
Antal 18-64 årige (logaritme)	-98,22
Befolkningstæthed (logaritme)	-13,35
Antal almenboliger pr. 18-64-årig	149,8
Beskatningsgrundlag (1.000 kr./pr. 18-64-årig)	7,907**
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsopgaver (kr./pr. 18-64-årig)	0,214
Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse	5317,4 [†]
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension	4247,4
Andel 18-64-årige med lav indkomst	7240,2
Andel 18-64 årige med handicappede og sindslidende	1167,2
Andel 18-64 årige, der bor alene	536,7
Konstant	-858,8
R ² overall	0,327
N	157

[†] p < 0,1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

²¹ Hhv. udgiftsområde 1+2, samt alle de fem udgiftsområder (jf. figur 4)

Forskellene i antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig hænger altså tæt sammen med forskellene i kommunernes botilbudsudgifter. Ikke overraskende vil kommunernes udgifter pr. 18-64-årig vokse, jo større andel af borgerne, der tilbydes et botilbud. Som vi har set, varierer antallet af botilbudsmottagere relativt meget på tværs af kommunerne (jf. figur 1). Den midterste halvdel af kommunerne har mellem 55 og 85 botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64-årige. Hvis vi sammenligner to kommuner i hver sin ende af det spektrum, vil koefficienten på 19,58 – alt andet lige – svare til en forventet forskel i botilbudsudgifterne på ca. 600 kr. pr. 18-64-årig i kommunen. I en kommune med et gennemsnitligt antal 18-64-årige (35.000 borgere mellem 18 og 64 år) vil det svare til en mérudgift på ca. 21 mio. kr. Det er naturligvis ikke så overraskende, at antallet af borgere i botilbud har betydning for udgifterne. Men her er det værd at minde om resultaterne fra forrige kapitel, hvor vi havde særdeles vanskeligt ved at forklare de kommunale forskelle på, hvor mange borgere der visiteres til botilbud. Resultaterne i tabel 8 viser, at det primært er dækningsgraden, der skal påvirkes, hvis udgifterne skal påvirkes.

Tabel 8 viser, at der også er andre forhold, der har betydning for kommunernes botilbudsudgifter. Der er en klar, signifikant sammenhæng mellem kommunernes beskatningsgrundlag pr. 18-64-årig og botilbudsudgifterne pr. 18-64-årig. Den midterste halvdel af kommunerne havde i 2010 et beskatningsgrundlag pr. 18-64-årig på mellem 235.000 og 277.000 kr. pr. 18-64-årig. Det svarer på baggrund af koefficienten i tabel 8 til en forventet forskel i botilbudsudgifterne på ca. 480 kr. pr. 18-64-årig. Kommunernes beskatningsniveau²² har altså også betydning for de samlede botilbudsudgifter. Det skyldes formentlig, at mindre økonomisk preskede kommuner har råd til at tilbyde borgerne i kommunen, herunder de handicappede og sindslidende med behov for en botilbudsplads, et højere serviceniveau.

6.1.2 Samlede udgifter til handicappede og sindslidende

Botilbudsudgifterne er en delmængde af de samlede udgifter til botilbud og støtte. Som nævnt er det ikke overraskende, at botilbudsudgifterne afhænger af antallet af botilbudsmottagere. Imidlertid er der også en klar, signifikant sammenhæng mellem antallet af botilbudsmottagere og de samlede udgifter til handicappede og sindslidende. Det fremgår af tabel 9 nedenfor. Tabel 9 viser endvidere resultatet af den panelregression, hvor analysens uafhængige variabel er det samlede antal støttemottagere pr. 18-64-årig. Også her er den afhængige variabel de samlede udgifter pr. 18-64-årig indbygger.

Tabel 9. Oversigt over to panelregressioner af sammenhængene mellem de samlede udgifter til voksne handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig og henholdsvis antal botilbudsmottagere pr. 18-64-årig og antal støttemottagere i alt pr. 18-64-årig

	Udgifter til voksne handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig.	
Antal botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64 årige	21,06**	
Antal borgere, der modtager botilbud eller tilsvarende støtte, pr 10.000 18-64 årige		22,42**
R ² overall	0,435	0,456
N	156	128

[†] p < 0,1, * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001, koefficienter for baggrundsvariable ikke vist. (se bilagstabel 2)

Tabel 9 viser, at for både antallet af botilbudsmottagere og hele gruppen af borgere, der kunne komme i betragtning til et botilbud, er der en positiv signifikant sammenhæng med de samlede

²² Og et andet afprøvet mål for kommunernes velstand: Kommunernes økonomiske basisbalance. (KREVI 2012)

udgifter til handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig. De overlappende resultater for analyserne i tabel 9 hænger sammen med, at antallet af botilbudsmottagere udgør størstedelen af den samlede mottagergruppe. Analyserne viser overordnet set det samme som resultatet fra tabel 8 med en stærk sammenhæng mellem variationen i kommunernes dækningsgrad på botilbudsområdet og variation i udgiftsniveauet på området.

Indirekte viser resultaterne også, at den store variation i antallet af botilbudsmottagere og mottagere af tilsvarende støtte ikke kan bortforklares med måleusikkerhed. Variationen i dækningsgraden er, netop som man ville forvente, hvis data var pålidelige, afspejlet i varierende udgifter pr. indbygger. Vores indsamlede data for antallet af støttemottagere på botilbudsområdet virker altså valide.

6.1.3 Substitution mellem botilbud og alternativer

Vi har også undersøgt, om kommunernes valg af botilbud eller tilsvarende foranstaltning har indflydelse på kommunernes udgifter. Altså om kommuner med en højere andel botilbudsmottagere i den samlede mottagergruppe generelt har højere eller lavere samlede udgifter pr. 18-64-årig. Det kunne tænkes, at der var en systematisk prisforskel, så evt. billigere alternativer til botilbud gav udslag i lavere samlede udgifter. Vi finder imidlertid ingen systematisk sammenhæng. Variationen i kommunernes valg af foranstaltning ser ikke ud til at påvirke udgiftsniveauet (se tabelbilag 2 i rapportens tabelbilag)

Her skal det dog bemærkes, at der som nævnt er meget lille forskel på *substitutionsgraden* mellem kommunerne, og at de alternative foranstaltninger, vi har mulighed for at opgøre, er relativt tunge indsatser i eget hjem. På grund af datamangler har vi ikke mulighed for at opgøre alternative foranstaltninger, der består af kombinerede ydelser, eller som har et ugentligt antal støttetimer på under 15 timer.

Bedre systematisk kendskab til omfanget af den eller de ydelser, der gives til den enkelte borger, vil være en forudsætning for at analysere substitutionen på botilbudsområdet grundigere, herunder dens betydning for udgifterne på området.

6.2 Forklaringer på enhedsudgifter

Den varierende dækningsgrad på botilbudsområdet kan altså forklare en væsentlig del af variationen i kommunernes udgifter til tilbud og støtte til handicappede og sindslidende. I dette afsnit vil vi se nærmere på, hvad der kan forklare variationen i de gennemsnitlige enhedsudgifter, dvs. botilbudsudgifterne pr. mottager, på tværs af kommunerne. Som i analyserne af udgifterne pr. 18-64-årig inddrager vi i analysen antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig samt en række baggrundsvARIABLE. I denne delanalyse er der heller ikke en entydig kausal retning i sammenhængen mellem enhedsudgifterne for botilbud og antallet af botilbudsmottagere. Vi lægger her vægt på at analysere enhedsudgifterne for botilbud i lyset af vores viden om dækningsgraden på området.

Tabel 10 viser resultatet af panelregression mellem kommunernes antal botilbudsmottagere og enhedsudgifterne pr. botilbudsmottager.

Tabel 10. Sammenhæng mellem antal botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64 årige og enhedsudgifterne pr. botilbudsmottager

	Botilbudsudgifter pr. botilbudsmottager (1.000 kr.)
Antal botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64 årige	-7,793***
Baggrundvariable	
Antal 18-64 årige (logaritme)	-17,88
Befolkningstæthed (logaritme)	-22,76
Antal almenboliger pr. 18-64-årig	-13,63
Beskatningsgrundlag (1.000 kr./pr. 18-64-årig)	1,641***
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsopgaver (kr./pr. 18-64-årig)	0,199
Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse	955,7*
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension	98,48
Andel 18-64-årige med lav indkomst	904,5
Andel 18-64 årige med handicappede og sindslidende	-268,7
Andel 18-64 årige, der bor alene	468,0
Konstant	299,0
R ² overall	0,586
N	154

† $p < 0,1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Tabel 10 viser en statistisk signifikant negativ sammenhæng mellem variationen i antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig og variationen i enhedsudgifterne for botilbud. Jo flere botilbudsmottagere pr. 18-64-årig en kommune har visiteret til botilbud, jo lavere er den gennemsnitlige enhedsudgift pr. mottager. Forskellen på at have eksempelvis 60 og 80 botilbudsmottagere pr. 18-64-årig ville svare til en forskel i den forventede enhedsudgift pr. botilbudsmottager på 156.000 kr. pr. døgnplads, når alle andre forhold holdes konstante. Det er en betydelig forskel, som også giver substantiel mening. Hvis et relativt lavt antal botilbudsmottagere er udtryk for en snævrere visitation, hvor kun borgere med allerstørst behov for støtte får et tilbud om en døgnplads i et botilbud, er det plausibelt, at prisen pr. døgnplads vil være højere end i kommuner, hvor langt flere borgere visiteres til en botilbudsplads. Tilsvarende kan man forestille sig, at såfremt taksterne for botilbud er høje, vil kommunerne i højere grad søge mod alternativer til botilbud.

I den sammenhæng kan det undre, at vi ikke kan observere, at kommuner med et lavt antal botilbudsmottagere pr. 18-64-årig i højere grad benytter alternative foranstaltninger og støtte. En overvejelse i den forbindelse er, om undersøgelsen på grund af datamangler udelader handicappede og sindslidende borgere, der bor i eget hjem og modtager støtte, der egentlig kan betragtes som et alternativ til en botilbudsplads, men som ikke er omfattet af undersøgelsen. Det kunne for eksempel som nævnt være, hvis støtten gives som en kombination af forskellige ydelser, eller hvis under 15 timer § 85-støtte er sammenligneligt. Desværre er der på nuværende tidspunkt ingen tilgængelige data, der giver mulighed for at analysere substitutionen af ydelser nærmere. Som nævnt i afsnit 6.1.3 kræver en sådan analyse kendskab til det time-mæssige omfang af alle de ydelser, der gives til hver enkelt borger.

Vi kan altså konstatere, at kommuner med en lav dækningsgrad på botilbudsområdet i gennemsnit betaler en højere enhedsudgift pr. mottager. Dog langt fra så høj, at det udligner besparelsen ved at have færre botilbudsmottagere. Som vi har set, er der en klar, positiv sam-

menhæng mellem dækningsgraden på botilbudsområdet og de samlede udgifter pr. 18-64-årig (jf. tabel 8)

I tabel 10 er det også værd at bemærke, at kommunernes beskatningsgrundlag har signifikant betydning for den gennemsnitlige enhedsudgift for en botilbudsplads. Vi har tidligere set en sammenhæng mellem beskatningsgrundlaget pr. 18-64-årig og udgifterne pr. 18-64-årig (tabel 8), og fravær af sammenhæng mellem beskatningsgrundlaget pr. 18-64-årig og antallet af botilbudsmottagere pr. 18-64-årig. På den baggrund er det naturligt, at vi også her finder en positiv sammenhæng: de højere udgifter pr. 18-64-årig i mere velstående kommuner skyldes ikke flere botilbudsmottagere pr. indbygger, men at kommunernes botilbudsmottagere i gennemsnit får dyrere tilbud. Kommuner med et højt beskatningsgrundlag har altså typisk højere *enhedsudgifter*, men ikke en højere *dækningsgrad*.

Også kommuner med en relativt høj andel borgere med grundskole som højeste uddannelse betaler i gennemsnit en højere enhedsudgift for en botilbudsplads. Den sammenhæng er vanskeligere at begrunde, men det kunne være en indikator på nogle kendetegn ved gruppen af handicappede og sindslidende i disse kommuner, der medfører en højere enhedsudgift pr. modtager. Vi har dog ikke fundet en sammenhæng mellem andelen af særligt dyre enkeltsager og udgifterne pr. 18-64-årig eller pr. modtager.²³

²³ Variablene er taget ud af panelregressionen igen, da vi ikke havde oplysninger fra alle kommuner.

7 Metodebilag

I dette bilag beskriver vi mere grundigt fremgangsmåden for vores analyser og vores metodiske valg. Endvidere beskrives de variable, vi anvender i undersøgelsens regressionsanalyser. Flere variable bygger på data indsamlet i et spørgeskema hos kommunerne til brug for en kortlægning af antal døgnpladser og modtagere på botilbudsområdet. Kortlægningens afgrænsninger og dataindsamling er beskrevet og diskuteret uddybende i "Metodisk appendiks – botilbudsområdet" (KREVI, 2012). I det følgende beskrives først vores analysemodel og metodiske tilgang, dernæst de anvendte variable.

7.1 Analysemodel og metodiske valg

7.1.1 Panelanalyse

I de statistiske analyser i denne rapport anvender vi panelanalyse. Analyse af paneldata er en særlig gren inden for regressionsanalyse (Frees 2004; Wooldridge 2002). Ligesom i en almindelig regression (OLS) forsøger man ved panelanalyse at forklare en afhængig variabel (i vores tilfælde hhv. antal botilbudsmottagere pr. 18-64-årig, udgifterne pr. 18-64-årig og enhedsudgifterne) med en række uafhængige variable. Vi benytter panelregression, fordi vores data kræver særlige hensyn, eftersom der er flere observationer fra den samme kommune (i forskellige år). Panelregression bygger på en forventning om, at sammenhængene mellem analysens afhængige og uafhængige variable er konstante i de to år, vi undersøger, og at den underliggende model udover de kendte uafhængige variable indeholder en ukendt kommunespecifik effekt. Hvis man ikke tager højde for denne kommunespecifikke effekt vil koefficientestimererne ikke være retvisende. Modellen, vi ønsker at estimere, kan udtrykkes således:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it}^1 + \beta_n x_{it}^{baggrund} + c_i + \varepsilon_{it}$$

I ligningen udtrykker fodtegnene i og t hhv. kommune og år, da hver observation i analysen er for én kommune i et bestemt år. Den kommunespecifikke effekt, c_i , antages at være konstant over tid. Endvidere optræder der et fejllid, ε_{it} , som vi vil vende tilbage til estimeringen af nedenfor.

7.1.2 Forudsætningstests og valg af estimationsmetode

Panelanalyse bygger på, at en række modelforudsætninger er opfyldte. Der antages normalfordelte fejllid med en middelværdi på 0, varianshomogenitet samt fravær af alvorlig multikollinearitet, dvs. indbyrdes afhængighed mellem de uafhængige variable. Endvidere forudsættes fravær af autokorrelation, dvs. indbyrdes afhængighed mellem fejllidene over tid, samt at ingen enkelte observationer (outliers) får lov at påvirke resultaterne uforholdsvist meget. Vi har gennemført forudsætningstests for undersøgelsens analyser og brugt robuste fejllid til at imødegå brud på forudsætningerne om autokorrelation og varianshomogenitet. Vi undersøger også enkeltobservationers betydning for resultaterne. Outliers udelukkes fra analyserne, hvis 1) Der er problemer med datavaliditeten²⁴, eller 2) Den enkelte observation i høj grad ændrer estima-

²⁴ Det gælder i analyserne af sammenhængene mellem botilbudsmottagere og udgifter/enhedsudgifter, at observationer udelades, når kommunens værdier på udgiftsvariablene ser problematiske ud.

tionsresultaterne.²⁵ Det fremgår af resultaterne i rapportens tabelbilag, hvordan de enkelte modeller er estimeret efter forudsætningstestene.

For panelanalyser vælger man typisk mellem to metoder til at estimere fejledene i modellerne: *fixed effects* og *random effects*. Modellerne har hver deres fordele og ulemper. Estimation med *fixed effects* har den fordel, at man kun estimerer betydninger af ændringer i sammenhængene mellem variablene indenfor hver enkelt kommune. Dermed kan man holde kommunespecifikke forhold konstante. Fordelen er imidlertid også en ulempe, når man som i vores tilfælde kun har data for to år, og der derfor ikke inden for hver enkelt kommune er stor variation. Estimation med *random effects* udnytter – ligesom almindelig tværsnitsanalyse – også information på tværs af kommunerne, men bygger på en til tider problematisk antagelse om, at der ikke er korrelation mellem den kommunespecifikke effekt og de uafhængige variable, og at den kommunespecifikke effekt er normalfordelt. Vi har i denne undersøgelse valgt estimation med *random effects*, bl.a. fordi vi kun har data for to år. Vi har naturligvis undersøgt, om den nævnte antagelse er overholdt, og kun i en af panelanalyserne er der problemer med dette (tabel 1c i tabelbilaget). Her har vi dog fastholdt estimationsmetoden, blandt andet fordi resultaterne ligger tæt op ad resultaterne af en tværsnitsanalyse (OLS-regression) med data for kommunerne i 2010. Generelt har vi sammenlignet panelanalysernes estimerede koefficienter med resultaterne af en tværsnitsanalyse (OLS-regression) med data for kommunerne i 2010. Der er i alle undersøgelsens analyser stor overensstemmelse med disse resultater.

7.2 Variable i analyserne

7.2.1 Primære variable

Antal døgnpladser i botilbud

Undersøgelsen anvender data fra KORAs kortlægning af botilbudsområdet fra 2012, der indeholder oplysninger om antal botilbud og døgnpladser til handicappede og sindslidende, fordelt efter bl.a. ejerform, dvs. om tilbuddet er kommunalt, regionalt eller privat. For en nærmere beskrivelse af dataindsamlingen og fremgangsmåden ved spørgeskema og validering henvises til rapporten "Botilbudsområdet – HVEM, HVAD, HVOR" (KREVI, 2012) samt undersøgelsesrækkens metodeappendiks, "Metodisk appendiks – botilbudsområdet" (KREVI, 2012). Begge dokumenter er tilgængelige på www.kora.dk.

Udbuddet af døgnpladser i kommunen er i denne undersøgelses analyser opgjort som antal kommunale døgnpladser pr. 18-64 årig indbygger. "Kommunale døgnpladser" er døgnpladser i botilbud, som kommunen selv driver eller i selvejende botilbud, som kommunen har en drifts-overenskomst med. Det er altså de døgnpladser i kommunen, som kommunen er *driftsherre* for. Undersøgelsen har data fra alle landets kommuner.

Som opfølgning har vi foretaget en analyse med udbuddet af døgnpladser opgjort som antallet af døgnpladser *beliggende* i kommunen, dvs. de kommunale, regionale og private døgnpladser, der ligger inden for kommunens fysiske grænser. Denne operationalisering bidrog imidlertid ikke med nye indsigter.

²⁵ Det medfører i analyserne af sammenhængene mellem antal botilbudspladser og botilbudsmottagere, at observationerne for Læsø Kommune og Fanø Kommune udelades.

Antal botilbudsmottagere og mottagere af alternative foranstaltninger

Opgørelserne af antallet af botilbudsmottagere og mottagere af alternative foranstaltninger bygger også på KORAs kortlægning fra sommeren 2012. I spørgeskemaet har kommunerne oplyst antallet af botilbudsmottagere (helårspersoner) i egne og andres tilbud i 2009 og 2010, samt hvor mange borgere der modtog tilsvarende støtte i eget hjem.²⁶ 89 af landets kommuner, svarende til 91 pct. har besvaret hele eller dele af spørgeskemaet. Data for 2010 er mest fuldstændige.

Kommunernes samlede brug af botilbud er i denne undersøgelses analyse opgjort som summen af (1) kommunernes egne borgere i egne botilbud og (2) kommunernes eksternt købte botilbudsplasser. Som udtryk for, hvor mange af kommunens borgere der *kunne komme i betragtning til et botilbud*, anvendes summen af (1) alle botilbudsmottagere og (2) borgere, der mottager hjælp og støtte i eget hjem af et omfang svarende til et botilbud. I analyserne divideres disse tal med antal 18-64-årige i kommunen for at få sammenlignelige mål for dækningsgraderne i alle kommuner.

Derudover gennemføres analyserne også med andelen af botilbudsmottagere i gruppen af borgere, der kunne mottage botilbud, også de to variable nævnt ovenfor. Det giver et billede af, i hvor høj grad den enkelte kommune vælger botilbud frem for alternative foranstaltninger i borgerens eget hjem.

Udgifter

Vi har opgjort udgifterne til området, så de så vidt muligt følger afgrænsningen af målgrupper og foranstaltninger efter Serviceloven. Der er dog nogle betydelige usikkerheder i opgørelsen af udgifter til voksne handicappede og sindslidende – særligt når vi ønsker at sammenligne udgifter på kommuneniveau. I den kommunale kontoplan er det vanskeligt at adskille udgifterne til praktisk hjælp og pleje til voksne handicappede og sindslidende skarpt fra de tilsvarende udgifter til ældre borgere. Endvidere er der forskelle på kommunernes visitations- og registreringspraksis. Eksempelvis er der mellem kommunerne forskel på, i hvor høj grad støtte til handicappede og sindslidende gives efter henholdsvis § 83 eller § 85 i Serviceloven. Det gør en forskel, når man vil opgøre udgifter til handicappede og sindslidende særskilt, fordi § 83 også bruges til praktisk hjælp og pleje til ældre.

Det er heller ikke muligt at adskille udgifterne til tilbud og støtte til hhv. handicappede og sindslidende.

Vi har valgt en relativt snæver afgrænsning af udgifterne til handicappede og sindslidende. Udgifterne er opdelt på fem delområder²⁷, hvilket giver mulighed for at se, hvor udgiftsvæksten har været højest. De fem delområder er:

26 Se en grundig beskrivelse af indsamlingen og valideringen af data i undersøgelsesrækkens metodeappendiks fra juni 2012.

27 Udgifterne opgøres ekskl. statsrefusion. Delområde 1: Fkt. 5.38.50 og 5.38.52. Delområde 2: 5.32.33 grp. 003, 999. Delområde 3: Fkt. 5.32.32 grp. 002-003 og 5.38.53. Delområde 4: Fkt. 5.38.58 og 5.38.59. Delområde 5: Fkt. 5.32.35 grp. 001-003, 008, 091, fkt. 5.35.40 og fkt. 5.57.72 grp. 010. Se detaljeret kontoplansbeskrivelse og de tilhørende paragraffer i Serviceloven i "Metodisk appendiks - botilbudsområdet", KREVI, 2012.

1. Midlertidige og længerevarende botilbud og støtte i botilbud
2. Socialpædagogisk støtte efter Servicelovens § 85
3. Intensiv hjælp og pleje i eget hjem og kontaktpersoner mv.
4. Dagtilbud
5. Hjælpebidler

Delområde 1 indeholder de kommunale nettodrifudsudgifter til midlertidige eller længerevarende ophold i botilbud efter Servicelovens § 107 og § 108. Udgifter til kommunens egne borgeres ophold i kommunale, regionale og private botilbud er indeholdt i afgrænsningen. Delområde 2 indeholder kommunernes udgifter til hjælp og støtte efter Servicelovens § 85. Grunden til, at disse udgifter afgrænses selvstændigt er, at lønudgifterne til støttetimer i botilbudslignende boliger oprettet efter Almenboliglovens § 105 formelt set er "støtte i eget hjem" og derfor bør konteres som § 85-støtte. En væsentlig del af den bogførte § 85-støtte udføres altså i botilbudslignende boliger, og er derfor sammenlignelig med udgifterne under delområde 1. For at få et rimeligt billede af udgifterne til at drive botilbud og botilbudslignende tilbud i alle kommuner må man derfor betragte delområde 1 og 2 sammen. Ulempen herved er imidlertid, at vi kommer til at medtage udgifter til § 85-støtte i borgeres (private) hjem. Vi vurderer dog, at det ville være en væsentlig større fejl at udelade denne udgiftspost, da en del botilbud efter Servicelovens § 107 og § 108 de seneste år er omlagt til boliger efter Almenboliglovens § 105, men med samme indhold. Vurderingen understøttes bl.a. af interviews med kommuner i undersøgelsesrækkens forstudier.

Delområde 3 indeholder kommunernes øvrige udgifter til hjælp og støtte til handicappede og sindslidende i borgernes eget hjem, herunder eksempelvis handicaphjælperordninger, kontaktperson- og ledsagerordninger mv.²⁸ Delområde 4 vedrører dagtilbud til voksne handicappede og sindslidende efter Servicelovens §§ 103 og 104. Endelig indeholder delområde 5 de dele af hjælpemiddelområdet, der tydeligst vedrører handicappede frem for ældre borgere. Der er dog særlig usikkerhed forbundet med den afgrænsning, bl.a. fordi hjælpemidler til børn også indgår, og fordi 30 pct. af de samlede hjælpemiddeludgifter er konteret under "andre hjælpemidler".

7.2.2 Baggrundsvariable

Foruden de primære variable er der i alle undersøgelsens regressionsanalyser inkluderet en række baggrundsvariable i form af kendetegn ved den enkelte kommune og dens befolkning.

Det må bemærkes, at ligesom vi har beskrevet for analysen af dækningsgraden på botilbudsområdet, er det i flere tilfælde ikke entydigt, hvilken vej kausaliteten mellem variablene vender. Derfor skal resultaterne i nogle tilfælde regnes for sammenhænge og forhold, vi kontrollerer for, og ikke nødvendigvis klare årsagssammenhænge. Samtidig er det dog væsentligt at sige, at vores afhængige variabel ikke er bare et udtryk for, hvor mange handicappede og sindslidende der er i en kommune, men for hvor mange, der får botilbudsstøtte (eller tilsvaren-

²⁸ Udgifter til praktisk hjælp og pleje efter Servicelovens § 83, der ydes til voksne handicappede i eget hjem eller pleje- og ældreboliger, er ikke indeholdt i vore udgiftsafgrænsninger. De er konteret på funktion 5.32.32. Det er ikke muligt at adskille disse udgifter fra udgifterne til hjemmehjælp til ældre borgere. Da sidstnævnte udgør den største andel af disse udgifter, har vi vurderet, at fejlen samlet set vil være langt større ved at medtage dem end ved ikke at gøre det. Det giver dog en vis tendens til at undervurdere de samlede handicapudgifter. For Københavns Kommune har vi dog haft mulighed for at inkludere denne støtte, på baggrund af kendskab til Københavns Kommunes Socialforvaltnings brug af § 83-støtte. Se i øvrigt "Metodisk appendiks - botilbudsområdet", KREVI, 2012.

de støtte). *Visitationen af støtte* kunne, som vi beskriver i tabellen, tænkes at afhænge af flere af de inkluderede baggrundsforhold.

Table 11. Baggrundsvariable

Variabel	Begrundelse og forventning	Kilde
Antal almenboliger pr. 1000 18-64-årige	Antal almenboliger er en socioøkonomisk baggrundsvariabel, der beskriver boligsammensætningen i den enkelte kommune. En høj andel almenboliger kan tænkes at have en positiv sammenhæng med antallet af handicappede og sindslidende (og med udgifterne)	Danmarks Statistik
Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse	Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse er medtaget i vores analyser som en indikator på det gennemsnitlige uddannelsesniveau i den enkelte kommune. Flere lavtuddannede kunne tænkes at have en positiv sammenhæng med antallet af handicappede og sindslidende (og med udgifterne)	Danmarks Statistik
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension	Antallet af førtidspensionsmodtagere forventes også at have en positiv sammenhæng med antallet af handicappede og sindslidende. Man kan dog argumentere for, at kausaliteten er omvendt. Når variabelen alligevel er relevant skyldes det, at vi undersøger <i>antallet af botilbudsmodtagere</i> (og udgifter). Det vil foruden kendetegn ved indbyggerne også være afhængigt af kommunernes visitation mv.	Jobindsats.dk
Andel 18-64-årige med handicap eller sindslidelse	Som tallene for førtidspensionsmodtagere er andelen af handicappede og sindslidende også relevante at medtage, da visitationen til botilbud (og tilsvarende støtte) er det forhold, vi undersøger. Data for antal borgere med handicap eller sindslidelse er hentet fra opgørelser fra hhv. Danmarks Statistik og Statens Seruminstitut, som Økonomi- og Indenrigsministeriet bruger som socioøkonomiske kriterier i beregningen af udligningen mellem kommunerne. De forventes at have en positiv sammenhæng med udgifterne på området.	Økonomi- og Indenrigsministeriet
Andel 18-64-årige med lav indkomst (under 150.000 kr./årligt)	Andel 18-64-årige med lav indkomst er en socioøkonomisk variabel, der også kan tænkes at have en positiv sammenhæng med antallet af handicappede og sindslidende.	Danmarks Statistik
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsopgaver (1000 kr./pr. 18-64-årig)	Udgifterne til kommunal medfinansiering af regionale sygehusydelse beskriver delvist sundhedstilstanden i den enkelte kommune, da en relativ stor del af medfinansieringen er aktivitetsafhængig. Høje udgifter til kommunal medfinansiering kan altså have en positiv sammenhæng med antallet af handicappede og sindslidende, og dermed botilbudsmodtagere og udgifter til området.	eSundhed.dk
Beskatningsgrundlag (i 1000 kr./pr. 18-64-årig)	En kommunes beskatningsgrundlag er en indikator på, hvor velstillet kommunen er. Jo rigere en kommune er, jo højere kunne man forvente at dens serviceudgifter generelt og dermed også udgifterne til handicappede og sindslidende vil være. Der er også afprøvet en anden indikator for kommunernes velstand (KORAs tal for økonomiske basisbalancer). Det har givet resultater, der pegede i samme retning, men i lavere grad signifikante sammenhænge.	De Kommunale Nøgletal

Variabel	Begrundelse og forventning	Kilde
Befolkningstæthed (Antal indbyggere pr. km ²) (logaritme)	Befolkningstætheden er en beskrivende variabel, idet den siger noget om by- og boligforholdene i den enkelte kommune. Vi havde ikke på forhånd en forventning til denne variabels betydning.	Danmarks Statistik
Antal indbyggere i alderen 18-64 år (logaritme)	KORAs tidligere undersøgelser på botilbudsområdet viser, at kommunens størrelse har betydning for en række beslutninger – særligt vedrørende i hvilket omfang man ønsker at være driftsherre for botilbud. Kommunestørrelse kan derfor også have betydning for antal botilbudsmottagere og udgifter.	Danmarks Statistik
Andel særligt dyre enkeltsager	I analyserne af sammenhængen mellem antal botilbudsmottagere og udgifter medtages også indsamlede data for, hvor stor en andel af botilbudssagerne, der er kendetegnet ved at være så dyre, at de kan regnes for "særligt dyre enkeltsager", dvs. at borgerens ophold i botilbud koster mindst 1,5 mio. kr. årligt. Jo større andel, jo højere forventes udgifterne at være.	KORA
Andel handicappede botilbudsmottagere	I analyserne af sammenhængen mellem antal pladser og antal botilbudsmottagere kan vi analysere pladser og tilbud til handicappede og sindslidende særskilt. Det kan vi ikke, når vi ser på udgifterne. Men vi medtager i analyserne af udgifterne en variabel, der beskriver hvor stor andel af botilbudsmottagerne i kommunen, der er handicappede, fordi der kan være forskel på, hvor udgiftsgenererende botilbud til hhv. handicappede og sindslidende er.	KORA

Alle baggrundsvariablene er medtaget i alle analyserne, selvom der i de fleste tilfælde ikke er en signifikant sammenhæng mellem baggrundsvariablene og den afhængige variabel. Dog er insignifikante variable udeladt, såfremt de pga. ufuldstændige data sænker antallet af observationer i panelregressionerne. Estimationsresultaterne for analysens primære variable er ikke afhængige af, om de insignifikante variable udelades fra analyserne eller ej.

8 Tabelbilag

Dette bilag beskriver mere detaljeret resultaterne af panelregressionerne i rapporten.

Bilagstabel 1. Sammenhænge mellem udbud af botilbudspladser og dækningsgrad

		1a: Antal botilbudsmodtagere pr. 1.000 18-64-årig	1b: Antal handicappede botilbudsmodtagere pr. 1.000 18-64-årig	1c: Antal sindslidende botilbudsmodtagere pr. 1.000 18-64-årig	1d: Andel botilbudsmodtagere af den samlede modtagergruppe	1e: Antal modtagere af botilbud og tilsvarende støtte pr. 1.000 18-64-årig
Antal døgnpladser pr. 1.000 18-64-årig ¹	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	0,176** (0,005)	0,162* (0,011)	0,209 (0,051)	0,0101 (0,065)	0,0154 (0,886)
BaggrundsvARIABLE						
Antal 18-64 årige (logaritme)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-0,161 (0,529)	-0,165 (0,497)	0,115 (0,509)	-0,0260 (0,198)	0,0960 (0,821)
Befolkningstæthed (logaritme)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	0,198 (0,431)	0,0877 (0,698)	0,0107 (0,934)	0,0176 (0,486)	-0,499 (0,315)
Antal almenboliger pr. 18-64-årig	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-0,788 (0,699)	-1,671 (0,382)	2,252 (0,083)	0,0175 (0,914)	2,917 (0,386)
Beskatningsgrundlag (1.000 kr./pr. 18-64-årig)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	0,0000389 (0,991)	0,000556 (0,877)	-0,00121 (0,313)	-0,000267 (0,256)	0,00330 (0,522)
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsopgaver (kr./pr. 18-64-årig)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-0,00103 (0,299)	-0,000650 (0,455)	-0,000396 (0,374)	-0,0000659 (0,394)	-0,000194 (0,891)
Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	7,231 (0,114)	6,426 (0,131)	-2,802 (0,256)	-0,111 (0,806)	6,333 (0,344)
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	16,46 (0,095)	11,68 (0,212)	6,482 (0,285)	-1,019 (0,111)	19,00 (0,084)
Andel 18-64-årige med lav indkomst	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	9,166 (0,276)	6,912 (0,451)	-0,581 (0,925)	-0,199 (0,754)	11,03 (0,312)
Andel 18-64 årige med handicappede og sindslidende	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	4,305 (0,095)	3,930 (0,093)	1,169 (0,213)	0,0998 (0,583)	4,586 (0,124)
Andel 18-64 årige, der bor alene	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-6,383 (0,244)	-8,215 (0,142)	0,395 (0,896)	-0,0160 (0,970)	-4,119 (0,618)
Konstant	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	5,230 (0,206)	5,138 (0,205)	1,363 (0,509)	1,290*** (0,000)	4,946 (0,427)
Generelt	<i>R² overall</i>	0,280	0,343	0,251	0,102	0,272
	<i>N</i>	159	147	147	132	132
	<i>Antal kommuner</i>	86	80	80	75	75
	<i>Estimator</i>	Random	Random	Random	Random	Random
	<i>Fejllid</i>	Robust	Robust	Robust	Robust	Robust

¹ I analyse 1b og 1c med hhv. døgnpladser til handicappede og døgnpladser til sindslidende

Bilagstabel 2. Sammenhænge mellem dækningsgrad og udgifter og enhedsudgifter

		2a: Udgifter til botilbud pr. 18-64-årig.	2b: Udgifter til voksne handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig	2c: Udgifter til voksne handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig	2d: Udgifter til voksne handicappede og sindslidende pr. 18-64-årig	2e: Udgifter til botilbud pr. modtager (enhedsudgift)
Antal botilbudsmottagere pr. 10.000 18-64 årige	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	19.58*** (0.000)	21.06** (0.002)	- -	- -	-7.793*** (0.000)
Antal modtagere af botilbud og tilsvarende støtte pr. 10.000 18-64-årige	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	- -	- -	22.42** (0.002)	- -	- -
Andel botilbudsmottagere af den samlede modtagergruppe	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	- -	- -	- -	6.338 (0.995)	- -
Antal botilbudsmottagere i alt (logaritme)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	- -	- -	- -	- -	- -
BaggrundsvARIABLE						
Antal 18-64 årige (logaritme)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-98.22 (0.559)	-52.31 (0.795)	-80.50 (0.745)	115.2 (0.700)	-17.88 (0.432)
Befolkningstæthed (logaritme)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-13.35 (0.941)	163.3 (0.411)	134.2 (0.549)	234.2 (0.417)	-22.76 (0.355)
Antal almenboliger pr. 18-64-årig	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	149.8 (0.914)	1011.4 (0.531)	807.3 (0.666)	380.8 (0.852)	-13.63 (0.940)
Beskatningsgrundlag (1.000 kr./pr. 18-64-årig)	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	7.907** (0.004)	8.663** (0.010)	9.811** (0.003)	11.05** (0.006)	1.641*** (0.000)
Udgifter til kommunal medfinansiering af regionale sundhedsopgaver (kr./pr. 18-64-årig)	<i>Koefficient</i> <i>p-værdi</i>	0.214 (0.768)	0.354 (0.705)	1.141 (0.267)	1.010 (0.389)	0.199 (0.080)
Andel 18-64-årige med grundskole som højst fuldførte uddannelse	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	5317.4 (0.084)	4191.9 (0.236)	4519.0 (0.280)	8545.6 (0.135)	955.7* (0.045)
Andel 18-64-årige, der modtager førtidspension	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	4247.4 (0.634)	22943.3* (0.019)	18138.0 (0.102)	24716.9** (0.009)	98.48 (0.931)
Andel 18-64-årige med lav indkomst	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	7240.2 (0.264)	10573.0 (0.233)	7709.5 (0.412)	12629.9 (0.183)	904.5 (0.305)
Andel 18-64 årige med handicappede og sindslidende	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	1167.2 (0.541)	-7.021 (0.998)	-2171.2 (0.408)	-1133.4 (0.674)	-268.7 (0.370)
Andel 18-64 årige, der bor alene	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	536.7 (0.882)	-4748.1 (0.236)	-1593.1 (0.726)	-5926.9 (0.224)	468.0 (0.310)
Konstant	<i>koefficient</i> <i>p-værdi</i>	-858.8 (0.736)	-609.4 (0.852)	-2189.8 (0.524)	-4311.4 (0.353)	299.0 (0.431)
Generelt	<i>R² overall</i>	0.327	0.435	0.456	0.418	0.586
	<i>N</i>	157	156	128	128	154
	<i>Antal kommuner</i>	86	86	74	74	85
	<i>Estimator</i>	Random	Random	Random	Random	Random
	<i>Fejllid</i>	Robust	Robust	Robust	Robust	Robust