Bosteder for voksne

- **Hvordan har udgifterne udviklet sig?**
- **Er beboersammensætning ændret?**
- **Kan kommunerne klare opgaven?**
- **Hvad er grundlaget for Ekspertudvalgets anbefalinger?**

November 2023

Bosteder for voksne.

Analysen er udført af seniorkonsulent Niels Glavind og seniorkonsulent Susanne Pade, Bureau 2000. Undersøgelsen er udført i samarbejde med borgere fra græsrodsbevægelsen #enmillionstemmer

Henvendelser vedr. undersøgelsens tekniske indhold til:

Bureau 2000 – Analyse og forskning

Skråplanet 29

3500 Værløse

Tlf.: 25323264.
www.bureau2000.dk

Copyright: Bureau 2000

ISBN: 978-87-94288-04-0

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse....4
Hovedresultater....6
1. Udgiftsudviklingen på handicapområdet med særlig vægt på bosteder for voksne....8
1.1. Udviklingen siden 2007....8
1.2. Udviklingen efter 2018....12
2. Presset på bostederne....17
2.1. Baggrund....17
2.2. Ændringer i målgruppe m.v.....18
2.3. Ændringer i beboersammensætningen....21
2.4. De tilgrænsende områder....23
3. Kommunernes forvaltning af botilbudsområdet....27
3.1. Ankestyrelsens afgørelser. Rigsrevisionens undersøgelser....27
3.2. Regnskabs- og budgettal....29
4. Det empiriske grundlag for ekspertudvalgets forslag....31
4.1. De 11 anbefalinger....33
Lokale serviceniveau'er, ændring af lovens formålsbestemmelse, helhedsbetragtning i Ankestyrelsen 33
Øget fleksibilitet i regler om anvendelsen af botilbud....34
Takstloft og beløbsgrænser....34
Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven....35
Revision af tilsyn....35
Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet....35
Nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse....35
Sikring af bedre viden og data....36
5. Bilagstabeller....37

Hovedresultater

Udgifterne til handicappede og navnlig til botilbud for voksne handicappede har været i fokus flere gange i den politiske debat i 2023. I denne analyse ser Bureau 2000 nærmere på dette område. Nogle hovedresultater er:

- De samlede udgifter til handicappede er steget med 4-5 pct. siden 2007, hvis man tager højde for inflation. Og udgifterne til handicappede udgør dog ikke en større andel af BNP end i 2007. Udgiftsudviklingen er nærmere belyst i Kapitel 1.
- De stigende udgifter til botilbud kan i stort omfang forklares med, at klientgruppen bliver stadig tungere, samtidig med, at det i stigende grad kun er borgere med store udfordringer, der henvises til botilbud. Dette er nærmere belyst i Kapitel 2.
- Ankestyrelsens og Rigsrevisionens undersøgelser peger i retning af, at kommunerne har store problemer med at sikre en betryggende faglig vurdering af de enkelte sager.
- Bureau 2000 har sammenholdt budget- og regnskabstal for området. Det viser det sig, at kommunerne i vidt omfang underbudgetterer udgifterne til botilbud. Budgetoverskridelserne på dette område er langt større end på andre serviceområder. Kommunernes problemer med at håndtere området er nærmere belyst i Kapitel 3.
- Ekspertudvalget for Socialområdet har i foråret 2023 givet en række anbefalinger, men typisk bygger anbefalingerne ikke på empiriske undersøgelser, men på interne drøftelser i udvalget og på, hvad kommunerne angiveligt oplever som problemer.
- Det manglende empiriske grundlag gør også, at man ikke kan bedømme, hvor mange borgere, der i givet fald vil blive berørt af ekspertudvalgets anbefalinger, eller hvad anbefalingerne kan give i besparelser.
- Udvalget havde fået til opgave at finde ud af, hvad årsagerne er til, at udgifterne er steget så meget, men trods en række registeranalyser er det ikke lykkedes at finde en samlet forklaring. Kapitel 4 indeholder en kritisk gennemgang af udvalgets anbefalinger.

Nærværende analyse er i øvrigt udarbejdet af Bureau 2000 i samarbejde med borgere fra græsrodsbevægelsen #enmillionstemmer.

Analysen er opdelt i fire kapitler, og det er tanken, at de fire kapitler skal kunne læses hver for sig.

1. Udgiftsudviklingen på handicapområdet med særlig vægt på bosteder for voksne

De seneste år har der været betydeligt fokus på udgifterne til mennesker med handicap eller andre specielle udfordringer. Det er især udgifterne til botilbud, som har været i fokus, idet disse udgifter er steget meget de seneste år. Fra kommunal side har man ønsket, at rammer for dem samlede kommunale økonomi kunne tilpasses denne udvikling, men det har regeringen sagt nej til.

Dette notat belyser udgiftsudviklingen og viser bl.a. følgende hovedresultater:

- Siden kommunalreformen i 2007 er udgifterne til botilbud steget med 24 pct. mere, end lønudviklingen kan forklare. Derimod er udgifterne til støtte til aktiviteter faldet med 12 pct, når man tager højde for inflationen. De samlede udgifter til handicappede er kun steget med 4-5 pct., hvis man tager højde for inflation.
- Udgifterne til handicappede udgør ikke en større andel af BNP end i 2007.
- Tager vi perioden 2018-22 er udgifterne på handicapområdet samlet steget med 12-13 pct. i faste priser. Ser man på budgetterne er stigningen efter alt at dømme fortsat i 2023. Det svarer til rundt regnet 3 mia. kr. Langt det meste af denne stigning er sket i gruppen botilbudslignende tilbud.

1.1. Udviklingen siden 2007

Debatten kan somme tider give det indtryk, at udgifterne til handicappede er en voksende belastning for økonomien. Der kan derfor være grund til indledningsvis at se på, hvordan udviklingen har formet sig over en længere årrække.

Danmarks Statistik opgør hvert år, hvilke udgifter, samfundet samlet har til "invaliditet". I 2021 udgjorde disse udgifter samlet 126 mia. kr. – svarende til ca. 5 pct. af BNP. Andelen af BNP var den samme i 2007. Dette beløb omfatter imidlertid ikke kun den service, der gives til handicappede m.fl., men også fx førtidspension, seniorpension, invalidepension fra private pensionskasser, arbejdsskadeerstatning m.v.

Vil man se på det egentlige handicapområde, er det naturligt at lægge følgende udgifter sammen:

- Pleje- og botilbud for personer med nedsat funktionsevne, aflastning samt anden hjælp
- Dag- og klubtilbud samt personlig hjælp til børn og unge med nedsat funktionsevne
- Støtte til aktiviteter til personer med nedsat funktionsevne

Udgifterne på disse områder er "kun" 45 mia. kr. i 2021, dvs. godt 1/3 af de samlede udgifter til borgere, der ikke er fuldt arbejdsduelige. Dette er værd at bemærke, fordi der i et samfundsøkonomisk perspektiv formentlig er flere penge at spare ved at forebygge invalidering og nedslidning end ved at spare på det kommunale handicapområde.

Tabel 1 viser herefter udgiftsudviklingen på dette område i udvalgte år siden 2007, hvor de vigtigste opgaver blev lagt ud til kommunerne.

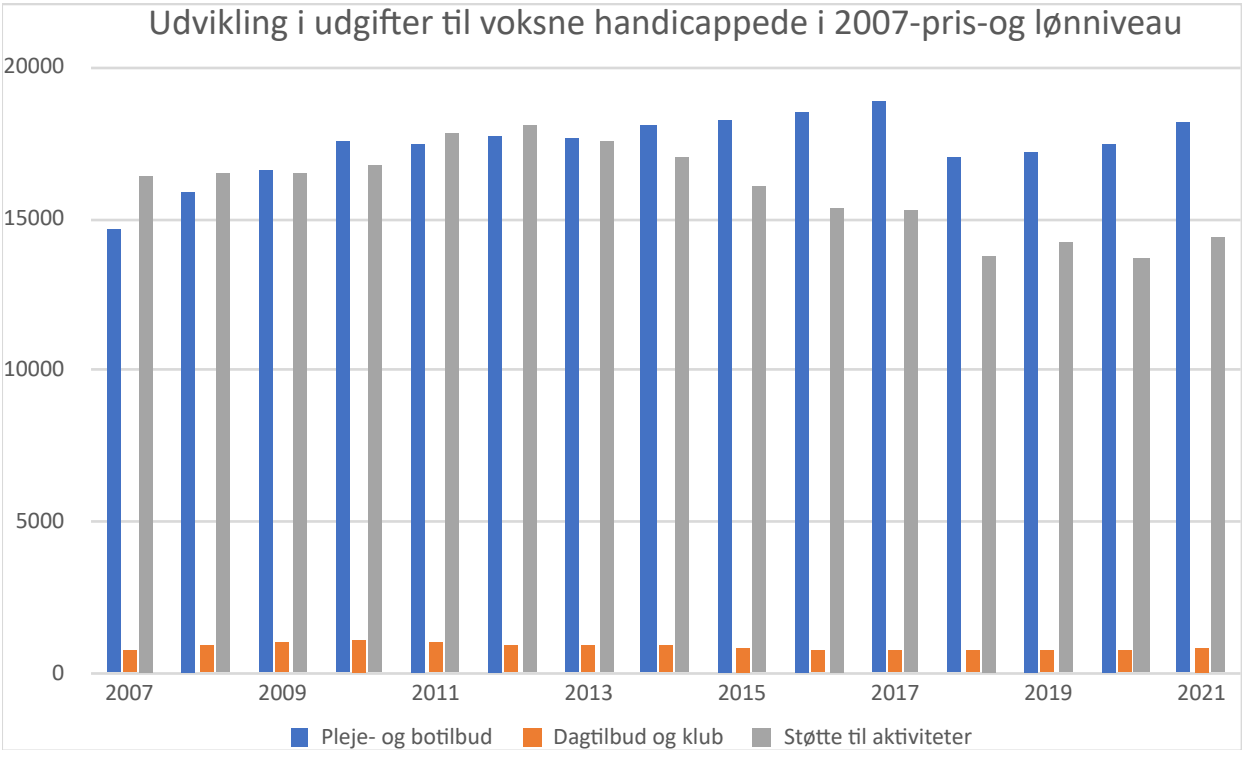
Tabel 1. Udgifter til handicappede m.v. 2007-2021

	Pleje- og botilbud for personer med nedsat funktionsevne, aflastning samt anden hjælp	Dag- og klubtilbud samt personlig hjælp til børn og unge med nedsat funktionsevne	Støtte til aktiviteter til personer med nedsat funktionsevne	I alt
	Mill. Kr. i løbende priser			
2007	14.672	791	16.371	31.834
2018	21.705	946	17.591	40.242
2021	24.565	1147	19.507	45.219
	Udvikling i pct.			
Udvikling 2007-21	67,4	45	19,2	42
Udvikling 2018-21	13,2	21,2	10,9	12,4

Kilde: Statistikbanken. ESSPROS1: Sociale udgifter efter foranstaltning og ydelsestype.

Tabel 1 viser udviklingen i løbende priser. Hvis man vil vurdere den reelle udvikling, må man naturligvis tage højde for udviklingen i lønninger og priser. Det er sket i figur 1.

Figur 1



Kilde: Statistikbanken og egne beregninger

I figuren er der omregnet til 2007-pris- og lønniveau. Det er sket på den måde, at der er korrigeret for lønudviklingen, idet lønninger udgør langt den største udgiftspost på dette område.[1]

[1] Lønindex'et bygger på Statistikbankens ILON32: Implicit lønindeks for kommuner og regioner (1. kvartal 2005=100) efter branche (DB07), idet der er sket en omregning, således at 3. kvartal 2007=100.

Figuren må tages med forbehold, bl.a. fordi der sker en omlægning af statistikken fra 2018. Det er derfor ikke sikkert, at der er sket et reelt fald fra 2017 til 2019. De fleste nyere analyser af udgiftsudviklingen bygger kun på udviklingen siden 2018. Men selv om der kan være usikkerhed om afgrænsningen, er det værd at se på udviklingen i et længere perspektiv.

På baggrund af tallene kan man beregne, at udgifterne til botilbud siden kommunalreformen er steget med 24 pct. mere, end lønudviklingen kan forklare. Derimod er udgifterne til støtte til aktiviteter faldet med 12 pct, når man tager højde for inflationen. De samlede udgifter til handicappede er kun steget med 4-5 pct., hvis man tager højde for inflation.

Man kunne tænke sig, at man kunne have en målsætning om, at udgifterne til handicappede skulle følge den almindelige velstandsudvikling, fx sådan at botilbuddene blev bedre i takt med, at befolkningen i almindelighed får bedre boligstandard. Det er derfor værd at bemærke, at udgifterne til handicappede kun lige knap er fulgt med udviklingen i BNP. Med andre ord bruger vi ikke en større andel af vores velfærd på de handicappede i dag, end vi gjorde i 2007.

Når man i den offentlige debat taler om "det specialiserede socialområde", omfatter dette også indsatser i forhold til familier og børn, der mistrives – bl.a. anbringelser af børn -, og behandling og botilbud til voksne med særlige sociale problemer. Det vil bl.a. sige misbrugere og krisecentre.

Tabel 2 viser, hvordan disse områder har udviklet sig, hvis vi omregner til 2007-lønniveau.

Tabel 2. Udviklingen i udgifter til familier og voksne med særlige sociale problemer m.v.

	Tilbud til familier med særlige problemer	Botilbud til voksne med særlige sociale problemer	Behandling, aktivitetstilbud og anden hjælp til voksne med særlige sociale problemer
	Mill. Kr. i 2007 lønniveau		
2007	15.213	1350	1228
2008	15.939	1434	1258
2009	16.429	1435	1245
2010	16.039	1564	1272
2011	15.167	1458	1211
2012	14.725	1424	1198
2013	14.715	1454	1257
2014	14.625	1426	1260
2015	14.649	1428	1275
2016	14.678	1415	1264
2017	14.676	1432	1212
2018	14.910	1568	1299
2019	14.691	1676	1271
2020	14.407	1783	1234
2021	14.919	1892	1270

Kilde: Statistikbanken. ESSPROS1: Sociale udgifter efter foranstaltning og ydelsestype. Bureau 2000 har deflateret med det kommunale lønindex fra Statistikbanken, jf. Tabel 1.

Tabellen viser, at udgifterne til familierne og til behandling af voksne med særlige sociale problemer stort set er uændrede siden 2007 i faste priser. De er således ikke påvirket af fx velstandsudviklingen.

Udgifterne til ophold er dog steget. Det skyldes bl.a., at der er kommet flere på krisecentre.[2]

Analysen i det følgende vil være koncentreret om voksenhandicapområdet med vægt på botilbud.

[2] Statistikbanken har kun tal tilbage til 2017, når det gælder krisecentre. I 2017 havde krisecentrene 2027 beboere (incl. børn), mens tallet i 2021 var steget til 3094 beboere.

1.2. Udviklingen efter 2018

Som nævnt skete der en omlægning af statistikken fra 2017 til 2018. Ser vi på udviklingen siden 2018, fremgår nogle hovedtal af tabel 3.

Tabel 3. De kommunale udgifter til botilbud m.v. 2018-2022 i 2018 pris- og lønniveau ifølge de kommunale regnskaber

Udgiftspost	2018	2019	2020	2021	2022	Stigning i pct.
	Mill. Kr. i 2018 lønniveau					
Botilbud til længerevarende ophold	5.882	5.894	5.727	5.884	6.153	4,6
Botilbudslignende tilbud	6.937	7.355	7.896	8.238	8.650	24,7
Botilbud til midlertidigt ophold	4.708	4.729	4.730	4.883	5.158	9,6
Botilbud i alt	17.526	17.978	18.353	19.006	19.961	13,9
Kontaktperson- og ledsageordninger	460	448	412	419	445	-3,3
Aktivitets- og samværstilbud	2.756	2.764	2.774	2.871	2.954	7,2
Samlet	20.741	21.191	21.539	22.296	23.359	12,6

Kilde: Statistikbanken. De budgetterede udgifter er deflateret med det kommunale lønindex pr. 3. kvartal de pågældende år. Der har i perioden været en lønstigning på 7,9 pct.

Det ses, at de budgetterede udgifter på handicapområdet 2018-22 samlet er steget med ca. 12-13 pct. i faste priser. Det svarer til rundt regnet 2-3 mia. kr. Langt det meste af denne stigning er sket i gruppen botilbudslignende tilbud. Botilbudslignende tilbud er ikke etableret som egentlige institutioner, men er indrettet som særlige boliger i alment boligbyggeri. Det betyder bl.a., at beboeren har sin egen lejekontrakt.

Denne udvikling er efter alt at dømme forsat fra 2022-2023. Ser man på de kommunale budgetter ligger, udgifterne til botilbud 5,2 pct. højere i 2022 end i de kommunale 2022-budgetter målt i faste priser. Udgifterne til kontaktperson- og ledsageordninger stiger med 1,6 pct., mens udgifterne til aktivitets- og samværsilbud stiger med 4,7 pct. Som vi senere skal se, er budgettallene dog ofte usikre.

Udgifterne til *længerevarende* ophold stiger mindst. Det kan hænge sammen med, at nogle kommuner kan se en interesse i at tilbyde fx midlertidigt ophold så længe som muligt – fx med den begrundelse, at borgerens situation endnu ikke har stabiliseret sig på et varigt niveau. Derved vil kommunen bedre kunne visitere borgeren til et andet tilbud, hvis man mener behovet ændrer sig. Er der tale om længerevarende ophold, må en kommune derimod som hovedregel ikke flytte borgeren uden dennes samtykke.

Når de botilbudslignende tilbud er øget så meget, kan det bl.a. hænge sammen med, at de etableres efter almenboligloven, som ikke er omfattet af det kommunale anlægsloft.

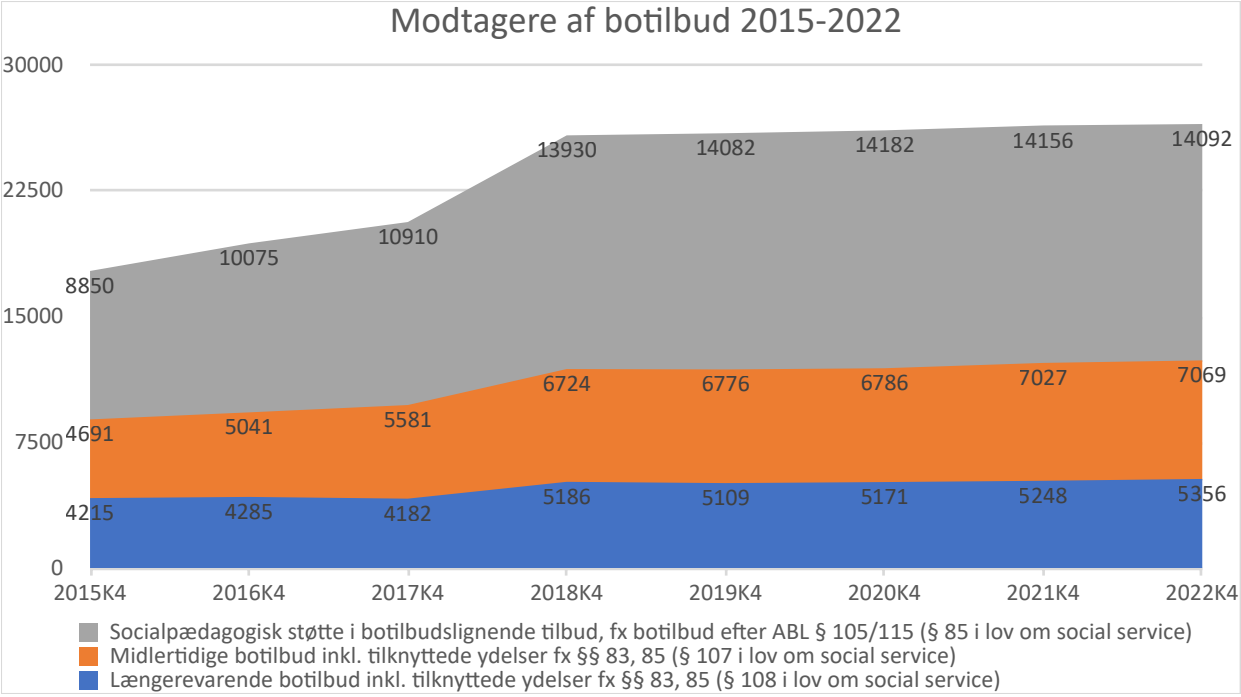
Ser vi på regnskabstallene, er den andel af udgifterne på botilbudsområdet, der går til andre myndigheder (typisk specialtilbud, der drives af regionen), faldet fra 13,8 pct. i 2018 til 11,9 pct. i 2022.

Omvendt er den andel af udgifterne, der går til selvejende/private, der driver botilbud, steget fra 22,8 pct. til 28,2 pct. i 2022.[3] De selvejende/private tilbud er heller ikke omfattet af anlægsloftet.

Udviklingen i antallet af modtagere af botilbud er vist i figur 2.

[3] Egne beregninger på grundlag af statistikbanken.

Figur 2



Kilde: Statistikbanken

Det ses, at antallet af modtagere kun har ændret lidt siden 2018.[4]

Udviklingen bør sættes i forhold til den almindelige demografiske udvikling. Bureau 2000 har derfor foretaget en beregning af, hvor meget denne har betydet. Beregningen er sket således:

I Statistikbanken findes tal for aldersfordelingen af modtagere af botilbud tilbage til 1. kvartal 2015. Man kan derfor beregne, hvor stor en del af befolkningen på de enkelte alderstrin, der var i botilbud i 2015.

Herefter ses på, hvor stor befolkningen var på de enkelte alderstrin de enkelte år, og det beregnes, hvor mange borgere på de enkelte alderstrin, man skulle have forventet i botilbud, hvis andelen havde været den samme som i 2015.

Ud fra disse tal kan det så beregnes, at den demografiske udvikling betyder, at man i perioden 2007-2018 måtte forvente en vækst i brugen af botilbud på 5,8 pct., og at der for perioden 2018-2023 måtte forventes en yderligere vækst på 1,5 pct. Dette svarer – for perioden 2018-2023 - til, at en udgiftsstigning på knap 300 mill. kr. kan henføres til demografi.

Danmarks Statistiks opgørelse af modtagere af botilbud har den svaghed, at man tælles som modtager, hvad enten man gør brug af botilbuddet en kort periode, eller man bruger det hele perioden. I begge tilfælde regnes man som én modtager. Eller sagt med andre ord: Figur 2 viser ikke, hvor mange der gør brug af botilbud på én gang.

Ekspertudvalget på socialområdet har derfor ved hjælp af registerdata, der viser hvornår borgerne har taget et botilbud i brug/forladt det, fået gennemført en beregning af antallet af *helårs*personer i de forskellige botilbud. Det er dog kun lykkes at gennemføre en beregning for årene 2018-2020, jf. Tabel 4.

[4] Derimod er der en klar stigning årene før, men måske kan noget af denne stigning skyldes forbedret statistik.

Når man både har antal helårspersoner og udgifterne, kan man beregne en enhedsudgift, dvs. hvad et botilbud i gennemsnit koster på årsbasis.

Tabel 4. Udgifter, helårspersoner og enhedsudgifter for botilbud, 63 kommuner 2018-2020

	2018	2019	2020	Pct. ændring 2018-2020
	Udgift i mill. Kr.			
Midlertidige botilbud	3.143.400	3.080.559	3.138.220	0
Længerevarende botilbud	3.329.420	3.371.413	3.483.808	5
Botilbudslignende tilbud	4.910.327	5.234.975	5.445.040	11
	Helårspersoner			
Midlertidige botilbud	3.806	3.867	3.852	1
Længerevarende botilbud	2.833	2.801	2.829	0
Botilbudslignende tilbud	8.244	8.345	8.369	2
	Udgift pr. helårsperson i 1000 kr.			
Midlertidige botilbud	826	797	815	-1
Længerevarende botilbud	1.175	1.204	1.232	5
Botilbudslignende tilbud	596	627	651	9

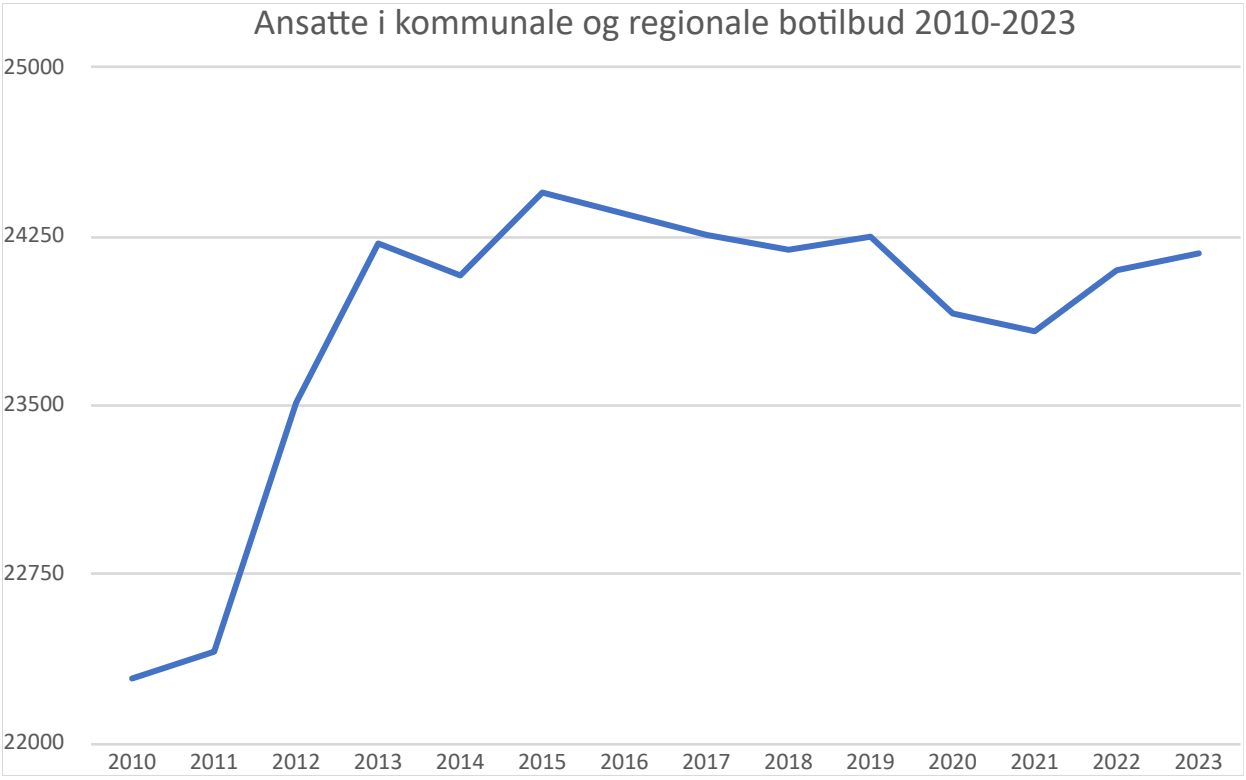
Kilde: Sekretariatet for Ekspertudvalget på socialområdet. Supplerende bilagsmateriale 1. Tabel 10.

Det kommunale lønindex steg i perioden 2018-2020 med 4,5 pct. Så målt i faste priser, er enhedsudgifterne i de midlertidige botilbud faldet med godt 3 pct., enhedsudgifterne i de længerevarende botilbud er omtrent uforandrede, mens enhedsudgifterne i de botilbudslignende tilbud er steget med 4-5 pct.

Der er desværre ikke gennemført tilsvarende beregninger for perioden efter 2020.

Udviklingen i antal ansatte i de regionale og kommunale botilbud fremgår af figur 3.

Figur 3



Kilde: KRL. Antal ansatte er omregnet til fuldtidspersoner og opgjort pr. august de enkelte år.

Den andel af personalet, der var lønnet som omsorgsmedhjælpere (dvs. ikke-uddannede) er steget fra 22,3 pct. i 2010 til 24,2 pct. i 2023. Omvendt er andelen, der lønnes efter socialpædagogernes overenskomst, faldet fra 41,3 pct. i 2010 til 37,6 pct. i 2023.[5]

Det skal understreges, at figur 3 alene omfatter personale i de *kommunale/regionale* botilbud.

De private/selvejende tilbud udgør en øget andel af botilbuddene. Det må derfor vurderes, at der også i de senere år er sket en stigning i personaletallet i botilbud, men det er vanskeligt at sætte tal på.

[5] Hertil kommer administrativt personale, fysioterapeuter, studerende og elever, personale til køkken/rengøring m.v.

2. Presset på bostederne

I dette kapitel belyses spørgsmålet, om de stigende udgifter til botilbud kan forklares med, at klientgruppen bliver stadig tungere, samtidig med, at det i stigende grad kun er borgere med store udfordringer, der henvises til botilbud.

Analysen viser, at der faktisk er meget, der tyder på en sådan sammenhæng. Ser vi på samfundsudviklingen, viser det sig, at:

- Antallet af borgere, der får diagnosen skizofreni er godt og vel fordoblet siden årtusindskiftet.
- En tilsvarende udvikling ses for bl.a. diagnoser indenfor autismespektret og ADHD.
- På bostederne afspejler dette sig i en kraftig stigning i antallet af beboere med forstyrrelser indenfor autismespektret. Disse udgør i 2020 5050 personer, svarende til 18 pct. af beboerne. Det er en stigning siden 2015 på 1240 personer, hvoraf 61 pct. har en eller flere andre diagnoser samtidig.
- Ekspertudvalget på socialområdet har beregnet, at beboere med autisme gennemsnitlig koster 33 pct. mere end en gennemsnitsbeboer.
- Også beboere med en voldsdom er dyrere end gennemsnittet. Ekspertudvalget kan konstatere, at også disse beboere stiger i antal, men at dette formentlig kun er "toppen af isbjerget", når det gælder den stigende vold på bostederne.
- Antallet af psykiatriske sengepladser er omtrent uændret eller måske svagt faldende de senere år.
- Alligevel er antallet af borgere, der nyvisiteres til et botilbud, faldet fra 3132 borgere i 2016 til 2609 borgere i 2021. I stedet er der sket en klar stigning i antallet af borgere med funktionsnedsættelser, der får støtte i eget hjem.

Alle disse forhold trækker i retning af, at beboergruppen på bostederne vil være stadig tungere.

De analyser, ekspertudvalget har gennemført, kan dog ikke give et fuldstændigt billede, bl.a. fordi de stort set alene bygger på registerdata. Ekspertudvalget har da også afholdt sig fra at give en samlet vurdering af udviklingen i beboersammensætningen.

2.1. Baggrund

Når man kan konstatere, at udgifterne til botilbud stiger, er det næste naturlige skridt i en analyse at undersøge, om kan henføres til, at der er blevet flere beboere, eller om de beboere, der er, kræver en større indsats, end man så tidligere.

Flere analyser peger i retning af en mere presset hverdag på bostederne.

Landsforeningen LEV offentliggjorde således februar 2022 resultaterne fra en rundspørge blandt de pårørende til borgere i botilbud. Analysen viste bl.a., at

- 70 pct. er enten helt enige eller enige i udsagnet "Kvaliteten af det pædagogiske arbejde på min pårørendes bosted er faldet i løbet af de seneste 5 år" (50 pct. "Helt enig")
- 60 pct. er enten helt enige eller enige i udsagnet "I løbet af de seneste 5 år er omfanget af støtte (timer) til min pårørende faldet mærkbart" (39 pct. "Helt enig")

- 40 pct. er enten helt enige eller enige i udsagnet ”Der er i løbet af de seneste 5 år kommet flere konflikter mellem personale og beboere, og mellem beboerne indbyrdes.” (24 pct. ”Helt enig”). Under 1/4 er helt uenige eller uenige i udsagnet (23 pct.)

Fagforbundet FOA har 2. november offentliggjort en undersøgelse blandt medlemmer, der arbejder på handicapområdet eller i socialpsykiatrien. Det viser sig, at 43 procent oplever et eller flere tegn på forråelse mindst en gang om ugen.

Institut for Menneskerettigheder angiver, at vold er et stigende problem på bostederne.[6]

Det er nærliggende at tænke sig, at en mere presset hverdag kan hænge sammen med, at klientellet får stadig flere udfordringer og/eller, at der skal stadig mere til, for at en borger kan få plads i et botilbud. I det følgende analyseres derfor en række forhold i samfundsudviklingen, der kan trække i denne retning.

Det skal nævnes, at når man fastsætter rammerne for den kommunale økonomi, vil man fra statens side som hovedregel give kompensation for øgede udgifter, hvis de skyldes den demografiske udvikling. Men som hovedregel kompenserer man ikke udgifter, der skyldes, at opgaverne bliver mere krævende – medmindre de øgede krav skyldes ændret lovgivning. Man kan dog naturligvis politisk beslutte at kompensere alligevel.

2.2. Ændringer i målgruppe m.v.

Det såkaldte Ekspertudvalg på Socialområdet har fået gennemført en række registerbaserede analyser, der giver nogle indikationer på ændringer i målgruppen. Disse delanalyser er dog ikke sammenfattet til en samlet vurdering af, i hvilket omfang målgruppen har ændret sig, ligesom man heller ikke har inddraget en vurdering af, om udviklingen fx kan være påvirket af, hvad der sker på tilgrænsende områder, fx de psykiatriske sygehuse.

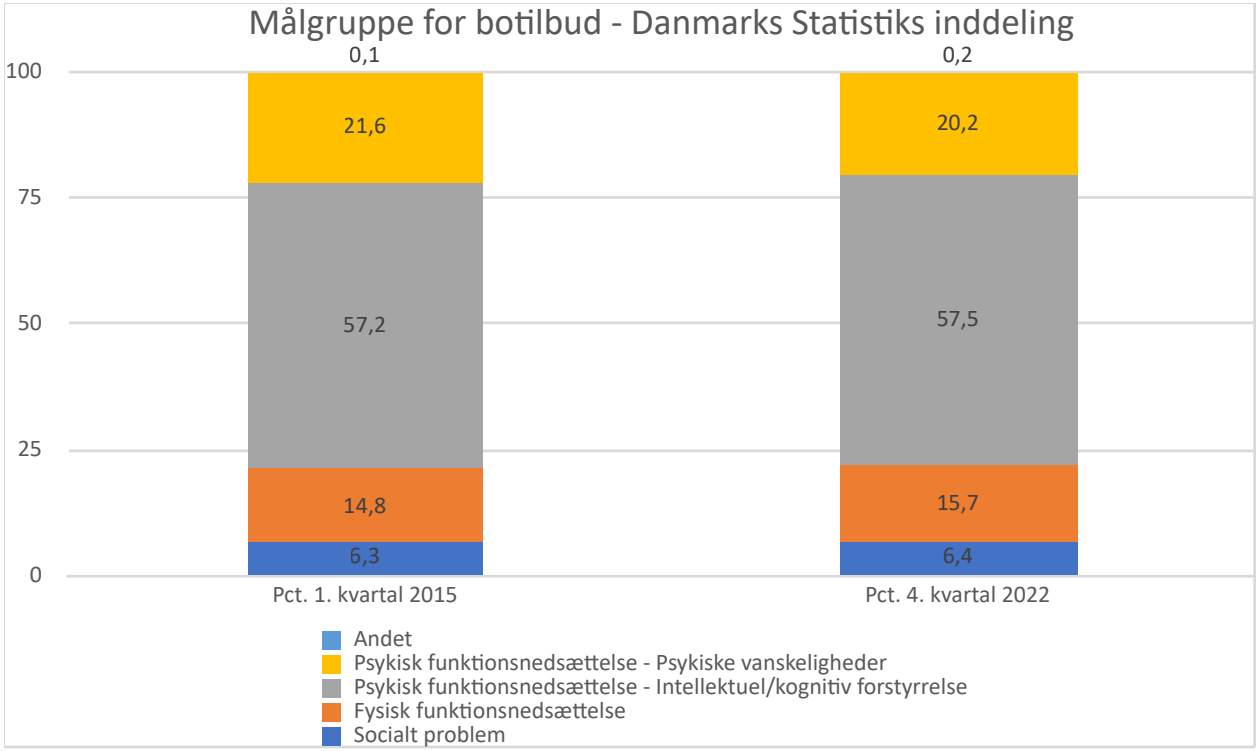
I det følgende gennemgås nogle indikatorer for ændringer i målgruppe m.v. Her benyttes dels tal fra ekspertudvalgets bilagsrapport, dels andre kilder.

Det skal understreges, at indikatorerne alene bygger på, hvad man kan finde oplysninger om i nationale registre. Det giver selvsagt et ufuldstændigt billede.

Figur 4 viser den inddeling på målgrupper, som Danmarks Statistik anvender.

[6] ”Voldsofre med psykiske og kognitive handicap. En undersøgelse af barrierer i straffesager”. Institut for menneskerettigheder 2020.

Figur 4.



Kilde: Statistikbanken

Figuren viser, dels hvilke målgrupper, der var i starten af 2015, dels ved udgangen af 2022.

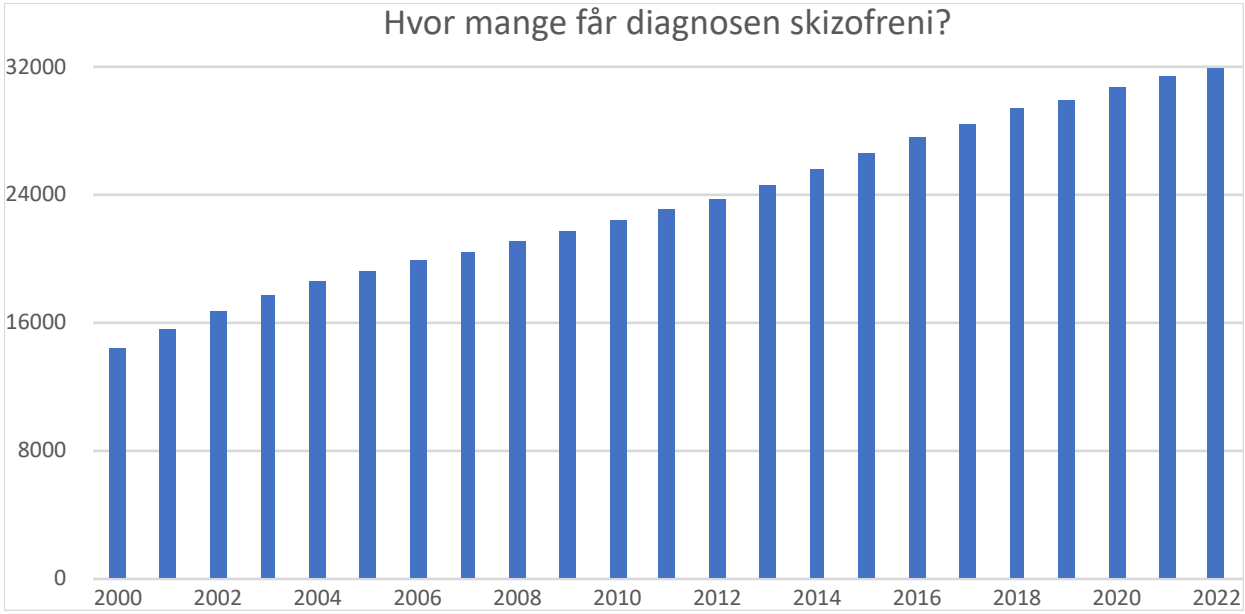
Det ses, at langt den største målgruppe er ”intellektuelle/kognitive forstyrrelser”. Det omfatter både udviklingshæmmede, fx personer med Downs syndrom, og personer med fx autisme eller ADHD. Gruppen ”psykiske vanskeligheder” omfatter især personer med egentlige psykiske sygdomme.

Det ses, at fordelingen på statistiske hovedgrupper stort set er uændret de senere år. Men som vi skal se, kan der alligevel godt være sket betydelige ændringer i klientgruppen, der betyder, at klientgruppen præges af større udfordringer.

Der er således en række underliggende tendenser i samfundet, som peger i retning af, at en øget andel af borgerne oplever psykiske vanskeligheder eller kognitive forstyrrelser.

Som det fremgår af figur 5, er antallet af borgere, der får diagnosen skizofreni godt og vel fordoblet siden årtusindskiftet.

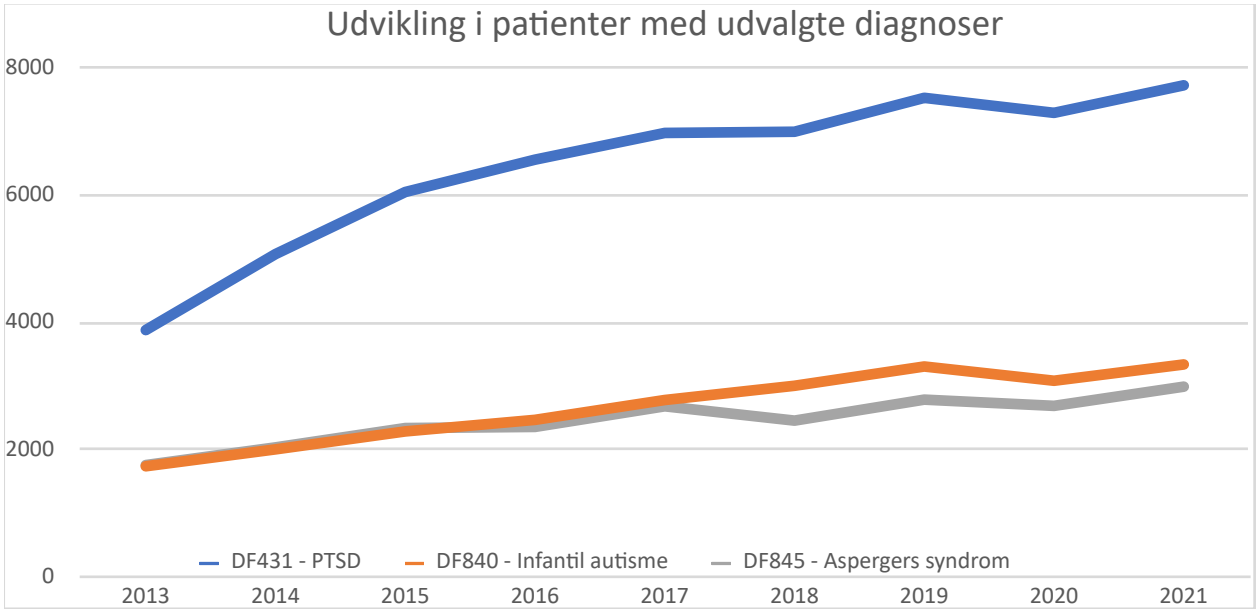
Figur 5



Kilde: Sundhedsdatastyrelsen

Figur 6 viser udviklingen siden 2013 af nogle andre udvalgte diagnoser ifølge landspatientregistret.

Figur 6



Kilde: Sundhedsdatastyrelsen. ESundhed.

Udtræk fra landspatientregistret viser også, at antallet af patienter med diagnosen "forstyrrelse af aktivitet og opmærksomhed" (bl.a. ADHD) fra 2013 til 2021 voksede fra 11.320 til 17.210 patienter.

Derimod er der ikke sket nogen voldsom vækst i antallet af borgere, der diagnosticeres med fx bipolar lidelse eller depressioner.

Udviklingen i antallet af borgere, der får en psykiatrisk diagnose, kan have flere af årsager:

- Der er af en eller anden grund – eller en kombination af mange grunde - flere borgere, der har psykiatriske lidelser
- Det er blevet sværere for mennesker med psykiatriske udfordringer at trives
- Vi er blevet bedre til at diagnosticere de psykiske problemer

Formentlig er forklaringen på det stigende antal borgere med en psykiatrisk diagnose en kombination af disse årsager.

Men uanset om stigningen for visse diagnoser – fx autisme – delvis kan henføres til, at man opdager flere tilfælde end før, giver stigningen udfordringer for sundhedsvæsnet og det sociale system. Man kan naturligvis ikke nægte at sikre tilbud til disse grupper med den begrundelse, at deres udfordringer for nogle år tilbage ikke rigtig blev erkendt.

Det skal bemærkes, at en enkelt af de traditionelle brugergrupper på botilbudsområdet – nemlig borgere med Downs syndrom – på langt sigt vil blive mindre. Indførelsen af nakkefoldsscanning i 12. graviditetsuge betyder, at antallet af levendefødte børn med Downs er drastisk reduceret de senere år. På kort sigt betyder det ikke væsentligt færre beboere til botilbuddene, fordi de fleste med Downs formentlig bor hos forældrene i deres barndom og en del af ungdommen. Hertil kommer, at det de senere år er lykkedes at reducere dødeligheden blandt mennesker med Downs, så den enkelte lever længere i gennemsnit. Ekspertudvalgets analyser kan derfor heller ikke konstatere en nedgang i antallet af brugere med mental retardering. Men på *langt* sigt vil der være færre mennesker med Downs syndrom i botilbud.

2.3. Ændringer i beboersammensætningen

Ekspertudvalget på socialområdet har ved hjælp af registerdata søgt at belyse, hvilke ændringer, der er sket i beboergruppen. Hvis man ser på diagnoser m.v.

Det kan konstateres, at der bl.a. er sket en kraftig stigning i antallet af borgere med forstyrrelser indenfor autismespektret. Disse udgør i 2020 5050 personer, svarende til 18 pct. af beboerne. Det er en stigning siden 2015 på 1240 personer, hvoraf 61 pct. har en eller flere andre diagnoser samtidig.[7]

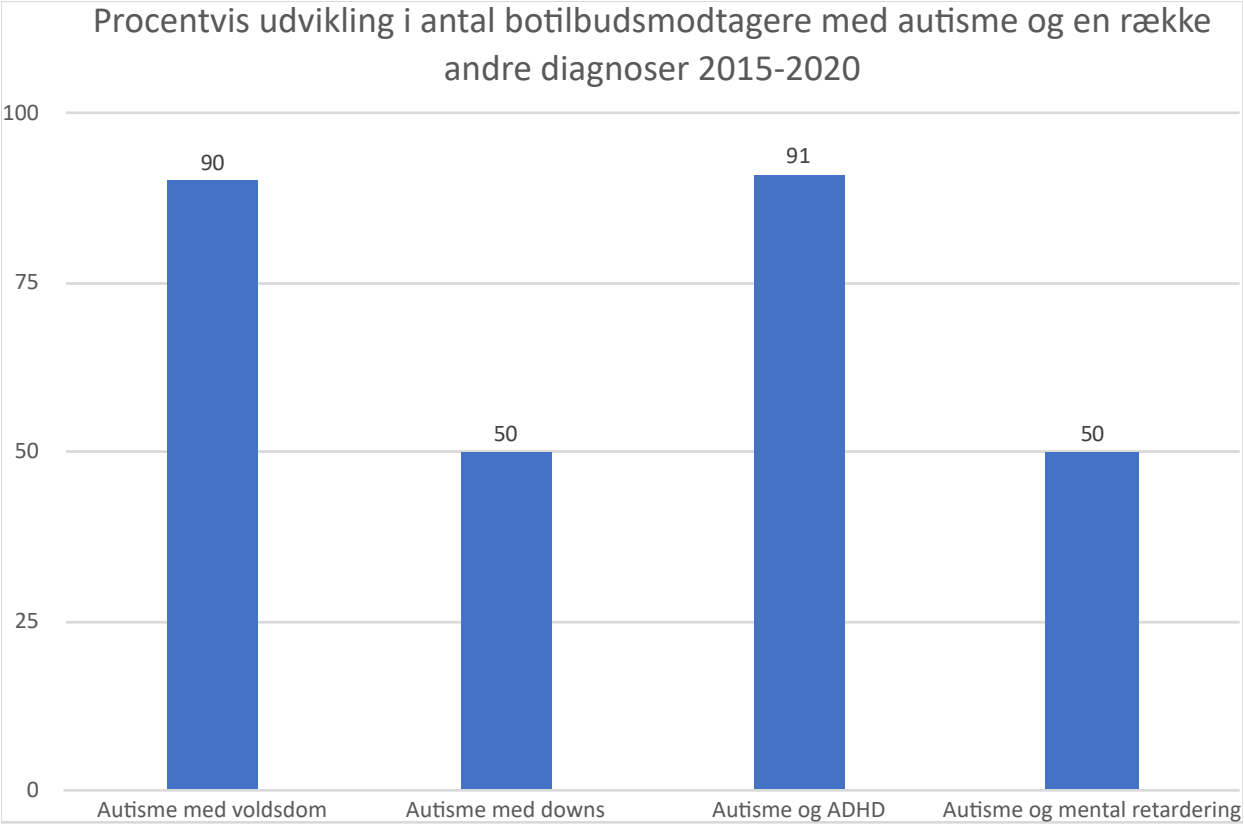
Problemstillingen er også belyst i en analyse udarbejdet af KLs publikation Momentum.[8]

Analysen viser, at det især er dyreste pladser, der står for udgiftsstigningen. Der er kommet flere borgere med meget komplekse problemer. Det gælder ikke mindst tilfælde, hvor autisme er kombineret med andre diagnoser, jf. Figur 7.

[7] Ekspertudvalget. Supplerende bilagsmateriale nr 15. s. 23.

[8] Momentum 30. maj 2022.

Figur 7



Kilde: Momentum/KL på baggrund af data fra 69 kommuner.

Ekspertudvalget har på grundlag af data fra 16 kommuner beregnet, at netop de grupper, som er steget mest, typisk er de samme, som har højest enhedsudgifter.

Mens den gennemsnitlige udgift pr. plads i et botilbud i 2021 således var 0,78 mill.kr., var den 1,04 mill. kr. for beboere med en diagnose inden for autismespektret.

Analysen viser også, at antallet af botilbudsmodtagere, der både har en psykiatrisk diagnose og en voldsdom, er steget fra 276 i 2015 til 419 i 2020, dvs. med 52 pct.

Det hedder herom i bilagsrapporten: *"Kommunerne oplever i stigende omfang problemer med udadreagerende borgere i botilbud (VIVE, 2022). Da der ikke findes dækkende data vedr. "udadreagerende adfærd", undersøges i dette afsnit omfanget af voldsdomme blandt beboere i botilbud, hvilket naturligvis kun afslører "toppen af isbjerget"."*

Ser man på de beboere, der har en voldsdom, koster de i gennemsnit 1,13 mill. kr. årligt. Men det er vigtigt at bemærke, at det efter udvalgets eget udsagn kun er toppen af isbjerget.

Alt i alt tyder meget således på, at den klientgruppe, botilbuddene retter sig mod, har ændret sig mærkbart de senere år, og at klientgruppen gennemgående har større udfordringer.

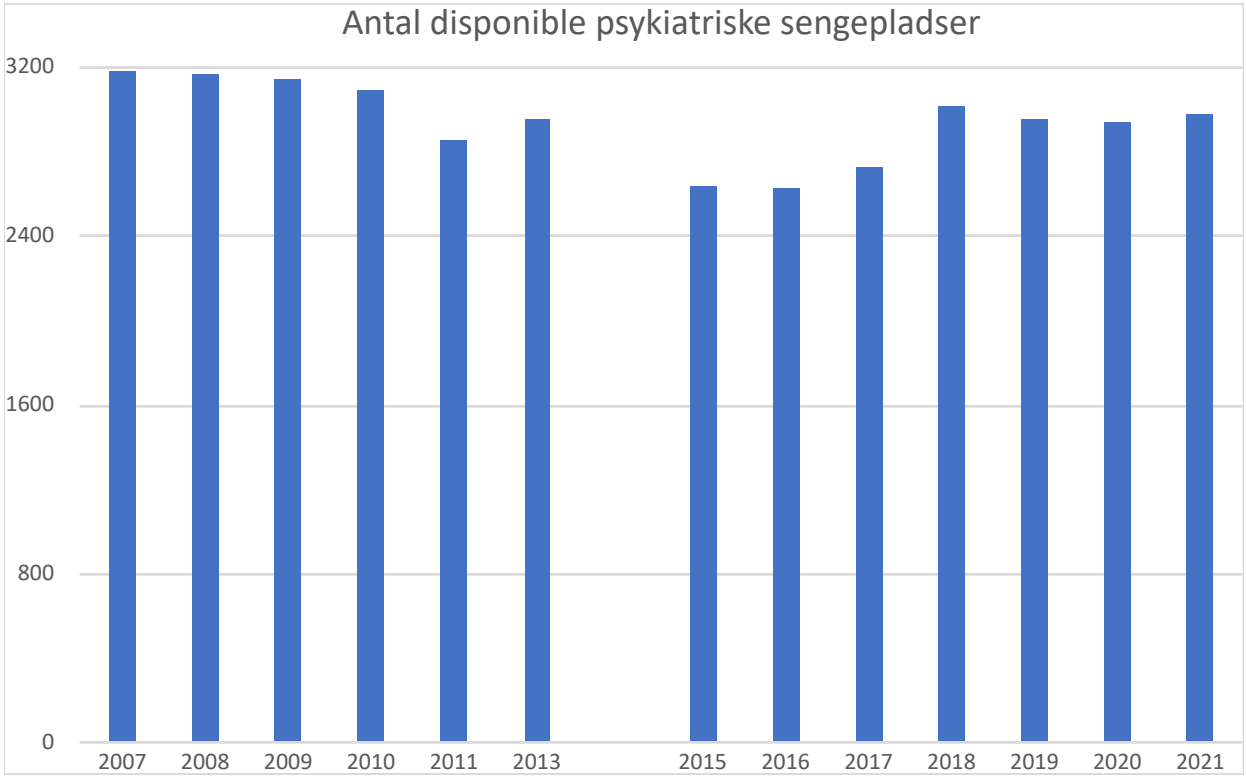
Som nævnt tidligere har ekspertudvalget imidlertid ikke kunnet give et *samlet* bud på, i hvilket omfang, der er sket ændringer i klientgruppen, og hvilke ændringer, der er tale om.

2.4. De tilgrænsende områder

Som nævnt er det også vigtigt at se på udviklingen på tilgrænsende områder. Hvis det fx er svære at få plads på et psykiatrisk sygehus, vil det alt andet lige øge presset på botilbuddene.

Ser vi på antallet af disponible psykiatriske sengepladser på sygehusene, fremgår udviklingen af figur 8.

Figur 8



Kilde: Sundhedsdatastyrelsen. ESundhed

Det ses, at disponible psykiatriske sengepladser er omtrent uændret eller måske svagt faldende over årene.[9]

Når behovet for psykiatrisk bistand øges, men der ikke sker en forøgelse af antallet af psykiatriske sengepladser, betyder det øget pres på de tilbud, der ellers er til personer med psykiske vanskeligheder. Det gælder ikke mindst botilbud, hvor mennesker med psykiske vanskeligheder tegner sig for 3/4 af beboerne.

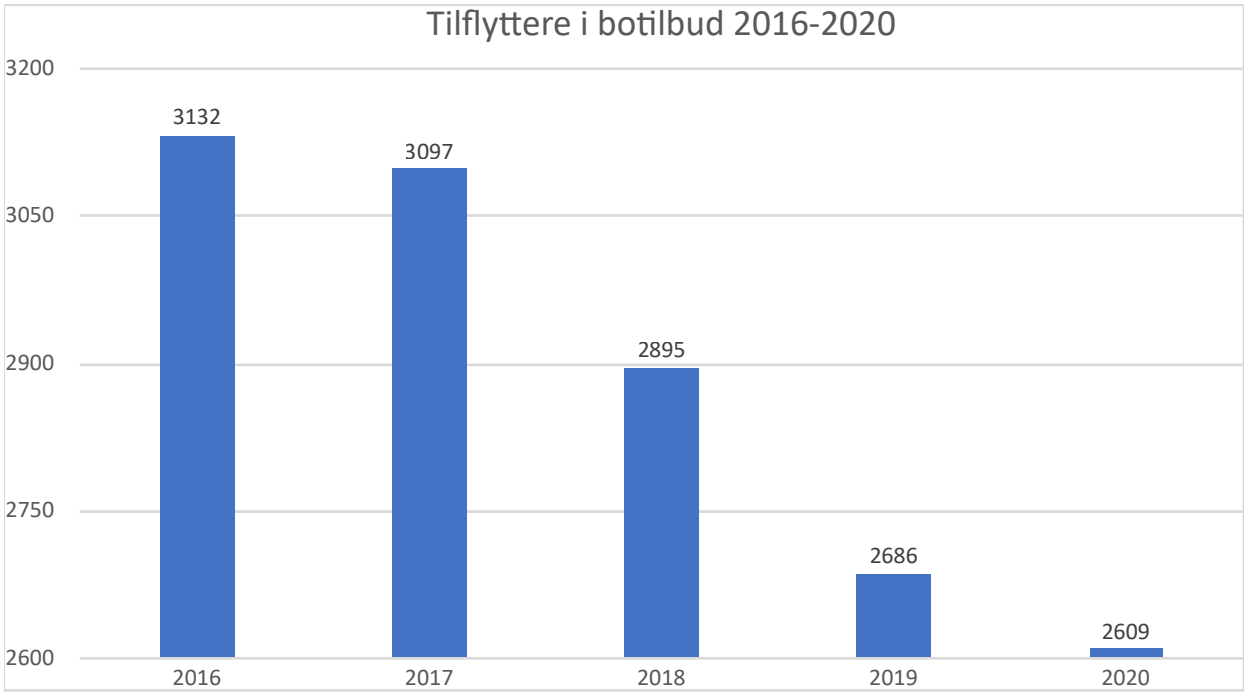
Dette må forventes at give et pres på to måder:

- Dels vil der være efterspørgsel efter flere pladser
- Dels må man vente, at de borgere, som får en plads i et botilbud, i stadig højere grad vil være de borgere, som har allermest behov, fordi de "lettere" tilfælde bedre kan undvære et botilbud. Man må med andre ord forvente, at botilbuddene skal modtage borgere med stadig mere komplekse problemer.

[9] Det skal bemærkes, at antallet af psykiatriske sengepladser allerede i 1976 blev reduceret kraftigt i forbindelse med, at de psykiatriske sygehuse overgik til amterne. I 1976 var der godt 2 psykiatriske sengepladser pr. 1000 danskere. I 1993 var tallet reduceret til ca. 0,8, og i 2007 var det ca. 0,6.

Faktisk er kommunerne de senere år blevet mere tilbageholdende med at give plads i botilbud til nye borgere, jf. Figur 9.[10]

Figur 9

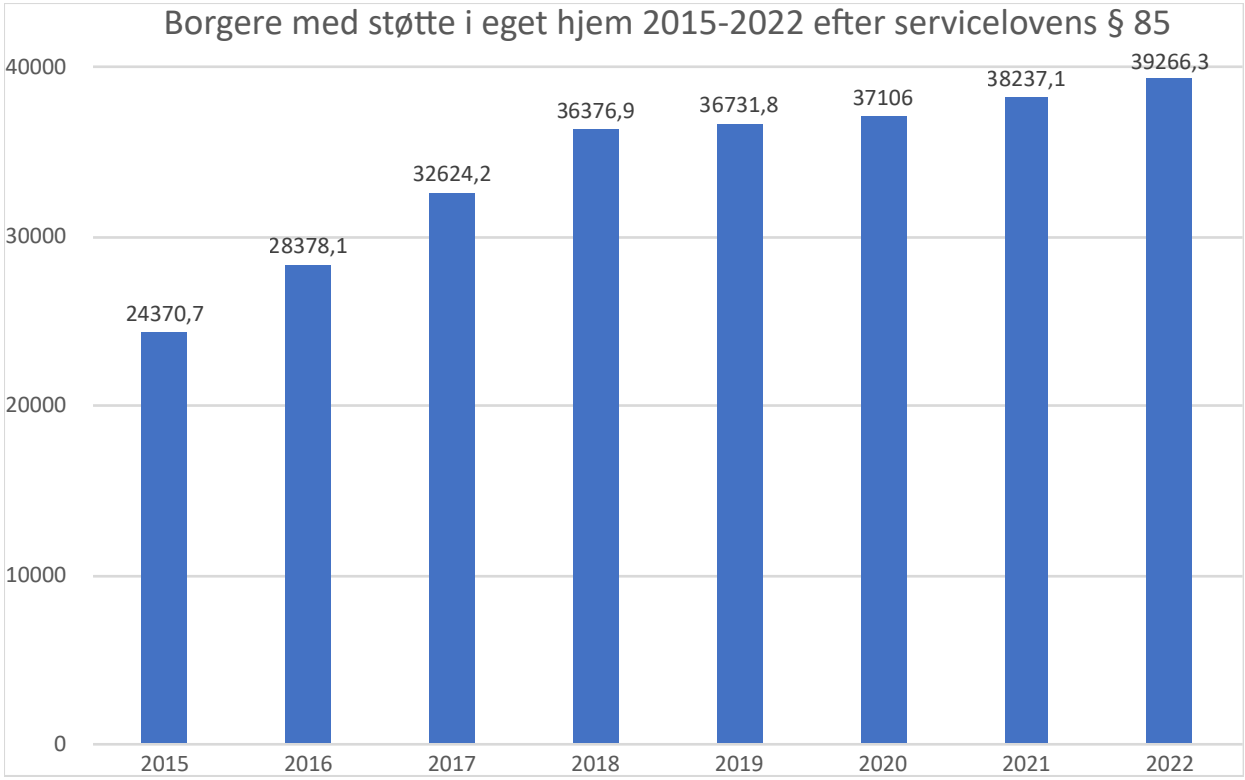


Kilde: Ekspertudvalget. Supplerende bilagsmateriale 9. Borgere i botilbud. Figur 5.

Mange kommuner søger i stedet at klare problemerne ved længst muligt at give støtte i eget hjem, jf. figur 10.

[10] Indtil 2019 var antallet af fraflyttere dog mindre end antallet af tilflyttere, så det samlede antal beboere steg en smule.

Figur 10

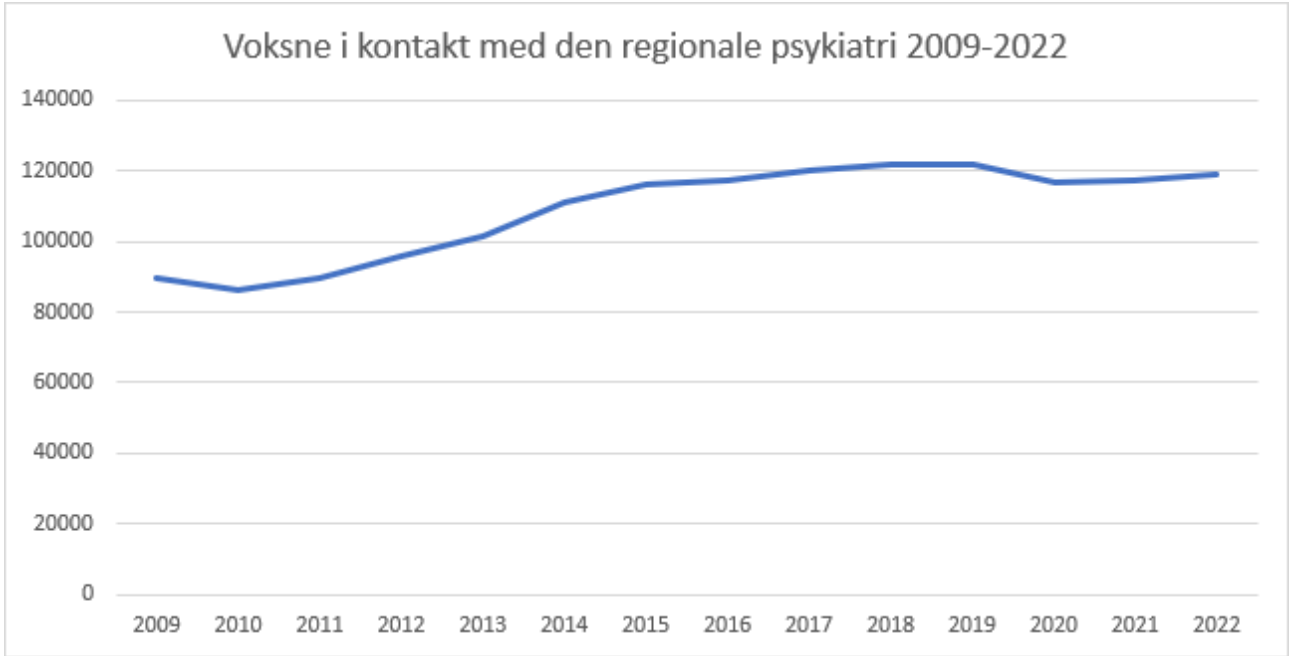


Kilde: Statistikbanken

Presset på psykiatrien beskrives også i den 2030-plan, regeringen fremlagde november 2023.

Planen viser bl.a. den vækst i behovet for psykiatrisk bistand, som er vist i Figur 11.

Figur 11



Kilde: Finansministeriet. "Danmark Rustet til fremtiden". Tabelmateriale. Finansministeriet gør opmærksom på, at tallene for de sidste par år kan være påvirket af bl.a. Covid-epidemien.

Regeringen skriver på den baggrund:

"Antallet af mennesker i Danmark, som lever med psykiske lidelser, er steget i de senere år. Det har betydet længere ventelister, ligesom det har haft betydning for, hvor hurtigt personer med en psykisk lidelse kan få den rette hjælp. Det er en hovedprioritet for regeringen at styrke psykiatrien. Regeringen har afsat yderligere 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030 til en historisk stor prioritering af psykiatriområdet på tværs af sektorer."

Man kunne på den baggrund have tænkt sig, at man også ville opprioritere botilbuddene, som jo overvejende modtager mennesker med psykiske udfordringer, men det synes ikke at ske.

3. Kommunernes forvaltning af botilbudsområdet

I forbindelse med strukturreformen i 2007 blev handicapområdet med få undtagelser overført til kommunerne. Lige siden har der været udbredt kritik af kommunernes håndtering af området. Der stilles spørgsmålstegn ved, om kommunerne generelt magter at behandle alle sagerne på et fagligt tilstrækkeligt niveau.

Det er sandsynligt, at der i mange tilfælde kan ligge sparehensyn bag, når kommunerne afgør sagerne på et utilstrækkeligt grundlag, men det er ikke sikkert, at det i det lange løb er billigere ikke at sikre det rigtige tilbud fra starten.

Kommunernes forvaltning af botilbudsområdet belyses i dette kapitel på to måder:

- Den faktiske håndtering af sagerne er belyst gennem Ankestyrelsens og Rigsrevisionens undersøgelser. Begge dele peger i retning af store problemer med at sikre en betryggende faglig vurdering af de enkelte sager
- Sammenholder man budget- og regnskabstal for området viser det sig, at kommunerne i vidt omfang underbudgetterer udgifterne til botilbud. Budgetoverskridelserne på dette område er langt større end på andre serviceområder.
- Men når man på den måde underbudgetterer det ene år efter det andet, kan det ikke forklares ved, at kommunernes handlemuligheder har for snævre rammer. For rammerne er ikke blevet snævrere i perioden.

3.1. Ankestyrelsens afgørelser. Rigsrevisionens undersøgelser

Ser man på Ankestyrelsens afgørelser på botilbudsområdet, viser styrelsens statistik, at man i 2022 behandlede 337 klager om botilbud. Heraf blev 5 pct. ændret/omgjort og 44 pct. blev hjemvist. Især det sidste tal er værd at bide mærke i. Den generelle tendens er ikke først og fremmest, at Ankestyrelsen mener, borgeren har krav på noget, der koster mere. Derimod finder man i et stort antal sager, at kommunen simpelthen ikke har forstået at undersøge dem ordentligt.

Ser man på alle Ankestyrelsens omgørelser på handicapområdet i perioden 2019-2021 skyldes 65 pct. af det samlede antal årsager mangelfuldt oplysningsgrundlag/ mangelfuld begrundelse. 21 pct. skyldes, at afgørelsen ikke er inden for lovens rammer.[11]

Man kan evt. indvende, at tallene også skal sættes i forhold til, at der fx er 2000-3000 nytilflyttede til botilbud. De fleste klager med andre ord ikke, hvad enten dette skyldes, at de er tilfredse med deres tilbud eller ikke har ressourcer til at klage.

Men alt tyder på, at utilfredsstillende sagsbehandling ikke kun gælder de sager, der klages over. Rigsrevisionen har således undersøgt 50 tilfældige sager på handicapområdet. I mere end halvdelen af sagerne fandt man formelle og indholdsmæssige mangler.

I deres bemærkninger til undersøgelsen hæfter statsrevisorerne sig navnlig ved følgende resultater:

- Ankestyrelsens statistik og undersøgelsen viser, at der er mange fejl i kommunernes afgørelser på handicapområdet. Ankestyrelsens omgørelser af kommunale afgørelser på handicapområdet – som

[11] Ifølge Rigsrevisionens rapport nr. 13/2021.

er steget løbende siden 2014 – skyldes fortrinsvist utilstrækkelig sagsoplysning, eller at kommunernes afgørelser ikke er inden for lovens rammer.

- Der er særligt mange fejl i sager vedrørende hjælp til forældre til børn med handicap, i sager vedrørende visitation af borgere til tilbud og i sager vedrørende brug af magtanvendelse. Rigsrevisionens gennemgang af 50 sager viser desuden, at der er formelle og indholdsmæssige mangler i mere end halvdelen af sagerne.
- Kommunernes systemunderstøttelse og registreringer på handicapområdet er mangelfulde, og kommunerne er ikke i stand til at levere data med tilstrækkelig validitet.
- Socialstyrelsens auditfunktions initiativer har ikke været tilstrækkelige til at rette op på, at der i en længere årrække har været en uensartet praksis, fejl og uhensigtsmæssigheder i de 5 socialtilsyn, som skal føre tilsyn med de sociale tilbud.

Det hedder desuden i rapporten:

"Statsrevisorerne finder, at Social- og Ældreministeriet har ført et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at kommunernes forvaltning af tilbud og ydelser på handicapområdet i mange tilfælde ikke overholder serviceloven….

Statsrevisorerne beklager, at Social- og Ældreministeriet i adskillige år ikke har fulgt op på sin viden om problemer og uhensigtsmæssigheder i kommunernes forvaltning af handicapområdet, og at overvågningen af kommunernes forvaltning af området er sket på baggrund af et ufuldstændigt og mangelfuldt datagrundlag….

Statsrevisorerne opfordrer på baggrund af beretningen Folketinget til at overveje, om der er strukturelle problemer bag de åbenbart tilbagevendende problemer på handicapområdet, trods mange års indsats for at rette op."

Hvor mangelfuld den faglige forvaltning på botilbudsområdet mange steder er, belyses også i Rigsrevisionens undersøgelse om "Borgerforløb fra psykiatrien til sociale botilbud" og de bemærkninger, statsrevisorerne har haft til denne undersøgelse (juni 2023).

Baggrunden for denne undersøgelse var, at folketinget i 2019 ændrede psykiatriloven, så det blev gjort til en lovkrav, at der skulle udarbejdes udskrivningsaftaler og koordineringsplaner, når voksne blev udskrevet fra en psykiatrisk sygehusafdeling til et bosted.

Rigsrevisionens analyse af 4.483 indlæggelser viser, at borgerne i 73 % af tilfældene bliver udskrevet fra indlæggelse uden den lovpligtige udskrivningsaftale. Rigsrevisionens gennemgang af 90 tilfældigt udvalgte sager viser desuden, at i de 19 tilfælde, hvor der var udarbejdet en udskrivningsaftale, levede ingen af aftalerne op til indholdskravene i vejledningen til psykiatriloven. Der manglede fx oplysninger om den fremtidige behandling og om, hvem der havde ansvaret for at revurdere aftalen.

Regionerne har for 81 pct. af indlæggelsesforløbene, hvor borgeren var hjemløs ved udskrivningen, udskrevet borgeren uden en udskrivningsaftale….

Det hedder også:

"Der er indikationer på, at kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang visiterer udskrevne borgere til botilbud, som er godkendt til at dække borgernes behov. Fx er borgere med psykiske lidelser og samtidigt misbrug i 52 ud af 91 tilfælde visiteret til et botilbud, som ikke er godkendt til at håndtere både psykiske lidelser og misbrug…."

Borgere med psykiske lidelser og lange ophold på herberger har i 68 % af tilfældene opholdt sig på et herberg, der ikke er godkendt til borgere med psykiske lidelser.

3.2. Regnskabs- og budgettal

Sammenholder man budget- og regnskabstal, viser det sig, at der år efter år sker meget betydelige budgetoverskridelser på botilbudsområdet. Det fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Budgetterede udgifter og faktiske regnskabstal på botilbudsområdet 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
	Mill. Kr. i løbende priser				
Regnskab	17.526	18.263	19.174	20.130	21.544
Budget	16.486	17.245	18.253	19.135	19.958
Afvigelse	1.040	1.018	921	994	1.586
	Pct.				
Afvigelse i pct.	6,3	5,9	5	5,2	7,9

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger

Går man ned på kommuneniveau, kan den manglende overensstemmelse mellem regnskab og budget være endnu større. Tabel 6 viser dette med et eksempel fra Kalundborg.

Tabel 6. Budgetterede udgifter og faktiske regnskabstal på botilbudsområdet 2018-2022 i Kalundborg.

	2018	2019	2020	2021	2022
	Mill. Kr. i løbende priser				
Regnskab	194	197	190	139	189
Budget	159	160	192	225	246
Afvigelse	-35	-37	2	86	57
	Pct.				
Afvigelse i pct.	-18	-18,8	1,1	61,9	30,2

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger

Som det fremgår af tabel 7, er budgetoverskridelserne på botilbudsområdet gennemgående langt større end på andre større serviceområder.

Tabel 7. Budgetoverskridelse i pct. på udvalgte større serviceområder

Serviceområde	2018	2019	2020	2021	2022
	Budgetoverskridelse i pct.				
Folkeskoler	1,2	0,7	-0,4	2,2	3,2
Dagtilbud	0,7	-0,3	1,1	2,3	1,7
Hjemmehjælp til ældre omfattet af frit valg af leverandør	1,1	0,3	-0,1	2,8	-0,6
Botilbud	6,3	5,9	5	5,2	7,9

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Statistikbanken

Når man på den måde underbudgetterer det ene år efter det andet, kan det ikke forklares ved, at kommunernes handlemuligheder har for snævre rammer. For rammerne er ikke blevet snævrere i perioden. I stedet må man spørge, om de beslutninger, der træffes om økonomiske rammer i de enkelte kommuner, bygger på tilstrækkeligt kendskab til områdets udvikling.

Det er især budgetteringen i forhold til private og selvejende tilbud, der ofte er urealistisk, jf. tabel 8.

Tabel 8. Budgetterede og faktiske kommunale udgifter til private og selvejende botilbud. 2018-2022

År	2018	2019	2020	2021	2022
	Mill. Kr.				
Budget	2.198	2.441	2.870	3.003	3.436
Regnskab	3.989	4.404	4.899	5.395	6.069

Kilde: Statistikbanken

I forhold til tabel 8 kan man sige, at det nok ikke er afgørende i forhold til kommunernes samlede økonomi, om man ved budgetlægningen har forudsat den ene eller den anden ejerform. Pengene kommer fra samme konto. Alligevel vidner tallene om mangelfuld styring.

Der kan derfor være grund til at se nærmere på de kommunale styringsredskaber.

Mange kommuner har de senere år søgt at begrænse udgifterne ved hjælp af såkaldt benchmarking. Det er meget forskelligt fra kommune til kommune, hvor mange penge pr. borger, der bruges på botilbud. Det såkaldte ekspertudvalg har undersøgt disse variationer, men har ikke fundet noget klart mønster i, hvad der betinger et forskelligt udgiftsniveau.[12]

Benchmarking kan ske på mange måder, men i en enkel form kan det ske ved, at kommunens økonomiske forvaltning sammenligner udgiften pr. indbygger i kommunen med de tilsvarende udgifter i andre kommuner. Hvis man så konstaterer, at man ligger højere end sammenlignelige nabokommuner, tages det som et tegn på, at man har et højt serviceniveau, hvorfor man kan reducere budgettet.

Det meddeles socialforvaltningen med opfordring til at finde besparelser. Herefter vil man typisk se, at socialforvaltningen gennemgår botilbudssagerne nok engang og sammenholder med ankestyrelsens praksis og andre retningslinjer. Men hvis det her viser sig, at det er meget få besparelser at hente, vil resultatet blive en budgetoverskridelse.

I forhold til benchmarking må man naturligvis også være opmærksom på, at den enkelte kommunes botilbud er forankret i lokale institutioner, som kan være meget forskellige, og som ikke kan ændret hurtigt.

I et bilag findes tal for de enkelte kommunernes udgiftsniveau på botilbudsområdet og for deres eventuelle budgetoverskridelse i 2022.

[12] Supplerende bilagsmateriale 7. Kommunale variationer i udgiften til botilbud.

4. Det empiriske grundlag for ekspertudvalgets forslag

De seneste år har der været betydeligt fokus på udgifterne til mennesker med handicap eller andre specielle udfordringer.

Regeringen har således bebudet, at man ønsker at inkludere flere børn i normalklasserne i folkeskolen. Det sker især med henvisning til, at specialtilbuddene tegner sig for en uforholdsmæssig stor del af udgifterne. Man vil derfor – inden for den givne økonomiske ramme - kunne sikre flere ressourcer til normalklasserne, hvis specialtilbuddene reduceres.

På socialområdet har udgifterne på det såkaldte specialiserede socialområde været genstand for løbende debat. Kommunernes (og regionernes) udgifter har været stigende de senere år, og regeringen har – stort set - sagt nej til at kompensere denne stigning, når regeringen har fastsat rammer for den kommunale økonomi. Det betyder to ting:

- Kommunerne har søgt at spare på disse udgifter
- I det omfang, man ikke har kunnet finde besparelser på det specialiserede socialområde, har man måttet spare på den øvrige kommunale service.

Både i forhold til folkeskolen og i forhold til det specialiserede socialområde er udgangspunktet således, at de økonomiske rammer er givet.

I forhold til det specialiserede socialområde nedsatte regeringen i maj 2022 et såkaldt ekspertudvalg, som skulle komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en udvikling på området, det er fagligt og økonomisk bæredygtig.

I det kommissorium, udvalget fik ved sin nedsættelse, blev det bl.a. fremhævet, at

"Vi skal vide, hvad der driver udviklingen i udgifterne og borgernes indsatser. En effektiv udnyttelse af ressourcerne på det sociale område forudsætter en viden om, hvilke indsatser, målgrupper og bredere samfundstendenser der kan drive udgiftspresset i kommunerne. Det er vigtigt at blive klogere på, hvilken betydning udviklingen i modtagergruppen – både i forhold til aktivitet og indsatser - og de prioriteringer kommunerne foretager i deres indsatser overfor borgerne kan have for udgiftsudviklingen…"

Det er med andre ord i nogen grad lagt op til, at udvalget som udgangspunkt bør undersøge, om der er noget i samfundsudviklingen, som har gjort udfordringerne større.

Det hedder imidlertid også i kommissoriet:

"Anbefalingerne skal i udgangspunktet være neutrale for de offentlige finanser på langt sigt, og de skal udformes på en måde, der understøtter en stabil økonomisk ramme fremadrettet."

Udvalget afgav i maj 2023 sin første delrapport, som især har fokus på at styrke kommunernes muligheder for at kunne vælge billige løsninger.

Udvalgets sekretariat har gennemført en række analyser – især med registerdata – der giver en nærmere belysning af udgifter, borgernes diagnoser m.v.

I delrapporten er man dog ikke nået frem til en klar sammenhængende forklaring på udgiftsudviklingen. Man kan ganske vist ikke afvise, at en væsentlig del af udgiftsudviklingen kan hænge sammen med, at de borgere, det drejer sig om, har et stigende behov. Og det er nærliggende at tænke sig, at der kan være en afsmitning fra fx psykiatrien, som også er under pres i disse år. Men udvalget erkender åbent, at man ikke har besvaret disse spørgsmål.

Det hedder således i delrapporten: *"Udgiftsstigningen på voksenområdet drives særligt af botilbud. Udgiftsstigningen på botilbudsområdet kan overordnet ikke forklares af en tilsvarende stigning i antallet af modtagere af botilbud i perioden fra 2018 til 2021, der er seneste år med data om modtagere. Der er derfor heller ikke kun tale om en stigning i de samlede udgifter til botilbud. Der er også tale om stigende enhedsudgifter, dvs. at de gennemsnitlige udgifter pr. modtager stiger. Hvorvidt dette afspejler stigende behov blandt modtagerne kan ikke konkluderes. Men det er tydeligt, at de stigende udgifter til botilbudsområdet ikke alene skyldes, at flere borgere har ophold i denne tilbudstype.*

De borgere, der modtager de dyreste indsatser, er typisk borgere med meget komplekse udfordringer og behov, herunder borgere med svær autisme, ADHD, udviklingshæmning og/eller volds- eller foranstaltningsdomme. Nærværende rapport forholder sig ikke til snitfladeproblematikker i forhold til tilstødende områder…"

Når det ikke lykkes at give et samlet billede af årsagerne til udgiftsudviklingen, kan det hænge sammen med, at sekretariatets analyser stort set alene bygger på registerdata. Her er botilbudsbrugere koblet sammen med psykiatriske diagnoser, støtte til handicap og evt. kriminalitet. Men det er langt fra alle brugere, der overhovedet har en diagnose eller et fastslået handicap. Diagnoser hos praktiserende psykiatere er ikke med i landspatientregistret. Der kan være mange udfordringer hos patienterne, som ikke falder inden for det psykiatriske felt. Og oplysninger om aktiviteter m.v. i forhold til den enkelte beboer kan man ikke finde registerdata for.

Når det fx gælder den formentlig stigende vold i bostederne, konstaterer sekretariatet selv, at den indikator, man har valgt (tidligere dom for vold), formentlig kun viser toppen af isbjerget.

Ville man have en mere dækkende beskrivelse, måtte man i givet fald søge at afdække en række med andre metoder, fx spørgeskemaundersøgelser eller kvalitative studier.

Der er imidlertid en række indikatorer – også i udvalgets egne bilagsrapporter -, som peger i retning af større udfordringer. Dette er belyst i Kapitel 2.

Selv om udvalget ikke kan give en klar forklaring på, hvorfor udgifterne er steget, fremlægger det alligevel 11 anbefalinger. I det følgende diskuteres disse anbefalinger og deres empiriske grundlag.

De fleste anbefalinger bygger ikke på empiriske undersøgelser, men på drøftelser i udvalget og på, hvad kommunerne angiveligt oplever som problemer. Det betyder samtidig, at det er vanskeligt at foretage konsekvensberegninger af udvalgets anbefalinger. For når man ikke har data for, hvor udbredte de problemer er, man peger på, kan man heller ikke beregne, hvor mange mennesker, de forskellige forslag vil berøre, og hvad de evt. vil give i besparelser.

4.1. De 11 anbefalinger

I oversigtsform ser de 11 anbefalinger således ud:

1. Øget mulighed for at fastsætte lokale serviceniveauer

2. Ændring af servicelovens formålsbestemmelse

3. Styrket interessentinddragelse og helhedsbetragtning i Ankestyrelsen

4. Øget fleksibilitet i regler om anvendelsen af botilbud

5. Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven

6. Eftersyn af tilsyn med sociale tilbud

7. Indførelse af takstloft på områder med selvmøderprincip

8. Indførelse af beløbsgrænse for alternative tilbud

9. Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet

10. Nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse

11. Sikring af bedre viden og data

Navnlig de anbefalinger, som har med botilbud at gøre, kommenteres i det følgende, idet der sættes fokus på spørgsmålet om det empiriske grundlag.

Lokale serviceniveau'er, ændring af lovens formålsbestemmelse, helhedsbetragtning i Ankestyrelsen

Disse tre emner hænger sammen. Det anbefales, at loven ændres, at den i øget omfang legitimerer en tværgående økonomisk prioritering; kommunerne skal i højere grad kunne inddrage økonomiske hensyn, og Ankestyrelsen skal tage hensyn hertil.

I begrundelsen for de tre forslag henvises der ikke til empiriske eller andre undersøgelser. Men det angives, at kommunerne *oplever*, at de støder på problemer på disse områder. Det hedder eksempelvis:

"Kommunerne har ifølge serviceloven et prioriteringsrum og mulighed for at fastsætte serviceniveau ud fra lokale behov og ønsker inden for lovens rammer. Ekspertudvalget er i dets arbejde blevet gjort opmærksom på, at kommunerne i praksis oplever, at det kan være vanskeligt at fastsætte og følge et serviceniveau, ligesom kommuner oplever udfordringer ved at styre og prioritere indsatser. Det øger udgiftspresset på socialområdet og begrænser kommunernes muligheder for tværgående prioriteringer på tværs af velfærdsområderne. Ekspertudvalget vurderer, at dette bl.a. skyldes en oplevelse blandt kommunerne af, at Ankestyrelsen i vid udstrækning udfylder servicelovens fortolkningsrum, at rettigheder er det grundlæggende princip for tildeling af ydelser efter serviceloven, og at økonomi og effekt sjældent indgår som hensyn i lovgivning og relevante myndigheders praksis."

"Kommunerne oplever, at rettigheder er den dominerende styringslogik på socialområdet, hvilket bl.a. skyldes Ankestyrelsens praksis i forbindelse med afgørelser og principmeddelelser, hvor Ankestyrelsen udfylder en del af servicelovens fortolkningsrum og således fratager kommunerne muligheder for at prioritere og fastlægge serviceniveau."

"Ekspertudvalget vurderer, at Ankestyrelsen i dele af sin praksis anlægger fortolkninger af lovgivningen på socialområdet, der fraviger de økonomiske forudsætninger, der har ligget til grund for lovgivningen, og som således kan være fordyrende for kommunerne."

Som det ses, er det ikke mindst Ankestyrelsens praksis, som Ekspertudvalget finder uheldig, og som angiveligt lægger op til løsninger, der belaster kommunernes økonomi.

Udvalgets vurdering kan undre. Den giver det indtryk, at Ankestyrelsens afgørelser i vidt omfang underkender det serviceniveau, kommunen har valgt. Men som vist i Kapitel 3, drejer de afgørelser i Ankestyrelsen, som går kommunerne imod, sig helt overvejende om, at kommunerne simpelthen ikke har undersøgt sagerne ordentligt. Det er muligt, at kommunerne i en del tilfælde "*oplever*", at det gør løsningerne dyrere, når sagerne bliver hjemvist – fordi man ikke kan "springe over hvor gærdet er lavest" ved at udelade nogle forhold i bedømmelsen. Men den grundlæggende kritik drejer sig om sagsbehandlingens kvalitet. Det er også det indtryk, man får af Rigsrevisionens undersøgelse.

Man kunne tænke sig, at Ekspertudvalget havde gennemgået nogle ankesager for at undersøge, om – og i hvilket omfang - Ankestyrelsens praksis vanskeliggør økonomisk prioritering. Men det har man ikke gjort. I stedet henvises til, hvad udvalget vurderer, og hvad kommunerne – i følge udvalget – oplever.

Som påvist i Kapitel 3, er der et grundlæggende problem med kvaliteten i sagsbehandlingen på dette område. Det er også dét, statsrevisorerne når frem til. Det er vanskeligt at se, at friere rammer for kommunerne kan løse dette problem.

Øget fleksibilitet i regler om anvendelsen af botilbud

Anbefalingen går på, at det skal være lettere for en kommune at flytte en borger fra ét botilbud til et andet – også selv om borgeren ikke ønsker det.

Det hedder bl.a.: *"Kommunerne fremhæver, og drøftelser i Ekspertudvalget har peget på, at reglerne for anvendelse af botilbud i mange tilfælde er en barriere for faglig og økonomisk hensigtsmæssig drift af området".*

Der henvises ikke til nærmere kilder eller undersøgelser.

Udvalget erkender, at anbefalingen kan støde på problemer i forhold til menneskerettighederne. Institut for Menneskerettigheder har således i 2021 udgivet rapporten "Boligvalg og retten til et selvstændigt liv for mennesker med handicap", hvor dette belyses.

Ekspertudvalget vil derfor undersøge disse problemer nærmere, bl.a. ved internationale undersøgelser. Det hedder bl.a.: *"Arbejdet vil involvere et internationalt perspektiv med henblik på at finde inspiration i andre landes håndtering af de konventionsmæssige rammer."*

Takstloft og beløbsgrænser

Det anbefales, at der indføres et takstloft på bosteder, der drives efter "selvmøderprincippet", dvs. krisecentre, herberger og forsorgshjem. Det karakteristiske for disse bosteder er jo, at den enkelte selv henvender sig, og krisecentret/selv afgør selv, om borgeren er i en situation, der kræver denne form for hjælp. Alligevel er det kommunen, der betaler.

Desuden anbefales, at den mulighed, den enkelte borger har haft til at vælge et andet tilbud, begrænses. I dag kan borgeren vælge tilbud, der er 10-20 pct. dyrere. Dette foreslås ændret til 0 pct.

Udvalgets anbefalinger på dette område henviser ikke til undersøgelser af, hvor store problemer, de hidtidige regler giver.

Regeringen og KL har i aftalen om kommunernes økonomi 2024 aftalt, at begge disse anbefalinger skal føres ud i livet.

Revision af magtanvendelsesreglerne i serviceloven

Ekspertudvalget giver ikke et konkret forslag, men *"…anbefaler, at magtanvendelsesreglerne revideres, så de på mest hensigtsmæssig vis kan understøtte kommunernes arbejde med at sikre omsorg, værdighed og tryghed for den berørte gruppe mennesker. Dette skal ske under hensyntagen til borgernes retssikkerhed såvel som til en økonomisk hensigtsmæssig opgaveløsning på området."*

Anbefalingen henviser ikke til konkrete undersøgelser, men bygger på drøftelser i udvalget, hvor man mener, der bør være en bedre balance mellem bl.a. sikring af borgeren og de ressourcer, man fx bruger, når magtanvendelse skal indberettes.

Revision af tilsyn

Ekspertudvalget anbefaler en revision af reglerne for tilsyn. Der gives dog ikke konkrete forslag eller henvises til empiriske undersøgelser. Nogle af overvejelserne synes ret vidtgående. Det gælder navnlig, når udvalget anbefaler, at man søger koordination mellem de forskellige tilsynsmyndigheder: Arbejdstilsyn, levnedsmiddelkontrol, socialtilsyn osv.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2024 er der imidlertid opnået enighed om at se nærmere på tilsynet. Det hedder:

"Eftersyn af tilsyn med sociale tilbud Regeringen og KL er enige om igangsætte en analyse af de forskellige tilsyn, som tilbud på socialområdet er underlagt. Analysen skal bl.a. undersøge, om tilsynene medvirker til at øge udgiftsopdriften (herunder ift. administrationsudgifter), om reguleringen af tilsynene kan forenkles, hvordan koordinationen mellem tilsynene kan styrkes, samt hvordan uoverensstemmende krav fra forskellige tilsyn evt. kan løses. Parterne drøfter resultaterne i aftalen om kommunernes økonomi for 2025"

Styrke udbygningen af den kommunale botilbudskapacitet

Ekspertudvalget foreslår, at den kommunale botilbudskapacitet styrkes, så man ikke er så afhængige af private aktører. De senere år har er kommunal udbygning vanskeliggjort af de almindelige anlægslofter, som gælder for kommunerne.

Dette ønske er imødekommet i den seneste kommuneaftale, hvor der afsættes en lånepulje på 0,2 mia. kr. i 2024, 0,6 mia. kr. i 2025 og 0,7 mia. kr. i 2026 til udvidelse af botilbudskapaciteten.

Nytænkning af reglerne om merudgiftsydelse

Ekspertudvalget mener, at reglerne for merudgiftsydelser bør forenkles. Der er udarbejdet et notat om problemerne med at administrere de nuværende regler, men ikke gennemført en egentlig kortlægning af problemerne omfang.

Forslaget er imødekommet i den seneste kommuneaftale, hvor det bl.a. hedder:

"Reglerne for merudgiftsydelser på socialområdet er svære at gennemskue og lægger beslag på administrative ressourcer, som kunne bruges bedre. Reglerne presser både borgere og kommune, hvor borgeren skal ansøge om kompensation fra regning til regning, alt imens kommunerne bruger mange ressourcer på at administrere det. Regeringen og KL er derfor enige om at udarbejde en ny model, hvor borgeren indplaceres på et af få fastsatte ydelsesniveauer på baggrund af en konkret og individuel vurdering, der i videst muligt omfang baseres på objektive faktorer i form af eksempelvis borgerens konkrete

funktionsnedsættelse. Nytænkningen skal bidrage til et mere enkelt og gennemsigtigt system, øge retssikkerheden for borgeren og reducere kommunernes udgifter til administration markant. Lovændringer på voksenområdet skal forhandles med partierne bag førtidspensions- og flexjob-reformen."

Sikring af bedre viden og data

Også ekspertudvalgets ønske om sikring af bedre data er imødekommet i kommuneaftalen. Det skal sikres i det datastrategiske samarbejdsudvalg.

5. Bilagstabeller

I Bilagstabellen nedenfor ses udgifter pr. 18-69 årige i botilbud i de enkelte kommuner ifølge de kommunale 2022-regnskaber. Desuden ses den procentvise budgetoverskridelse på dette område i den enkelte kommune i 2022.

Bilagstabel. Udgifter på 18-69 årig og budgetoverskridelse i de enkelte kommuner 2022.

Kommune	Kr. pr. 1000 18-69 årige i 2022 regnskabet	Budgetoverskridelse i pct
Albertslund	8295	6,5
Allerød	5959	3
Assens	6569	3,7
Ballerup	8352	2,6
Billund	3946	8,6
Bornholm	6678	4
Brøndby	8016	3,4
Brønderslev	6036	-14,7
Dragør	4184	-15,1
Egedal	5937	14,1
Esbjerg	6164	12,4
Fanø	4195	-5,9
Favrskov	5918	9,1
Faxe	5312	-20,7
Fredensborg	7876	4,7
Fredericia	6093	1,5
Frederiksberg	3895	8,3
Frederikshavn	7956	6,6
Frederikssund	7041	5,3
Furesø	6646	1,3
Faaborg-Midtfyn	6215	9,9
Gentofte	5681	-2,5
Gladsaxe	4842	7,6
Glostrup	4229	-1,9
Greve	5861	9,1
Gribskov	6843	16,2
Guldborgsund	7226	24,3
Haderslev	6108	10,9

Halsnæs	5920	-3,5
Hedensted	6952	10,4
Helsingør	6280	10,3
Herlev	5466	0,2
Herning	5702	5
Hillerød	4729	8,4
Hjørring	9342	-2,8
Holbæk	5532	23
Kommune	Kr. pr. 1000 18-69 årige i 2022 regnskabet	Budgetoverskridelse i pct
Holstebro	6815	12,2
Horsens	4976	16,5
Hvidovre	5936	1
Høje-Taastrup	6740	0,2
Hørsholm	6090	17,8
Ikast-Brande	5788	15
Ishøj	5929	1,5
Jammerbugt	7420	2,7
Kalundborg	7984	30,4
Kerteminde	3298	-9,4
Kolding	4803	2,1
København	4402	9,2
Køge	5302	2,5
Langeland	7661	2,7
Lejre	7216	7,9
Lemvig	6000	3,2
Lolland	10358	0,7
Lyngby-Taarbæk	6132	21,7
Læsø	905	-56,9
Mariagerfjord	6269	18,1
Middelfart	5639	4,2
Morsø	7292	-1,9
Norddjurs	7329	32,4
Nordfyns	6520	12,8
Nyborg	6340	9,2

Næstved	5186	-0,4
Odder	4735	6,6
Odense	4202	2,9
Odsherred	6930	20,2
Randers	5613	8,6
Rebild	5658	6,5
Ringkøbing-Skjern	7739	4,7
Ringsted	6860	7,6
Roskilde	4823	9,1
Rudersdal	5761	124,2
Rødovre	4282	-1,1
Samsø	7110	-31,1
Silkeborg	5548	10,6
Skanderborg	5246	1
Skive	4282	13,2
Slagelse	6597	17,8
Solrød	4763	10
Sorø	7380	5,4
Kommune	Kr. pr. 1000 18-69 årige i 2022 regnskabet	Budgetoverskridelse i pct
Stevns	5637	-10,2
Struer	6027	2
Svendborg	6117	5,3
Syddjurs	5467	20,1
Sønderborg	5908	6
Thisted	5734	3,6
Tønder	5257	0,8
Tårnby	4699	4
Vallensbæk	3855	-8,1
Varde	5105	14,8
Vejen	6456	4,8
Vejle	4346	20,3
Vesthimmerlands	7838	-0,6
Viborg	4988	6,7
Vordingborg	3843	25,8

Ærø	6177	16,7
Aabenraa	6936	0,7
Aalborg	4487	-0,7
Aarhus	4836	17,5
Hele landet	5564	7,9