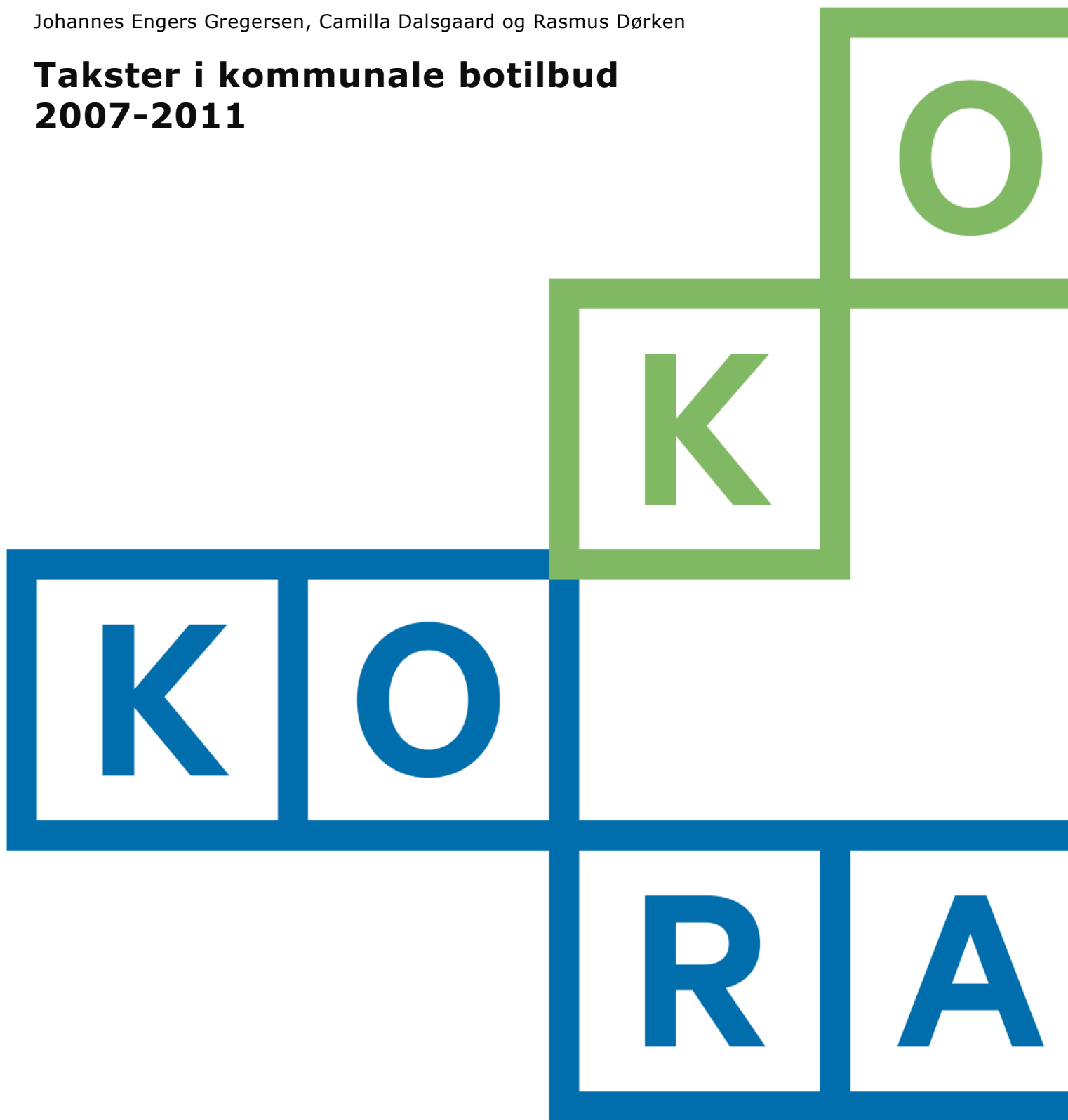


Johannes Engers Gregersen, Camilla Dalsgaard og Rasmus Dørken

Takster i kommunale botilbud 2007-2011



Publikationen "Takster i kommunale botilbud 2007-2011"
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: 978-87-92258-99-1

20037

Juni 2013

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	Takster i kommunale botilbud, 2007-2011	10
	3.1 Opgørelse af botilbudstakster	10
	3.2 Hvad koster en botilbudsplads?	11
	3.3 Brugen af særtakster	13
	3.4 Særligt dyre beboere i botilbud.....	17
4	Egne og andres borgere - og takstudvikling	19
	4.1 Analysedesign og data.....	19
	4.2 Takster og beboersammensætning i overblik	21
	4.3 Systematisk forskel i takstvækst efter beboersammensætning	23
	4.4 Hvad kan vi så lære af det?.....	24
	Bilag: Uddybende om de anvendte takstdata	26

1 Sammenfatning

Kommunerne har myndigheds- og finansieringsansvaret på området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Kommunerne skal dermed tilbyde og betale for relevant hjælp og støtte til deres borgere. Det kan de gøre ved selv at drive botilbud eller ved at købe botilbudspladser hos andre driftsherrer, herunder andre kommuner, regionerne og private leverandører. Botilbudsområdet er kendetegnet ved, at kommunerne i stort omfang køber pladser hos eksterne leverandører, og at de sælger en stor del af de botilbudspladser, de selv driver, til andre kommuner. Det meste af handlen med botilbudspladser finder sted i mellemkommunalt regi. Botilbudsområdet adskiller sig således fra øvrige takstfinansierede kommunale serviceområder ved, at der er omfattende køb og salg af pladser *på tværs af kommunegrænser*.

Botilbudsområdet er et markeds*lignende* velfærdsområde, der er fuldt takstfinansieret. Systemets markedstræk skaber i teorien konkurrence, da man som kommune kan vælge at skifte leverandør og købe sine botilbudspladser et andet sted, hvis man finder prisen for høj. Dermed kunne markedsstrukturen tænkes at skabe mere effektive tilbud og virke prisdæpende, da leverandører kan være nødt til at sænke taksterne for at holde på kunderne. Botilbudsområdet kan dog af flere årsager betegnes som et svagt eller ufuldstændigt marked. Blandt andet kan kommunerne ikke bare flytte deres handicappede og sindslidende borgere, da det som hovedregel kræver en faglig begrundelse, et passende alternativt tilbud og borgerens samtykke. Den markeds mekanisme, der ligger i at kunne reagere på prisændringer er altså i begrænset omfang til stede på botilbudsområdet.

Der er blevet peget på den svage markedsstruktur som en medvirkende årsag til de stigende udgifter på området siden kommunalreformen. Hovedargumentet er, at kommunerne mangler tilskyndelse til at holde budgettet - og dermed taksterne - nede i botilbud med mange eksternt finansierede beboere. Ræsonnementet er, at en kommune, der driver et tilbud, skal bære de fulde politiske og ledelsesmæssige omkostninger ved budgetreduktioner i tilbuddet, mens de økonomiske gevinster i form af lavere takster skal deles med de kommuner, der køber pladser i tilbuddet.

Prissætning og prisudvikling for botilbudspladser er emnet for denne undersøgelse. Vi belyser en række spørgsmål om taksterne i kommunale botilbud, herunder om deres størrelse, sammensætning og udvikling, samt betydningen for taksterne af det markedslignende system. Undersøgelsens resultater bygger på data fra de sociale rammeaftalers takstbilag og et spørgeskema til kommunerne.

Undersøgelsen viser, at den gennemsnitlige basistakst i kommunale botilbud under rammeaftalerne ikke har ændret sig siden kommunalreformen. Stigende enhedspriser på kommunale døgnpladser ser altså ikke ud til at være årsagen til de kraftigt stigende kommunale udgifter til botilbudsområdet. Omvendt har konkurrencen på markedet for botilbudspladser tilsyneladende ikke en prisdæpende effekt. Tværtimod er basistak-

sterne fra 2009 til 2010 steget mest (reduceret mindst) i botilbud med mange eksternt finansierede beboere. Der er altså en vis tendens til, at adskilt budget- og betalingsansvar hæmmer budgetreduktioner på det markedslignende botilbudsområde. Fra 2010 til 2011 var tendensen dog ikke signifikant.

Stabile basistakster fra 2007 til 2011

Den gennemsnitlige basistakst i kommunale botilbud under rammeaftalerne har været stabil fra 2007 til 2011. Stigende gennemsnitspriser for den enkelte kommunale botilbudsplads kan således tilsyneladende ikke forklare de stigende udgifter til botilbudsområdet generelt. Opgørelsen inkluderer alene botilbud under rammeaftalerne, dvs. primært tilbud, der var amtslige frem til 2007. Disse udgør omtrent halvdelen af alle kommunale botilbudspladser i landet. Enkeltmandsforanstaltninger er udeladt af gennemsnitsberegningen.

Basistaksten ligger i hele perioden på cirka 1.900 kr. pr. døgn eller 700.000 kr. pr. år i gennemsnit for en botilbudsplads. Dette gennemsnit dækker over betydelig variation i priserne for de enkelte tilbud. De fleste takster ligger mellem 1.200 og 2.500 kr. pr. døgn, svarende til mellem 440.000 og 900.000 kr. pr. år. Der er dog også væsentligt billigere og væsentligt dyrere tilbud.

Få borgere med særtakster – flest i handlede pladser

De stabile basistakster kunne dække over omfattende og stigende brug af særtakster, dvs. særlige priser for enkeltborgere med ydelser ud over grundydelsen. Generelt er særtakster dog ikke så udbredte. Kun knap fire pct. af alle borgere i botilbud, 900 borgere i alt, har en særtakst tilknyttet i 2010. Borgere i botilbudspladser, som kommunerne sælger, har oftere særtakster end borgere i pladser, som kommunerne selv både driver og bruger til deres egne borgere.

Tendens til dyrest pladser i mest sælgende botilbud

Særtakster siger ikke noget om pladsernes samlede pris. Men landets knap 800 særligt dyre botilbudsmodtagere (over 1,5 mio. kr. pr. år¹) bor oftest i eksternt købte pladser. Hver fjerde bor i botilbud i egen kommune, mens tre ud af fire bor i pladser købt hos en ekstern leverandør, dvs. regioner, private eller kommuner. I alt udgør de særligt dyre beboere dog kun godt tre pct. af alle borgere i botilbud på landsplan.

Undersøgelsen peger desuden på, at prisen for en botilbudsplads i 2010 og 2011 er højere, jo flere eksternt finansierede beboere botilbuddet har. Dette er undersøgt med udgangspunkt i 225 tilbud i 59 kommuner. Her er den gennemsnitlige basistakst 2.200-2.300 kr. pr. døgn for en plads i et botilbud, hvor 75-100 pct. af beboerne kommer fra andre kommuner. Til sammenligning er basistaksten 1.500-1.600 kr. pr. døgn i gennemsnit i tilbud, hvor 75-100 pct. af beboerne kommer fra driftskommunen selv. Denne

¹ Som er den lovfastsatte beløbsgrænse for statslig refusion af særligt dyre enkeltsager.

forskel kan have flere forklaringer, herunder at kommunerne køber de mest specialiserede pladser eksternt, og at taksterne i årene forinden er steget mest i disse tilbud.

I 2010 faldt taksterne mindst i tilbud, der sælger mange pladser

Analyserne viser nemlig også, at døgntaksterne fra 2009 til 2010 er steget mere, eller faldet mindre, i botilbud med mange eksternt finansierede beboere end i tilbud primært beboet af kommunens egne borgere. Effekten kan dog ikke genfindes for takstvæksten fra 2010 til 2011. I 2010 synes takstreduktioner altså særligt at ske i tilbud, hvor driftskommunen opnår hovedparten af besparelsen, mens tilbud, hvor en større del af en besparelse skal sendes videre til andre kommuner, i lavere grad har haft takstreduktioner.

Selvom resultaterne er uklare på grund af forskellen mellem 2010 og 2011, peger resultatet i 2010 i retning af nogle interessante pointer. For det første ser det ud til, at en kommune har mindre tilskyndelse til at påtage sig de ledelsesmæssige og politiske omkostninger ved besparelser på et botilbud, hvis gevinsten helt eller delvist tilfalder andre, købende, kommuner. Botilbudsområdets adskilte budgetansvar og betalingsansvar svækker tilsyneladende tilskyndelsen til at reducere omkostningerne og dermed taksterne. For det andet ser det ikke ud til, at områdets markedslignende træk har skabt billigere tilbud. Tværtimod er takstreduktioner større i tilbud, der er rettet mere mod driftskommunens egne borgere end mod andre kommuners borgere, dvs. hvor budget- og betalingsansvar overlapper. For det tredje tyder resultatet på, at kommunerne har større sandsynlighed for prisreduktioner i botilbudspladser, hvis de selv driver dem, end hvis de køber dem hos en anden kommune. Det kan være en del af baggrunden for, at kommunerne forventer stigende selvforsyning og faldende eksterne køb over tid.

Bedre styring gennem selvforsyning eller samarbejde?

Spørgsmålet er nu, om potentielt faldende eksterne køb vil medvirke til at reducere basistaksterne i botilbud i de kommende år. Et andet relevant spørgsmål er, hvor grænsen går for selvforsyning i kommunerne. I 2010 købte en gennemsnitlig kommune 64 pct. af sine pladser hos eksterne leverandører. Det tal er sandsynligvis faldet siden da og forventes ifølge kommunerne at falde yderligere i de kommende år.² Men det er ikke realistisk at forestille sig, at al samhandel afvikles, ligesom det er vanskeligt at se det hensigtsmæssige i, at alle kommuner bliver fuldt selvforsynende med botilbudspladser. Selvom kommunernes koordinerende rolle i rammeaftalesamarbejdet blev styrket i 2011³, kan der fremover være behov for mere formaliseret samarbejde mellem kommunerne om at drive botilbud.

² Jf. s. 21 og 25 i "Herre i eget hus" (KREVI:2012).

³ Hvor kommunerne overtog koordinationsansvaret fra regionerne, jf. "Bekendtgørelse nr. 205 af 13/03/2011 om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde", <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136112&n=1>

2 Baggrund og formål

Kommunerne overtog ved kommunalreformen i 2007 myndigheds- og finansieringsansvaret på området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Kommunerne skal dermed tilbyde og betale for relevant hjælp og støtte til deres borgere. Det kan de gøre ved selv at drive botilbud eller ved at købe botilbudspladser hos andre driftsherrer, herunder andre kommuner, regionerne og private leverandører. Botilbudsområdet er kendetegnet ved, at kommunerne i stort omfang køber ydelser og pladser hos eksterne leverandører. Således købte kommunerne i 2010 i alt cirka 13.000 døgnpladser for 11 mia. kr. hos eksterne leverandører. Det betød, at mere end halvdelen af de botilbudspladser, som kommunerne havde brug for til deres borgere i 2010, var eksternt købte.⁴ Omvendt sælger kommunerne en stor del, i 2010 knap 40 pct., af de botilbudspladser, de selv driver, til andre kommuner. Den omfattende handel på området 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. Det meste af handlen med botilbudspladser finder sted i mellemkommunalt regi. Således var over 70 pct. af landets botilbudspladser i 2011 kommunalt drevne.⁵

Ved kommunalreformen indførte man fuld takstfinansiering på botilbudsområdet. Afregningen for køb af botilbudspladser sker således ved, at myndighedskommunen betaler en døgntakst, der skal afspejle driftsherrens udgifter ved at drive tilbuddet. Botilbudsområdet er altså et markedslignende velfærdsområde, der samtidig er offentligt finansieret og reguleret.

Det markedslignende system kan have forskellige konsekvenser for prisudviklingen på området. På den ene side skaber systemet konkurrence, da man som kommune kan vælge at skifte leverandør og købe sine botilbudspladser et andet sted, hvis man finder prisen for høj. "Markedsmekanismerne" kunne altså tænkes at skabe mere effektive tilbud og virke prisdæmpende, da leverandører kan være nødt til at sænke taksterne for at holde på kunderne. På den anden side kan man argumentere for, at konkurrenceelementet er svagt på botilbudsområdet. Det kan som hovedregel kun lade sig gøre for kommunerne at flytte en handicappet eller sindslidende borger, hvis der er faglige grunde hertil og hvis borgeren samtykker.⁶ Det kræver også, at man kan finde et passende alternativt tilbud, hvilket især for højt specialiserede pladser kan være svært. Desuden kan det være vanskeligt at gennemskue og sammenligne indhold og priser i tilbud, som man køber eksternt.⁷ Endvidere rummer reguleringen af området mulighed for, at individuelle botilbudsmodtagere kan visiteres til tillægsydelser med tilhørende

⁴ Jf. "Markedsanalyse – botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

⁵ Jf. "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR" (KREVI, 2012).

⁶ Jf. § 15 i "Bekendtgørelse om betaling for botilbud mv. efter Servicelovens kapitel 20 samt om flytteren i forbindelse med botilbud efter § 108" samt §§ 129 og 131 i Serviceloven.

⁷ Jf. side 26-28 i "Udfordringer for kommunal økonomistyring" (KREVI, 2008).

særtakster. Det kan medvirke til at gøre de reelle omkostninger højere end forventet og vanskelige at gennemskue.⁸

Også på andre offentlige områder har man indført markedsprincipper som takststyring og bestiller-udfører-modeller mv. Botilbudsområdet adskiller sig imidlertid fra de øvrige kommunale serviceområder ved, at der er omfattende køb og salg *på tværs af kommunegrænser*. Det medfører nogle særlige problemstillinger. Der er blevet peget på, at kommuner, der sælger botilbudspladser, mangler tilskyndelse til at holde priserne nede på solgte pladser. Prisen for en plads, taksten, skal afspejle de langsigtede, gennemsnitlige omkostninger ved det enkelte tilbud. Den enkelte takst beregnes ud fra det enkelte tilbuds budget, som vedtages af kommunalbestyrelsen. Hvis man beskærer tilbuddets samlede budget, vil taksten alt andet lige falde, da den skal være udtryk for den omkostningsægte pris.⁹

Man kan argumentere for, at en driftskommune, der skal spare og effektivisere på botilbudsområdet, har et svagere incitament til at beskære et tilbuds budget, hvis den skal dele gevinsten med andre kommuner, end hvis den selv havde fået den fulde effekt af besparelsen. Begrundelsen er, at der er politiske og ledelsesmæssige risici forbundet med at reducere et tilbuds budget, da det kan medføre modstand hos personale, brugere og pårørende. Hvis en kommune kun har begrænsede gevinster ved at reducere et tilbuds budget, er incitamentet til at reducere budgettet svagere, sammenlignet med et tilbud, hvor hele gevinsten tilfalder kommunen. Derfor kunne man forvente, at omkostningerne, og dermed taksterne, stiger mere – eller falder mindre – i botilbud med en større andel eksternt finansierede borgere.¹⁰

Som det fremgår, er der flere forhold, der taler for, at botilbudsområdet er et svagt eller ufuldstændigt marked præget af et lavt konkurrenceniveau. Derfor er der også indført supplerende måder at koordinere kapaciteten og regulere priserne på. Det sker i de årlige sociale rammeaftaler mellem kommunerne og regionen inden for hver region. Her aftaler man bl.a. principper for beregning af takster, og rammeaftalerne har dermed også betydning for takst- og prisfastsættelsen på området.

Der er altså forskellige prissætningsmekanismer på spil på området for botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Derfor er det relevant at analysere spørgsmål om takster og takstudvikling i kommunerne. Det gør vi i denne rapport. Vi undersøger, hvad en gennemsnitlig døgnplads i et botilbud koster, og hvordan prisen – taksten – har udviklet sig fra 2007 til 2011. Er den enkelte beboer blevet dyrere siden kommunalre-

⁸ Jf. side 35 i "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet og Finansministeriet:2010).

⁹ Jf. "Bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud".

¹⁰ Diskussionen er uddybet i fx "Udfordringer for kommunal økonomistyring" (KREVI:2008); "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet og Finansministeriet:2010); "Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked" (Gregersen:2013).

formen og kan takstudviklingen eventuelt være med til at forklare den store vækst i udgifterne¹¹ til området i perioden?

Desuden undersøger vi, hvad det markedslignende system betyder for den samlede prisfastsættelse på området. Her kigger vi på taksternes sammensætning; hvor udbredte er særtakster, og er de hyppigere for borgere i eksternt købte botilbudspladser? Vi afdækker også, om særligt dyre botilbudsbeboere typisk bor i botilbud drevet af deres egen kommune eller i købte pladser. Endelig analyserer vi, om der er forskel på taksternes udvikling i botilbud med mange hhv. få eksternt finansierede beboere. Er der en tendens til, at kommunerne forøger budgettet mere eller reducerer det mindre i botilbud med flere eksterne beboere? I analysen sammenligner vi botilbud og ikke kommuner. Det betyder, at vi undersøger, om den enkelte kommune reducerer prisen mindre i botilbud med mange eksternt betalte beboere, når den skal udmønte en budgetbesparelse på botilbudsområdet. Vi undersøger derimod ikke, om kommuner, der sælger mange af deres pladser, generelt friholder botilbudsområdet for besparelser.

Undersøgelsens resultater bygger primært på oplysninger fra to kilder: De sociale rammeaftalers takstbilag 2007-2011 og et spørgeskema¹² til kommunerne.

Rapportens analyser falder i to hoveddele. I afsnit 3 beskriver vi udviklingen i basistakster i kommunernes botilbud i perioden fra 2007 til 2011. Desuden ser vi på anvendelsen af særtakster og omfanget af særligt ressourcekrævende beboere. I afsnit 4 undersøger vi, om udviklingen i basistaksterne i kommunale botilbudspladser fra 2009 til 2011 er betinget af, hvor mange udenbys borgere, der bor i det enkelte tilbud.

¹¹ De samlede udgifter til voksne handicappede og sindslidende er vokset med 17 pct. fra 2007 til 2011. Udgifterne til botilbud og støtte er vokset med 20,5 pct. Se også "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR" (KREVI:2012).

¹² Spørgeskemaundersøgelsen er foretaget af KREVI medio 2011, jf. "Spørgeskema om botilbud og støtte mv. til voksne handicappede og sindslidende" (KREVI, 2011). For yderligere oplysninger om dataindsamlingen, se "Metodisk appendiks – botilbudsområdet" (KREVI, 2012) og "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR" (KREVI, 2012).

3 Takster i kommunale botilbud, 2007-2011

I dette afsnit undersøger vi forskellige aspekter af takstfastsættelsen i kommunerne. Vi afdækker, hvad gennemsnitsprisen er for en døgnplads i et kommunalt botilbud til voksne handicappede og sindslidende i 2011, og hvordan denne pris har udviklet sig siden 2007. Desuden undersøger vi taksternes sammensætning på basistakster og særtakster, og om taksterne er sammensat forskelligt i handlede og internt anvendte pladser. Endelig afdækker vi, om særligt dyre botilbudsbeboere typisk bor i købte pladser eller i deres egen kommunes pladser. Men først beskriver vi opgørelsen af botilbudstaksterne i afsnit 3.1.

Afgrænsning: Kommunale botilbud til voksne

Undersøgelsen omfatter døgnpladser i kommunalt drevne botilbud til voksne med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser, sindslidelser eller særlige sociale problemer. Vi inkluderer botilbud til midlertidige og længerevarende ophold efter Servicelovens §§ 107 og 108 samt botilbudslignende boformer eller bofællesskaber efter Almenboliglovens § 105.¹³

3.1 Opgørelse af botilbudstakster

Undersøgelsens oplysninger om botilbudstaksterne er indsamlet fra de regionale rammeaftalers takstbilag for årene 2007-2011. Takstbilagene rummer døgntaksten pr. plads i det enkelte botilbud eller den enkelte takstenhed¹⁴ samt det antal døgnpladser, som botilbuddet eller takstenheden er normeret til.

Taksten skal være udtryk for den omkostningsægte pris på det enkelte tilbud. Inden for hver region beregnes taksterne efter en fælles formel, som er politisk vedtaget af kommuner og regioner. En given takst beregnes ud fra botilbuddets budget, som er vedtaget af kommunalbestyrelsen. Det samlede budget, tillagt administrativt overhead, divideres med antallet af døgnpladser på tilbuddet for at få en døgntakst. I beregningen forudsættes en gennemsnitlig belægningsprocent. Hvis belægningsprocenten falder, stiger taksten alt andet lige, da de fælles udgifter så skal deles mellem færre beboere. Taksten efterreguleres på baggrund af over- og underskud to år forskudt, så det på længere sigt er omkostningsneutralt at drive botilbud for eksterne købere.¹⁵

¹³ Principielt vedrører de nævnte paragraffer kun døgnpladsernes boligdel, herunder finansieringen og ejerskabet af de fysiske bygninger, mens det pædagogiske og plejemæssige indhold i tilbuddet gives efter Servicelovens §§ 83-87 (Personlig og praktisk hjælp og pleje, socialpædagogisk støtte, afløsning, aflastning, genoptræning mv.). For beboerne vil den mest åbenlyse forskel være, om huslejen betales til kommunen (SEL §§ 107-108) eller en boligforening (ABL § 105).

¹⁴ Nogle botilbud har flere takstenheder eller takstgrupper til beboere med forskellige behov.

¹⁵ Gregersen, 2013: 35-36; "Bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud".

Vi har indsamlet døgntakster og døgnpladstal for de kommunale botilbud fra i alt 25 rammeaftalers takstbilag (fem regioner i årene 2007-2011). Takstbilagene rummer de såkaldte basistakster, der dækker grundydelsen, dvs. den socialfaglige og plejemæssige indsats i en døgnplads. Tanken er, at alle pladser i en enhed skal koste det samme, så man kan gå ud på markedet og sammenligne basistakster, når man skal købe en botilbudsplads til en borger. Basistaksterne dækker hverken beboernes egenbetaling eller eventuelle særtakster, dvs. prisen for særlige tillægsydelser ud over grundydelsen, som den enkelte borger kan være visiteret til.

Trods visse usikkerheder er takstbilagene den bedste og mest fuldstændige kilde til oplysninger om prisudviklingen på området.¹⁶ Takstbilagene giver det bedste bud på, hvad de kommunale botilbudspladser har kostet siden kommunalreformen og et godt indblik i prisudviklingen i en stor del af de tilbud, der findes på markedet. For yderligere uddybning og beskrivelse af datagrundlaget vedrørende takster, se bilaget til denne rapport og ph.d.-afhandlingen "Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked" (Gregersen, 2013).

3.2 Hvad koster en botilbudsplads?

Resultaterne i dette afsnit bygger på det fulde takstmateriale indsamlet fra rammeaftalernes takstbilag. Kommunerne har pligt til at indmelde tidligere amtslige tilbud til rammeaftalerne, men må gerne indmelde bredere. Der er derfor indmeldt forskellige botilbud til rammeaftalerne i de enkelte år. 70-80 kommuner har botilbud under rammeaftalerne i perioden. Der er mellem 455 og 536 takster på landsplan i det enkelte år, hvilket dækker 8.000-9.000 af de i alt cirka 18.000 kommunale døgnpladser.¹⁷

Vi har for det enkelte år beregnet gennemsnitstakster, der er vægtet ud fra antallet af døgnpladser i hvert botilbud hhv. i hver takstenhed. Taksten for botilbud og takstenheder, der kun indgår i fx ét af årene, er regnet med i gennemsnitstaksten for det pågældende år. Tilbud og takstenheder med få pladser har særligt store udsving i indmeldingshyppigheden og særligt høje takster. Derfor har vi ekskluderet enheder med mindre end fem pladser.¹⁸ Det sænker gennemsnitstaksten men giver bedre mulighed for at vurdere prisudviklingen over tid.

¹⁶ Der er set bort fra Tilbudsportalens takstoplysninger, dels fordi det ikke er muligt at følge disse over tid, dels fordi de er ufuldstændige (jf. "Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR", KREVI:2012), dels fordi kommunerne generelt i forbindelse med dataindsamlingen har bemærket, at taksterne i Tilbudsportalen ikke er retvisende og ajourførte. Desuden konkluderer en tidligere undersøgelse, at Tilbudsportalens data kun i meget begrænset omfang kan anvendes til en valid opgørelse af takstudviklingen i 2007-2009, jf. s. 22 i "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet, Finansministeriet:2010).

¹⁷ Der er på landsplan cirka 16.500 kommunalt drevne døgnpladser pr. medio 2011. Det tal er siden 2008 vokset med cirka 1.100-1.200 døgnpladser, jf. "Herre i eget hus" (KREVI, 2012). Dertil kommer cirka 1.500 døgnpladser i botilbud, der har en driftsoverenskomst med en kommune.

¹⁸ Disse udgør i 2011 knap 3 pct. af pladserne (og 20 pct. af taksterne) i det samlede takstmateriale for Region Midtjylland, Nordjylland, Syddanmark og Sjælland. Der er ikke tal for Region Hovedstaden.

Tabel 1 viser den gennemsnitlige døgntakst på landsplan i 2007-2011 for takstenhederne i undersøgelsen. Det fremgår, at den gennemsnitlige døgntakst for de inkluderede botilbud er cirka 1.900 kr., svarende til cirka 700.000 kr. pr. år. Dette tal stemmer overens med andre, lignende opgørelser.¹⁹ Gennemsnittet dækker over en ganske stor spredning i de undersøgte takster. De fleste pladser, knap 70 pct., har dog døgntakster mellem 1.200 og 2.500 kr. pr. døgn.²⁰ Det svarer til en årlig pris for en typisk kommunal botilbudsplads under rammeaftalerne på mellem 440.000 og 900.000 kr. Der er dog både tilbud, der er billigere og tilbud, der er dyrere.

Tabel 1. Gennemsnitstakst for døgnpladser i kommunale botilbud under rammeaftalerne til voksne med særlige behov, 2007-2011 (kr. pr. døgn, 2011-priser, vægtede gennemsnit)

		2007	2008	2009	2010	2011
Hele landet ekskl. København*	Gennemsnitstakst	1.925	1.913	1.903	1.902	1.904
	<i>Antal døgnpladser</i>	8.066	9.088	8.695	8.734	8.505
	<i>Antal takster</i>	455	536	525	529	516
	<i>Antal kommuner</i>	75	77	72	77	73

*Københavns Kommune er udeladt af datamaterialet pga. manglende indberetninger i 2007, 2010 og 2011. Tilbud og enheder med mindre end fem pladser er udeladt af datamaterialet.

De billigste botilbudspladser i det inkluderede materiale har i 2011 døgntakster omkring 500-700 kr. eller 175.000-250.000 kr. pr. år. Sådanne tilbud er typisk bofællesskaber til mere selvhjulpne borgere, der kan klare sig med en lavere personalenormering og eventuelt uden døgndækning. Borgere i sådanne tilbud kan fx være personer med lettere former for autisme eller sindslidelser. De dyreste botilbudspladser i materialet har en døgntakst omkring 9.000 kr. eller over 3 mio. kr. pr. år i 2011. Sådanne tilbud er rettet mod borgere med tungere behov, der kræver en høj personalenormering døgnet rundt og afskærmning fra andre beboere. Det kan fx være udadreagerende udviklingshæmmede. Kun meget få af de inkluderede botilbud²¹ i det analyserede materiale har imidlertid denne udgiftstyngde, mens det ikke er usædvanligt for enkeltmandsforanstaltninger og andre særlige indsats til få personer. Disse indgår som nævnt ikke i datamaterialet.

Tabel 1 viser desuden, at den gennemsnitlige basistakst pr. døgn har været ganske stabil siden kommunalreformen. Når man korrigerer for den kommunale pris- og lønudvikling er gennemsnitstaksten faldet med 1 pct. I 2007 kostede en botilbudsplads i gennemsnit 1.925 kr. pr. døgn, mens den i 2011 kostede 1.904 kr. pr. døgn. Udgiftsstigningerne på området er altså ikke forårsaget af stigende enhedsomkostninger på de

¹⁹ Herunder den døgntakst for et botilbud, som Deloitte kommer frem til ved analyse af 27 udvalgte tilbud i 2008 (2.071 kr. pr. døgn) og 2009 (2.085 kr. pr. døgn), jf. s. 22 i "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet, Finansministeriet:2010). Også KORAs egne beregninger af den gennemsnitlige enhedspris for en botilbudsmottager i 2010 ligger på cirka 2.000 kr. pr. døgn, jf. "Sammenhænge på botilbudsområdet" (KORA:2013).

²⁰ Det bemærkes, at taksterne alene dækker den socialfaglige og plejemæssige indsats i tilbuddene. Beboerne betaler selv for husleje og forbrug af el, vand og varme, samt for kost, vask, rengøring og andre personlige fornødheder. Denne egenbetaling vil typisk ligge på 5.000-10.000 kr. månedligt, men er ikke systematisk opgjort.

²¹ Ni enheder med samlet 51 pladser kostede over 5.000 kr. i døgnet i 2011 i den analyserede stikprøve.

8.000-9.000 døgnpladser i denne undersøgelse. En del af forklaringen kan muligvis ligge i en øget brug af særlige tillægstakster for den enkelte borger. Det har vi ikke haft mulighed for at undersøge. Der er imidlertid kun 3-4 pct. af alle beboere i botilbud, der har en særtakst tilknyttet i 2010, jf. afsnit 3.3.

Det bemærkes, at undersøgelsen alene inkluderer de botilbudspladser, der indmeldes til rammeaftalerne. Disse er typisk dyrere end de pladser, der ikke er indmeldingspligt for, herunder pladser i botilbud, der inden 2007 var kommunale og botilbud opført efter 2007.²² Gennemsnitsprisen for *samtlig*e kommunale botilbud er derfor formentlig reelt lavere end de 1.900 kr. pr. døgn. Det bemærkes endvidere, at der er en vis variation i, hvor mange døgnpladser der indgår i de enkelte år, jf. tabel 1. Derfor kan man ikke direkte sammenligne gennemsnitstaksterne fra år til år. Fx kan det skævvride billedet, hvis dyre eller billige tilbud indgår med meget forskelligt antal pladser i de enkelte år. Ligesådan forudsætter vi, at den gennemsnitlige specialiseringsgrad for de inkluderede pladser er den samme i hele perioden, og at der ikke har været år med systematisk over- eller underskud, som i givet fald systematisk ville påvirke taksten to år efter. Med 8.000-9.000 pladser og 455-536 takster for hvert år vil eventuelle forskelle dog i stort omfang udjævne hinanden i gennemsnitsberegningen.

3.3 Brugen af særtakster

I dette afsnit undersøger vi udbredelsen af særtakster, dvs. betalinger ud over basistaksten for særlige tillægsydelser til den enkelte borger i botilbud. Indsamlingen af oplysninger om brugen af særtakster er beskrevet i boksen nedenfor.

Undersøgelsens oplysninger om brugen af særtakster er indsamlet i et spørgeskema til kommunerne medio 2011. Kommunerne har besvaret følgende spørgsmål: "Hvor mange borgere (18+ år) med nedsat funktionsevne eller sindslidelse havde i 2009 hhv. 2010 særtakst (dvs. særtakst ud over basistaksten eller individuelt beregnet takst) i hhv. egne og andre driftsherrers botilbud?" Borgere med særtakst er opgjort som antal personer pr. 31.12.

68-70 kommuner har svaret på spørgsmålene for 2009, 74-75 kommuner for 2010. For **yderligere oplysninger**, se "Spørgeskema om botilbud og støtte mv. til voksne handicappede og sindslidende" (KREVI, 2011) og "Metodisk appendiks - botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

Særtakster er interessante som udtryk for "skjulte" meromkostninger for kommunerne, der kommer oven i den almindelige enhedspris, basistaksten. Desuden siger deres udbredelse noget om den måde, taksterne sammensættes på og om, hvorvidt borgere i samme botilbud har varierende eller ensartede behov. Mange særtakster i samme botilbud er udtryk for varierende prissætning og forskelligartede behov blandt tilbuddets

²² Se også bilaget til denne rapport.

beboere. En hyppig brug af særtakster kan altså være udtryk for mere individualiserede og dermed præcise priser, set i forhold til den enkelte borgers behov. Samtidig kan særtakster dog gøre det vanskeligere at gennemskue prissætningen, særligt for borgere i tilbud uden for egen kommune.²³

Tabel 2 viser antallet af botilbudsbeboere, der har en særlig takst tilknyttet. Tallene er opskrevet til landsplan på baggrund af kommunernes spørgeskemabesvarelser. Det bemærkes, at vi ikke har oplysninger om særtaksternes størrelse, hverken absolut eller i forhold til basistaksterne.

Tabel 2. Antal borgere med særtakst i botilbud, opskrevet til landsplan

	2009		2010	
	Alle botilbud*	Kommunale botilbud**	Alle botilbud*	Kommunale botilbud**
Andel borgere med særtakst	3,1 %	3,3 %	3,8 %	3,8 %
<i>Antal helårsbeboere i alt</i>	23.428	17.348	23.785	17.883
<i>Heraf borgere med særtakst</i>	728	566	908	675

Note: Tallene er opskrevet til landsplan på baggrund af spørgeskemabesvarelser fra 68-70 kommuner i 2009 og 74-75 kommuner i 2010. Der kan ikke sammenlignes direkte mellem årene pga. forskelligt antal kommuner.

* "Alle botilbud" inkluderer kommunale, private og regionale botilbud.

** "Kommunale botilbud" inkluderer botilbud med driftsoverenskomst med en kommune.

Det fremgår, at der i 2010 i alt bor cirka 24.000 borgere i botilbud, heraf knap 18.000 i kommunale tilbud. Omtrent 900 botilbudsbeboere i landet har i 2010 en særtakst tilknyttet. Af disse bor knap 700 borgere i kommunale botilbud. Gennemsnitligt set er der således i 2010 en særtakst forbundet med knap 4 pct. af de botilbudspladser, som kommunerne benytter hhv. driver til voksne borgere med handicap eller sindslidelser. Det generelle billede er altså, at særtakster anvendes relativt sjældent. Der er ikke i gennemsnit forskel på udbredelsen af særtakster i kommunale botilbud og andre driftsherrers botilbud.

En del af styringsudfordringen på botilbudsområdet er som nævnt blevet kædet sammen med uigennemsigthed i markedet og det faktum, at borgere ikke kan flyttes uden samtykke. Der har i den forbindelse været peget på, at borgere i eksternt købte botilbudspladser af leverandørerne får tildelt særlige tillægsydelser med tilknyttede særlige takster i videre udstrækning end borgere i botilbudspladser, som kommunen selv driver.²⁴ Problematikken om særtakster har særligt været fremført om borgere, som kommunen betaler for, men leverandørkommunen har visitationsansvaret for. Denne problematik blev mindsket ved lovændringen om handle- og betalingskommune²⁵ i 2010,

²³ Jf. side 11 og side 35 i "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet og Finansministeriet:2010).

²⁴ Se fx s. 11 og s. 35 i "Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet og Finansministeriet, 2010).

²⁵ Jf. L169: http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L169/som_vedtaget.htm#dok, forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).

hvor kommunerne fik mulighed for at hjemtage handleforpligtelsen for de borgere, de betaler for. Det er vores indtryk, at regelændringen har været efterfulgt af revisiteringer i en række kommuner. Problemstillingen om særtakster er dog fortsat relevant, fordi flytning af en borger stadig både kræver et passende alternativt tilbud, borgerens samtykke og høj grad af viden hos kommunale visitatorer om borgerens behov og relevansen af en eventuel tillægsydelse.

Tabel 3 viser udbredelsen af særtakster blandt borgere i eksternt købte pladser samt i pladser, som kommunerne sælger hhv. bruger til deres egne borgere.

Tabel 3. Andel borgere med særtakster i eksternt købte og solgte botilbudspadser samt internt brugte pladser (egne borgere i egne botilbud), opskrevet til landsplan.

	Alle botilbud		Kommunale botilbud			
	Eksternt købte pladser		Solgte pladser		Internt brugte pladser	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Andel borgere med særtakst	3,8 %	4,6 %	4,9 %	5,1 %	2,2 %	2,9 %
<i>Antal helårsbeboere i alt</i>	12.730	12.856	6.650	6.954	10.698	10.929
<i>Heraf borgere med særtakst</i>	487	589	325	355	240	319

Note: Tallene er beregnet og opskrevet til landsplan på baggrund af spørgeskemabesvarelser fra 68-70 kommuner i 2009 og 74-75 kommuner i 2010. Der kan ikke sammenlignes direkte mellem årene, fordi der indgår lidt flere kommuner i 2010.

Det fremgår, at forekomsten af særtakster i 2009 og 2010 er hyppigere blandt borgere i eksternt handlede botilbudspadser end i pladser, som kommunerne selv både driver og bruger internt til deres egne borgere. Forskellen ser ud til at gælde for alle eksternt handlede pladser i regionale, private og kommunale botilbud. Tendensen er dog stærkest for de pladser, som kommunerne sælger. Således havde 2,9 pct. af alle borgere med en døgnplads i egen kommune en særtakst tilknyttet i 2010. Det samme gjaldt for 5,1 pct. af borgerne i de pladser, som kommunerne solgte til andre kommuner. Det er cirka halvanden gang så mange, relativt set.²⁶ Andelen af borgere med særtakst i de pladser som kommunerne *købte* hos andre kommuner, regioner og private, lå på 4,6 pct. i 2010. Regionale og private leverandører anvender altså tilsyneladende særtakster lidt sjældnere end kommunale leverandører gør, når de *sælger* pladser. Det bemærkes, at vi ikke har taget hensyn til, hvor høj eller lav basistaksten er.

Der kan være flere forklaringer på, at særtakster benyttes oftere i eksternt handlede pladser end i internt anvendte pladser. For det første kan specialiseringsgraden være gennemsnitligt højere i solgte pladser, hvor man derfor har brug for mere individualiserede takster. Brugen af særtakster siger dog ikke noget om den samlede pris, da basistaksterne varierer. Derfor ved vi reelt ikke, om den hyppigere brug af særtakster i købte

²⁶ Forskellen mellem solgte og internt brugte pladser er signifikant på 99 %-niveau ifølge en z-test for sammenligning af andele i to uafhængige stikprøver.

og solgte pladser er udtryk for en højere grad af specialisering. Uanset den samlede pris kan en hyppigere brug af særtakster dog som nævnt være udtryk for mere individualiserede takster. For det andet kan forskellen være udtryk for, at kommunerne i højere grad er opmærksomme på at få dækket deres særlige omkostninger forbundet med individuelle borgere i pladser, de sælger til andre kommuner. Modsat kan kommunerne indregne eventuelle særlige omkostninger til *egne* borgere i basistaksten ved at undlade at bruge særtakster. Dermed væltes den ekstra pris over på alle brugere af tilbuddet.

Uanset hvad er det en realitet, at der er en forskel, der kan tænkes at have styringsmæssige konsekvenser. Den hyppigere brug af særtakster i handlede pladser kan gøre det sværere for kommunerne at gennemskue omkostninger og prissætning i købte pladser, bl.a. fordi køberkommunerne ofte vil mangle forudsætninger for at vurdere, om de forhold, der begrunder en særtakst, er rimelige.²⁷ Det stemmer overens med, at langt de fleste kommuner mener, at styringsmulighederne er bedre ved brug af botilbud, som kommunen selv driver, end ved køb af pladser fra en ekstern leverandør.²⁸

For både eksternt handlede og internt brugte pladser ser der ud til at være en tendens til øget brug af særtakster fra 2009 til 2010. Denne tendens gælder i højest grad for de *internt* anvendte pladser, hvor andelen af borgere med særtakster er steget med cirka 30 pct., mens den for de solgte pladser kun er steget med cirka 4 pct. Man skal dog ikke overfortolke ændringer fra 2009 til 2010, da 2009-tallene bygger på lidt færre besvarelser.

Tabel 4 viser andelen af borgere med særtakster i solgte og internt anvendte pladser i 2010 fordelt på regioner.

Tabel 4. Andel borgere med særtakst i kommunale botilbudspladser i 2010, fordelt på region

	Internt brugte pladser	Solgte pladser	Egne pladser i alt*	Antal kommuner	Andel i regionen
Region Hovedstaden	1,6 %	2,9 %	2,0 %	20	69 %
Region Midtjylland	3,4 %	7,0 %	4,4 %	16-17	84-89 %
Region Nordjylland	6,4 %	9,4 %	7,3 %	6-7	55-64 %
Region Sjælland	4,4 %	5,8 %	5,3 %	15-16	88-94 %
Region Syddanmark	2,1 %	3,5 %	2,6 %	16-17	73-77 %

*Her indgår alene kommuner, der har svaret ift. *både* internt brugte og solgte pladser.

Det fremgår, at der er stor forskel på, hvordan kommunerne i de enkelte regioner anvender særtakster. Således er udbredelsen størst i nordjyske kommuners botilbud, hvor cirka 7 pct. af borgerne har særtakster tilknyttet. Det ser altså ud til, at disse kommu-

²⁷ Jf. side 11 og side 35 i "Analyse af takst udviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde" (Danske Regioner, KL, Socialministeriet og Finansministeriet:2010).

²⁸ Jf. "Herre i eget hus" (KREVI, 2012), s. 24-25.

ner har de mest differentierede takster inden for det enkelte botilbud. I hovedstads-kommunernes botilbud benyttes sjældnest særtakster, idet kun 2 pct. af borgerne har særtakster tilknyttet.

Der er også lidt forskel på, hvordan kommunerne inden for den enkelte region anvender særtakster til egne og andre kommuners borgere. I Region Hovedstaden og Midtjylland bruges særtakster omtrent dobbelt så hyppigt til andre kommuners borgere som til egne borgere. I de øvrige tre regioner er det cirka halvanden gang så hyppigt. Det er dog generelt for alle regioner, at særtakster benyttes oftere i solgte pladser end i internt anvendte pladser. Det svarer til billedet på landsplan.

Brugen af særtakster siger ikke noget om den samlede enhedsomkostning, da de særlige takster bliver tillagt varierende basistakster. Vi har i afsnit 3.4 set på antallet af særligt omkostningstunge borgere i købte og internt anvendte pladser.

3.4 Særligt dyre beboere i botilbud

I dette afsnit afdækker vi, hvor mange borgere der har ophold i botilbud, der koster mere end 1,5 mio. kr. om året. Derved kan vi få et indblik i, hvor mange borgere der har en vis samlet ressourcetyngde og dermed formentlig et behov, der kræver en højt specialiseret indsats.

Indsamlingen af oplysninger om særligt dyre enkeltsager er beskrevet i boksen nedenfor. Det bemærkes, at mange af disse formentlig vedrører pladser, der ikke er med i datamaterialet for taksterne i afsnit 3.2, da de kan være enkeltmandsforanstaltninger og andre takstgrupper med mindre end fire beboere.

Undersøgelsens oplysninger om særligt dyre enkeltsager er indsamlet i et spørgeskema til kommunerne medio 2011. Kommunerne har besvaret følgende spørgsmål: "Hvor mange af kommunens egne borgere (18+ år) med nedsat funktionsevne eller sindslidelse havde ophold i botilbud til over 1,5 mio. kr. pr. år i hhv. egne og andre driftsherrers botilbud i 2009 og 2010 (helårsmodtagere)? Her medregnes alene udgifterne til borgerens ophold i botilbuddet, herunder støtten, men ikke udgifter til evt. dagtilbud el. lign."

Beløbsgrænsen er sat ved 1,5 mio. kr., fordi det er den lovbestemte grænse for statslig refusion til kommunerne af særligt dyre enkeltsager.

73 kommuner har besvaret spørgsmålene for 2009, 81-82 kommuner for 2010. For yderligere oplysninger, se "Spørgeskema om botilbud og støtte mv. til voksne handicappede og sindslidende" (KREVI, 2011) og "Metodisk appendiks - botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

Tabel 5 viser antallet af borgere med ophold i botilbud til mere end 1,5 mio. kr. årligt. Tallene er opskrevet til landsplan på baggrund af kommunernes spørgeskemabesvarelser. Det bemærkes, at vi ikke har oplysninger om de enkelte beboeres samlede enhedsomkostning, kun at den overstiger de 1,5 mio. kr. årligt.

Tabel 5. Antal borgere med ophold i botilbud til mere end 1,5 mio. kr. årligt, opskrevet til landsplan

	2009			2010		
	Egne pladser	Købte pladser	I alt	Egne pladser	Købte pladser	I alt
Andel borgere med ophold til over 1,5 mio. kr. årligt	1,4 %	4,4 %	3,1 %	1,7 %	4,7 %	3,3 %
<i>Antal helårsbeboere i alt</i>	10.698	12.730	23.428	10.929	12.856	23.785
<i>Heraf særligt dyre enkeltsager</i>	154	562	716	190	599	789

Note: Tal for særligt dyre enkeltsager er opskrevet til landsplan på baggrund af spørgeskemabesvarelser fra 73 kommuner i 2009 og 81-82 kommuner i 2010. Det samlede antal helårsbeboere er taget fra rapporten "Markedsanalyse – botilbudsområdet" (KREVI, 2012). Der kan ikke sammenlignes direkte mellem årene pga. forskelligt antal kommuner. Købte pladser er i botilbud drevet af andre kommuner, regioner og private aktører.

Det fremgår, at der i 2010 på landsplan er knap 800 borgere, hvis ophold i botilbud på årsbasis koster mere end 1,5 mio. kr. Heraf bor de cirka 600 i eksternt købte botilbudspladser og de cirka 200 i kommunens egne botilbud. Det vil sige, at hver fjerde særligt dyre enkeltsag vedrører en borger, der bor i et botilbud, som kommunen selv driver, mens tre ud af fire knytter sig til eksternt købte pladser.²⁹

Samlet set er der for hver 1.000 helårsbeboere i botilbud i landet i 2010 cirka 33 beboere, hvis ophold koster mere end 1,5 mio. kr. om året. Når man ser udelukkende på borgere i eksternt købte pladser, er 47 ud af 1.000 særligt omkostningstunge, mens det kun gælder 17 ud af 1.000 borgere i internt anvendte pladser. De helt omkostningstunge beboere er således knap tre gange oftere at finde i eksterne botilbud end i interne. Denne forskel er med til at underbygge antagelsen om, at borgere i eksternt købte pladser er mere ressourcekrævende – og dermed formentlig får mere specialiserede tilbud – end borgere i botilbudspladser internt i kommunen. Det understreges yderligere af, at kun omkring halvdelen af svarkommunerne har særligt dyre egne borgere i egne botilbud, mens hele 93 pct. af dem har særligt dyre borgere i eksternt købte pladser. Det hænger bl.a. sammen med, at cirka 2.200 eksterne pladser købes hos regionerne, og de regionale botilbud formentlig typisk er mere specialiserede end de kommunale.³⁰ Når man spørger kommunerne til deres fremtidige planer for eksterne køb hhv. egen drift af højt specialiserede pladser, varierer svarene meget med kommunernes størrelse. Særligt de mindre kommuner vil fremover købe højt specialiserede pladser eksternt, mens de større kommuner i højere grad ønsker at drive sådanne pladser selv.³¹

²⁹ Forskellen mellem andelen af særligt dyre enkeltsager i købte og internt brugte pladser er signifikant på 99 %-niveau ifølge en z-test for sammenligning af andele i to uafhængige stikprøver.

³⁰ Jf. "Den regionale vinkel på botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

³¹ Jf. "Herre i eget hus" (KREVI, 2012), s. 26-29.

4 Egne og andres borgere - og takstudvikling

Som nævnt er botilbudsområdet karakteriseret ved, at kommunerne i høj grad køber og sælger pladser. I dette afsnit analyserer vi, hvad den omfangsrige handel mellem kommunerne betyder for takstudviklingen og dermed for kommunernes mulighed for at styre udgifterne til området. Som tidligere fremført kan man argumentere for, at driftskommuner mangler tilskyndelse til at holde budgettet, og dermed taksterne, nede i botilbud med mange eksternt betalte beboere, fordi driftskommunen selv skal bære de fulde omkostninger, men dele gevinsten med køberkommunerne. Derfor undersøger vi, om taksterne falder mindre, jo flere udenbys borgere, der bor i botilbuddet. Dermed får vi belyst, om driftskommuner er mindre tilbøjelige til at reducere budgettet for botilbud, der i høj grad er finansieret af andre kommuner end for botilbud, der i høj grad er egenfinansieret. Vi sammenligner således prisudviklingen i de enkelte botilbud og ikke i de enkelte kommuner. Det betyder, at vi ikke undersøger, om kommuner, der generelt sælger mange af deres pladser, er mindre tilbøjelige til at reducere det samlede budget på botilbudsområdet. Analysens design og de anvendte data er beskrevet i afsnit 4.1.

4.1 Analysedesign og data

Analysernes design

Sammenhængen mellem andelen af eksternt finansierede beboere i et botilbud og reduktioner i tilbuddets basistakst undersøges deskriptivt i afsnit 4.2 og ved regressionsanalyser i afsnit 4.3. Vi analyserer takstudviklingen i 2009-2010 og 2010-2011.

Regressionsanalysens afhængige variabel er takstudviklingen, opgjort som et botilbuds basisdøgentakst i ét år minus taksten året før. Takstudviklingen i 2010 er således opgjort som taksten i 2010 fratrukket taksten i 2009. Vores primære forklarende variabel er beboernes sammensætning på det enkelte botilbud, opgjort som andelen af andre kommuners borgere af botilbuddets samlede antal beboere. Vi analyserer sammenhængen mellem takstudviklingen og andelen af eksternt betalte beboere året før takståret. Hvis de svagere incitamenter til besparelser på botilbud med få egne borgere slår igennem, så vil taksterne falde mindre eller stige mere, jo større en andel udenbys borgere, der bor i botilbuddet. Når vi fx analyserer betydningen af andel eksterne beboere i 2009 for takstudviklingen i 2010, vil vi derfor forvente en positiv sammenhæng.

Man skal være opmærksom på, at flere forhold kan have betydning for, om et kommunalt tilbud sælger mange pladser til andre kommuners borgere. For det første, om det før kommunalreformen var et amtligt tilbud, hvor beboere fra kommuner i hele amtet er blevet boende efter kommunens overtagelse af tilbuddet. For det andet er botilbuddets specialiseringsgrad relevant, da de mere specialiserede tilbud alt andet lige forudsætter et bredere befolkningsgrundlag end de mindre specialiserede, og derfor typisk har flere beboere fra andre kommuner.

Vi har i regressionsanalyserne i afsnit 4.3 kontrolleret for en række forhold i det enkelte tilbud, som kunne tænkes at have betydning for takstudviklingen. Det drejer sig om tilbuddets absolutte døgntakst som indikator for tilbuddets specialiseringsgrad, ændringen i belægningsforudsætningen samt den realiserede belægningsprocent og afvigelsen heri. De enkelte kontrolvariable og deres betydning er gennemgået i boksen nedenfor. Vi har desuden forsøgt at kontrollere for, at udviklingen i hvert tilbuds takster ikke bare afhænger af forhold på tilbuds niveau, men også er afhængig af forhold på kommuneniveau, som påvirker alle kommunens botilbud på en ensartet måde. Dette er et såkaldt hierarkisk element i analysen, der er håndteret ved at inddrage en dummy-variabel for hver af de kommuner (en *fixed effects* tilgang), der har tilbud med i analysen.

Kontrolvariable og deres betydning

Regressionsanalyserne af sammenhængen mellem takstvækst og beboersammensætning inddrager en række kontrolvariable, der kunne tænkes at have betydning for takstudviklingen. Derved har vi forsøgt at "rense" den effekt, som beboersammensætningen har på takstudviklingen, for andre betydende faktorer.

For det første har vi inddraget en række variable, der skal korrigere for de takstændringer, der overvejende er af teknisk karakter. Det drejer sig om underskud i tidligere år (realiseret belægningsprocent og afvigelse i realiseret belægningsprocent) samt den takstudvikling, der er forårsaget af ændringer i den forventede belægningsprocent på tilbuddet.

For det andet indgår *takstniveauet* som proxy for tilbuddets specialiseringsgrad. Med variabelen forsøger vi at kontrollere for, at der kan være forskellig takstudvikling i de højt specialiserede (og dyre) tilbud og de mere bredt favnende (og billigere) tilbud. Specialiseringsgraden kan måske have en betydning for udviklingen i døgntaksterne, som er uafhængig af, at de højt specialiserede tilbud også benyttes af mange borgere fra andre kommuner.

De ovennævnte variable er ikke i sig selv signifikante, men hjælper til at isolere effekten af beboersammensætningen. De fundne sammenhænge er også signifikante uden inddragelse af de ovennævnte kontrolvariable.

De anvendte data

Analyserne i afsnit 4 baserer sig på cirka 225 botilbud og takstgrupper, dvs. en delmængde af den samlede kommunale botilbudsmasse. Vi har forsøgt at matche botilbud og takstenheder, så den enkelte takst kan følges over flere år. For de udvalgte enheder har vi indsamlet oplysninger om beboersammensætningen på egne og udenbys borgere i 2009 og 2010. Udvælgelse af enheder og dataindsamling er beskrevet nærmere i boksen nedenfor.

Nogle af de inkluderede enheder har 100 pct. eksternt betalte beboere, mens andre har 100 pct. egne borgere, og altså betales fuldt ud af driftskommunen. I gennemsnit sælger de cirka 225 enheder 56 pct. af deres pladser til andre kommuners borgere. Det er højere end gennemsnitskommunens samlede andel solgte pladser, der ligger på 44 pct.³² Den høje salgsandel blandt de udvalgte enheder afspejler, at mange af dem er tidligere amtslige tilbud, hvor der gennemsnitligt sælges flere pladser end i tilbud og bofællesskaber, der også inden 2007 var kommunale, og som kommunerne dermed ikke har pligt til at indmelde til rammeaftalerne.

Oplysninger om belægningsprocent og beboersammensætning er indsamlet i KREVI's spørgeskemaundersøgelse medio 2011. Kommunerne er for hver enkelt takstenhed for 2009-2010 blevet bedt om at oplyse den realiserede samlede belægningsprocent på årsbasis, samt andelen af helårsbeboerne, der er kommunens egne borgere hhv. borgere med en anden betalingskommune. Desuden blev kommunerne i spørgeskemaet præsenteret for oplysninger fra rammeaftalerne om pladstal, takst og forudsat belægningsprocent i 2009-2011, som de havde mulighed for at kommentere.

Denne dataindsamling er afgrænset til 2009-2010, da mange kommuner ifølge forstudierne til spørgeskemaundersøgelsen ikke ligger inde med præcise data for 2007 og 2008.

Udvælgelse af takstenheder. Vi har udvalgt de op til fem største botilbud eller takstgrupper under rammeaftalerne i hver af de 73 kommuner, der driver botilbud under rammeaftalerne. Indsnævringen til et udvalg af botilbud og takstenheder skyldtes et ønske om at belaste kommunerne mindst muligt. 59 af de 73 relevante kommuner har besvaret spørgsmålene om belægningsprocent og beboersammensætning for i alt 225 takstenheder. Disse 225 enheder indgår i analyserne i afsnit 5 og 6.

For **yderligere oplysninger**, se "Spørgeskema om botilbud og støtte mv. til voksne handicappede og sindslidende" (KREVI, 2011) og "Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked" (Gregersen, 2013).

Det skal bemærkes, at der i analyserne i dette afsnit alene indgår takstenheder, som det har været muligt at følge over tid. Dermed får vi formentlig et ret konservativt, dvs. stabilt, bud på takstudviklingen, da netop takstændringer kan have givet anledning til differentiering af takstenheder, hvorved enhederne er røget ud af denne analyse.

4.2 Takster og beboersammensætning i overblik

Tabel 6 viser takster og takstudvikling for de godt 200 inkluderede enheder, opdelt på andelen af eksternt betalte beboere.³³ Den øverste række viser de gennemsnitlige døgn-

³² Jf. "Markedsanalyse – botilbudsområdet" (KREVI, 2012).

³³ Antallet af observationer summerer ikke til 225, da der ikke er observationer for alle år for alle tilbud. Dette forklarer også forskellen mellem antallet af observationer for takstniveau og takstvækst.

takster for de omfattede tilbud i 2011. De to nederste rækker viser de gennemsnitlige årlige takstvækstrater fra 2009-2010 og 2010-2011.

Tabel 6. Takster og takstudvikling i botilbud med forskellig beboersammensætning

			Andel eksterne beboere året før takståret				I alt
			0-25 %	25,1-50 %	50,1-75 %	75,1-100 %	
Gns. takstniveau	2011	Takst	1.514	1.613	1.886	2.273	1.872
		Antal enheder	45	42	64	65	216
Gns. takstvækst, faste priser	2009-10	Vækst	-1,23 %	-1,63 %	-2,15 %	0,17 %	-1,10
		Antal enheder	40	49	50	66	205
	2010-11	Vækst	-1,82 %	-2,52 %	-0,55 %	-0,80 %	-1,27
		Antal enheder	45	42	64	65	216

Hvis vi først ser på gennemsnitstaksten i 2011, ser det ud til, at der generelt er en sammenhæng mellem prisniveau og andel eksternt betalte beboere. De enheder, hvor der primært bor borgere fra driftskommunen, er billigere end de tilbud, hvor mange beboere kommer fra andre kommuner. Billedet er det samme i 2010 som i 2011. De 65 tilbud, der har over 75 pct. beboere fra andre kommuner, er særligt dyre og ligger i gennemsnit cirka 350 kr. pr. døgn over gennemsnitstaksten på landsplan.³⁴ Det kan være udtryk for, at disse botilbud leverer højere specialiserede, og dermed typisk mere omkostningstunge, indsatser. Forskellen kan dog også skyldes, at prisen i årene forinden i mindre grad er blevet nedjusteret i botilbud med mange eksternt finansierede beboere. Der kan således allerede i de tidligere år være sket en budgettilpasning, der er differentieret efter beboersammensætning.

Ser vi dernæst på den gennemsnitlige takstvækst, kan der også identificeres en vis sammenhæng mellem prisudvikling og beboersammensætningen. Sammenhængen er dog ikke ganske lineær. Basistaksterne på de godt 200 omfattede enheder er således generelt set svagt faldende fra 2009 til 2011. Men taksterne reduceres ikke med samme takt for alle enheder. Fra 2009 til 2010 er taksterne i gennemsnit reduceret mest i botilbud med 50-75 pct. eksternt betalte beboere, men også tilbud med 0-50 pct. solgte pladser har haft reduktioner i taksten. De enheder, der har over 75 pct. eksternt betalte beboere, har derimod i gennemsnit haft en ganske svag takststigning fra 2009 til 2010. Fra 2010 til 2011 er der i gennemsnit takstreduktioner i alle tilbud, uanset beboersammensætning. Også her synes der dog at være en sammenhæng, så der er størst reduktioner i tilbud, hvor over halvdelen af beboerne kommer fra og betales af driftskommunen selv.

³⁴ Som er cirka 1.900 kr., jf. tabel 1.

Takstreduktioner synes altså særligt at ske i tilbud, hvor driftskommunen opnår hovedparten af besparelsen, mens tilbud, hvor en større del af en besparelse skal sendes videre til andre kommuner, i lavere grad har haft takstreduktioner. I afsnit 4.3 undersøger vi, om denne tilsyneladende sammenhæng er systematisk og statistisk signifikant, når vi kontrollerer for en række andre faktorer.

4.3 Systematisk forskel i takstvækst efter beboersammensætning i 2010

Den beskrivende analyse af takstudviklingen i afsnit 4.2 giver et første fingerpeg om, at der kunne være en sammenhæng mellem takstreduktioner og andelen af eksternt finansierede beboere i et botilbud. I dette afsnit er sammenhængen undersøgt nærmere ved hjælp af regressionsanalyser af betydningen af andel eksterne beboere for takstudviklingen i 2009-2010 og 2010-2011, som beskrevet i afsnit 4.1.

Resultaterne af analyserne er vist i tabel 7. Vi finder en signifikant positiv effekt på takstvæksten af andel eksterne beboere i 2010, men ikke i 2011.

Tabel 7. Sammenhæng mellem beboersammensætning og takstudvikling

		Takstvækst	
		2009-2010	2010-2011
Andel eksternt betalte beboere, t₋₁		0,071*	0,011
Takst pr. døgn, t ₋₁		-0,001	-0,001
Ændring i forventet belægning, t ₋₁ - t ₀		1,003	-0,222
Realiseret belægning, t ₋₁		0,999	0,164
Afvigelse i realiseret belægning, t ₋₁		-1,219 [†]	-0,068
Kommunespecifikke konstanter		<i>Ikke rapp.</i>	<i>Ikke rapp.</i>
Modelstatistik	R ²	0,446	0,398
	Adj. R ²	0,216	0,154
	Antal enheder	204	215

*signifikant på 95 %-niveau. [†] signifikant på 90 %-niveau. "t₋₁" angiver året før budgetåret. "t₀" angiver budgetåret. Budgetåret er 2010 for takstvæksten 2009-2010 og 2011 for takstvæksten 2010-2011.

For udviklingen fra 2009 til 2010 viser analysen, at taksten stiger mere, eller falder mindre, jo flere af et tilbuds pladser, der sælges til andre kommuner. Koefficienten er 0,071. Det betyder, at hvis andelen af eksternt betalte beboere stiger med 1 procentpoint, så stiger takstvæksten med 0,071 procentpoint. Et tilbud, der slet ikke bruges af driftskommunen, kan således alt andet lige se frem til en budgetstigning, der er 7,1 procentpoint større i dette budgetår end et tilbud, der alene anvendes og finansieres af driftskommunen. Beboersammensætningen har således ganske stor betydning for taksterne og derigennem for den samlede udgiftsudvikling. Effekten kan dog ikke genfindes for takstvæksten fra 2010 til 2011. Selvom der igen er en positiv sammenhæng mellem andel eksternt betalte beboere og takstvæksten, er den hér meget beskeden (0,01) og ikke signifikant forskellig fra nul.

Taksterne på socialområdet afspejler som nævnt de budgetter og budgetvilkår, som driftskommunen giver det enkelte botilbud. For takstvæksten fra 2009 til 2010 ser det altså ud til, at der er en tendens til, at driftskommuner budgetmæssigt behandler deres botilbud forskelligt, alt efter om de selv skal betale for budgetudvidelser eller selv får den fulde effekt af besparelser. Det bemærkes, at vi her forudsætter, at der ikke er systematisk forskellig *udvikling* i specialiseringsgraden efter beboersammensætning. Vi finder ikke den samme tendens for takstvæksten fra 2010 til 2011. Forskellen mellem perioderne kan skyldes flere ting: At 2010-analysen finder en sammenhæng, der faktisk *ikke* er der, at 2011-analysen ikke finder en sammenhæng, der faktisk *er* der – eller at der er en reel forskel mellem årene.

Særligt to forhold kan sandsynliggøre, at 2011 faktisk *er* anderledes end 2010. For det første er 2010-budgettet vedtaget i løbet af den kommunale valgkamp i 2009, mens 2011-budgetterne er vedtaget med maksimal afstand til næste valg. I 2010-budgettet kan der altså være en særligt klar tendens til, at genvalgssøgende politikere undgår besparelser i et valgår, hvis det har beskeden effekt på kommunekassen. For det andet er 2011-budgettet præget af den kommunaløkonomiske opbremsning i kølvandet på Genopretningspakken. På den baggrund kunne det give mening, at kommunerne i 2011-budgettet sparede generelt, dvs. uden at tage hensyn til, om tilbud overvejende var eksternt finansierede. Denne diskussion er uddybet i ph.d.-afhandlingen "Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked".³⁵

4.4 Hvad kan vi så lære af det?

Selvom resultaterne er uklare på grund af forskellen mellem 2010 og 2011, peger analysen i retning af nogle interessante pointer.

Resultatet i 2010 indikerer, at når kommunerne ikke betaler fuldt for budgetstigninger og ikke opnår fuld gevinst ved besparelser, så påvirker det deres budgetbeslutninger. Det tyder på, at en kommune har mindre tilskyndelse til at påtage sig de ledelsesmæssige og politiske omkostninger ved besparelser på et botilbud, hvis gevinsten helt eller delvist tilfalder andre, købende, kommuner. For denne pointe taler også indsigterne fra kvalitative interviews gennemført i tre kommuner i forbindelse med føromtalt ph.d.-afhandling. Beslutningstagere i alle tre kommuner kunne genkende opfattelsen af, at man – tillige med mange andre forhold - generelt skeler til beboer- og dermed finansieringssammensætningen, når man tager budgetbeslutninger om fx udmøntning af besparelser.³⁶ Botilbudsområdets særlige struktur, hvor kommunerne handler på tværs af kommunegrænser, adskiller i et vist omfang kommunens roller som budgetansvarlig driftsherre og betalingsansvarlig myndighed. Adskillelsen af budgetansvar og betalingsansvar svækker tilsyneladende tilskyndelsen til at reducere omkostningerne og dermed taksterne.

³⁵ Gregersen, 2013, s. 134-139.

³⁶ Jf. "Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked" (Gregersen, 2013), s. 253.

I forlængelse heraf underbygger resultaterne *ikke* en forventning om, at markedsgørelse af området vil skabe billigere tilbud gennem konkurrence og større prisbevidsthed. Analysen viser således, at i det omfang, der er sket takstreduktioner, er disse koncentreret i tilbud, der er rettet mere mod driftskommunens egne borgere end mod andre kommuners borgere, dvs. hvor budgetansvar og betalingsansvar overlapper. Det ser altså ud til, at områdets markedslignende organisering ikke er konkurrencepræget nok til, at de eksternt sælgende tilbud må sænke taksterne for at holde på kunderne.

Endelig tyder resultatet på, at kommunerne har større sandsynlighed for prisreduktioner i botilbudspladser, hvis de selv driver dem, end hvis de køber dem hos en anden kommune. De kommunale tilbud med få eller ingen eksternt betalte beboere har således i 2010 fået reduceret deres takster og dermed budgetter mere end de eksternt sælgende tilbud. For kommunerne kan dette virke som en tilskyndelse til i højere grad at bruge egne tilbud og købe mindre eksternt. På den baggrund kan vi forvente en faldende anvendelse af andre driftsherrers tilbud og stigende selvforsyning over tid. Det stemmer overens med kommunernes egne oplevelser og forventninger. Således giver mange kommuner udtryk for, at styringsmulighederne er bedre i kommunens egne tilbud, samt at de forventer at købe færre eksterne pladser i de kommende år.³⁷

³⁷ Jf. "Herre i eget hus" (KREVI, 2012), s. 24-26.

Bilag: Uddybende om de anvendte takstdata

Botilbudstaksterne er undersøgelsens centrale variabel, og er derfor beskrevet uddybende i dette bilag. Yderligere uddybning findes i "Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked" (Gregersen, 2013). Undersøgelsens oplysninger om botilbudstaksterne er indsamlet fra de regionale rammeaftalers takstbilag for årene 2007-2011. Takstbilagene rummer døgntaksten pr. plads i det enkelte botilbud eller den enkelte takstenhed³⁸ samt det antal døgnpladser, som botilbuddet eller takstenheden er normeret til.

Rammeaftalernes takstbilag rummer de såkaldte basistakster, der dækker grundydelsen, dvs. den socialfaglige og plejemæssige indsats, i en døgnplads. Beboernes egenbetaling til husleje, faste udgifter, kost, vask etc. indgår ikke i taksten. Basistaksten dækker heller ikke særtakster, som er prisen for særlige tillægsydelser ud over grundydelsen, som den enkelte borger kan være visiteret til. Det kan undervurdere den samlede pris, at særtakster ikke indgår. Udbredelsen af særtakster er beskrevet i afsnit 3.3.

Kommunerne har siden kommunalreformen skullet indmelde taksterne for en række tilbud til de regionale rammeaftaler, heriblandt en stor del af de døgnpladser, undersøgelsen inkluderer. Indmeldingspligten omfatter alene de tilbud, der var amtslige frem til kommunalreformen. Der er ikke krav om, at tilbud, der før 2007 var kommunale og tilbud opført efter 2007, skal indgå i rammeaftalerne. Der meldes dog bredere ind end påkrævet i visse rammeaftaler, så også enheder, der før 2007 var kommunale, indgår. Disse tilbud er typisk mindre ressourcekrævende indsatser end de tidligere amtslige tilbud og har derfor lavere basistakster. Også tilbud opført efter 2007 indgår i et vist omfang i rammeaftalerne.

Vi har indsamlet døgntakster og døgnpladstal for de kommunale botilbud fra i alt 25 rammeaftalers takstbilag (fem regioner i årene 2007-2011). Der er store udsving i antallet af indmeldte takster og pladser fra år til år (se også tabel 1, afsnit 3.2). Det skyldes, at der er indmeldt forskellige typer af botilbud til rammeaftalerne i de enkelte år. Det er en fejlkilde, når vi ønsker at sammenligne over tid. Den største variation i indmeldingerne kan henføres til forskelle i, om de meget små botilbud og takstenheder er blevet indberettet i de enkelte år. Disse kan fx være enkeltmandsforanstaltninger eller andre meget individualiserede tilbud, der typisk er mere ressourcekrævende indsatser. For at styrke mulighederne for at sige noget om prisudviklingen over tid, har vi ekskluderet tilbud og takstenheder med mindre end fire pladser fra datamaterialet. Det sænker gennemsnitsprisen, alt andet lige.

Københavns Kommune er udeladt af den beskrivende analyse i afsnit 3.2, fordi kommunen ikke har indberettet i 2007, 2010 og 2011. Frederiksberg Kommune har ikke indmeldt til rammeaftalen i nogle af de inkluderede år.³⁹

³⁸ Nogle botilbud har flere takstenheder eller takstgrupper til beboere med forskellige behov.

³⁹ Københavns og Frederiksberg Kommuner varetog også amtskommunale opgaver før 2007, hvorfor kommunerne ikke har overtaget tilbud ved kommunalreformen. Kommunerne er derfor i princippet ikke forpligtet til at indmelde til rammeaftalerne, jf. bemærkningerne ovenfor.