

Fokus på botilbud

Kort fortalt

Udgifterne til handicappede og navnlig til botilbud for voksne handicappede har været i fokus flere gange i den politiske debat i 2023. I et analysenotat udarbejdet i samarbejde med borgere fra græsrodsbevægelsen #enmillionstemmer har Bureau 2000-Analyse og forskning set nærmere på udviklingen.

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.
- De grupper, botilbuddene henvender sig til, er vokset stærkt de senere år – fx hvis man ser på psykiatriske diagnoser. Men psykiatrien er ikke fulgt med. Alligevel anviser kommunerne færre borgere plads i de botilbud, som også i vidt omfang modtager mennesker med psykiske udfordringer.
- Det betyder, at klientgruppen bliver stadig tungere. Nogle af de grupper, der er kommet flere af – fx borgere med udfordringer indenfor autismspektret -, kræver ekstra ressourcer. Ændringerne i klientgruppen kan derfor i vidt omfang forklare de stigende udgifter.
- Ankestyrelsens og Rigsrevisionens undersøgelser peger i retning af, at kommunerne har store problemer med at sikre en betryggende faglig vurdering af de enkelte sager.
- Budgetoverskridelserne på botilbudsområdet er langt større end på andre store serviceområder. Det understreger kommunernes problemer med at håndtere området.
- Ekspertudvalget for Socialområdet har i foråret 2023 givet en række anbefalinger. Typisk bygger anbefalingerne ikke på empiriske undersøgelser, men på interne drøftelser i udvalget og på, hvad kommunerne angiveligt oplever som problemer.
- 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, ligesom man heller ikke har inddraget udviklingen inden for fx psykiatrien i sine overvejelser.
- 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.
- Ekspertudvalget mener – bl.a. på baggrund af Ankestyrelsens praksis -, at kommunerne skal have større frihed bl.a. til at give økonomien vægt. Men dét, Ankestyrelsen griber ind imod, er helt overvejende, at kommunerne ikke har undersøgt sagerne ordentligt. Det løses ikke ved at give kommunerne friere rammer.

Man kan læse meget mere om vilkårene for mennesker med handicaps og for deres familier på www.enmillionstemmer.dk. Her kan man også finde løsningsforslag.

I det følgende findes et resumé af notatet. Man kan downloade det samlede notat på Bureau 2000's hjemmeside: www.bureau2000.dk

Fokus på botilbud

kort fortalt

Dette lille skrift er en sammenfatning af det notat om "Bosteder for voksne", som er udarbejdet af Bureau 2000-Analyse og forskning i samarbejde med borgere fra græsrodsbevægelsen #enmillionstemmer.

Nogle vigtige pointer er:

- Udgifterne til bosteder for voksne er steget kraftigt de seneste år. Vi bruger dog stadig ikke en større andel af vores velstand på de handicappede, end vi gjorde i fx 2007
- De stigende udgifter kan for en stor del forklares med, at beboersammensætningen er blevet "tungere". Det skyldes igen, at flere mennesker rammes af bl.a. psykiske lidelser.
- Kommunerne har svært ved at håndtere området. Tal fra Ankestyrelsen og Rigsrevisionen viser, at sagsbehandlingen halter. Samtidig har kommunerne langt større budgetoverskridelser på dette område end på andre områder.
- Alligevel lægger det såkaldte Ekspertudvalg på socialområdet op til at give kommunerne større frihed på dette område. Men grundlaget for ekspertudvalgets anbefalinger er stort set kun udvalgets interne drøftelser. Man har ikke kunnet give en forklaring på, hvorfor udgifterne er steget.

De stigende udgifter

Udgifterne til mennesker med handicap og andre specielle udfordringer er steget de senere år. Det er især udgifterne til botilbud, som vejer tungt.

Kommunernes Landsforening fremhæver, at hvis handicapområdet sprænger de økonomiske rammer, der er for kommunernes service, må man spare andre steder.

KL har derfor ønsket, at rammer for dem samlede kommunale økonomi tager højde for udviklingen på "det specialiserede socialområde". Det har regeringen sagt nej til. I stedet har man nedsat et såkaldt ekspertudvalg, der skal undersøge årsagerne til de stigende udgifter og give et bud på, hvile ændringer, der skal til, hvis man skal overholde de økonomiske rammer.

Et notat fra Bureau 2000-analyse og forskning viser, bl.a.

- at udgifterne til handicappede ikke udgør en større andel af BNP end i 2007.
- at udgifterne på handicapområdet i perioden 2018-22 er steget med 12-13 pct. i faste priser. Det svarer til rundt regnet 3 mia. kr. Langt det meste af denne stigning er sket i gruppen botilbudslignende tilbud.

Det er naturligvis vigtigt at finde ud af, hvad der er årsagen til denne stigning. Skyldes det, at man vælger stadig dyrere løsninger (fx hos private leverandører), eller er det fordi bostederne løser stadig tungere opgaver? På andre områder af samfundet justerer vi jo udgifterne, hvis opgaverne ændres: Hvis der er en større sikkerhedstrussel, justeres forsvarsudgifterne. Hvis der er en større erkendelse af klimaudfordringerne, må pengene til den grønne omstilling justeres osv.

Det gælder også fx psykiatrien. Regeringen skriver i sin 2030-plan:

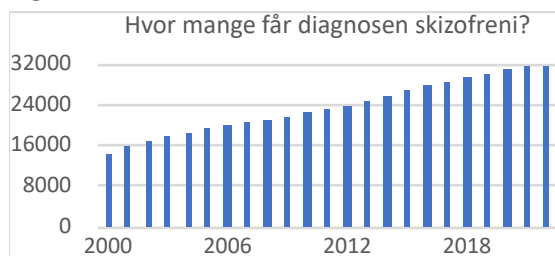
"Antallet af mennesker i Danmark, som lever med psykiske lidelser, er steget i de senere år. Det har betydet længere ventelister, ligesom det har haft betydning for, hvor hurtigt personer med en psykisk lidelse kan få den rette hjælp. Det er en hovedprioritet for regeringen at styrke psykiatrien."

Derfor vil regeringen afsætte 3,2 mia. kr. ekstra frem mod 2030 til at styrke psykiatrien. Men der er ikke tilsvarende afsat penge til fx bosteder, selv om de overvejende bebos af mennesker med psykiske vanskeligheder.

Øget pres på bostederne

De stigende udgifter til botilbud kan i stort omfang 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.

Figur 1



Som regeringen erkender, er der flere danske med psykiske lidelser de senere år. Antallet af personer, der får diagnosticeret skizofreni er fordoblet siden år 2000, jf. Figur 1, og der er en endnu stærkere udvikling i diagnoser inden for autismspektret og ADHD.

Det er muligt, at en del af denne udvikling skyldes, at vi er blevet bedre til at diagnosticere, men en del af udviklingen kan også skyldes, at det – af mange forskellige grunde – er blevet vanskeligere for mennesker med sådanne udfordringer at udvikle sig harmonisk og trives i vores samfund. Og under alle omstændigheder skal disse mennesker selvfølgelig have hjælp, hvis de har behov for det – også selv om vi var dårligere til at give dem en diagnose ”i gamle dage”.

På bostederne afspejler dette sig bl.a. i en kraftig stigning i antallet af beboere med forstyrrelser indenfor autismspektret. 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.

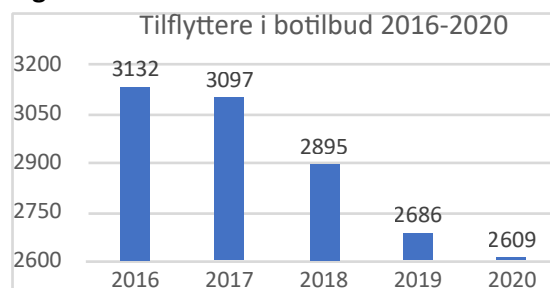
Også beboere med en tidligere voldsdom er dyrere end gennemsnittet. Ekspertudvalget kan konstatere, at også disse beboere stiger i antal, men at dette formentlig kun er ”toppen af

isbjerget”, når det gælder det stigende antal beboere med udadreagerende adfærd.

Udviklingen på botilbuddene påvirkes naturligvis af, hvilke andre muligheder for støtte, de psykisk syge har. Her kan man konstatere, at antallet af sengepladser på de psykiatriske sygehuse ikke er steget de senere år, og ventetiderne i psykiatrien er stigende.

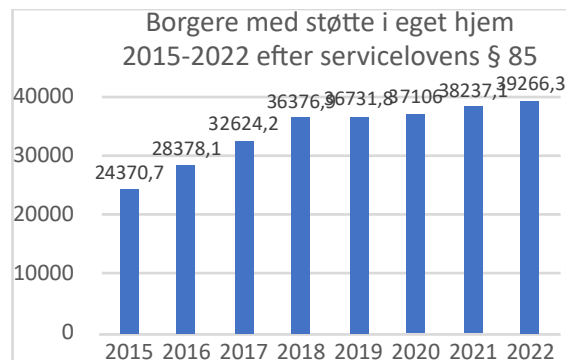
Samtidig er der færre borgere, der nyvisiteres til et bosted, jf. figur 2.

Figur 2



I stedet søger mange kommuner at klare problemerne ved længst muligt at give støtte i eget hjem, jf. figur 3.

Figur 3



Alt dette trækker i retning af, at de borgere, der alligevel får plads i et botilbud, har stadig flere udfordringer og derfor kræver stadig flere ressourcer.

Kan kommunerne klare opgaverne?

Hvis borgerne skal have den rigtige hjælp (og pengene anvendes, hvor de gør mest gavn), kræver det, at kommunerne har den fagkundskab, der skal til for at træffe de rigtige afgørelser. Gennem en årrække er det blevet

stadig mere tydeligt, at kommunerne har store problemer på dette område.

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.

Også Rigsrevisionen har undersøgt sagsbehandlingen og finder mange fejl – også i sager, der ikke er klaget over. 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 viste, at der er mangelfuld sagsbehandling i mere end halvdelen af sagerne.

De vanskeligheder, kommunerne har ved at administrere området, viser sig også, hvis man sammenholder budget- og regnskabstal. Det viser sig, at der år efter år sker meget betydelige budgetoverskridelser på botilbudsområdet. Det fremgår af tabel 1.

Tabel 1. 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

Budgetoverskridelserne på botilbudsområdet er gennemgående langt større end på andre større serviceområder som fx folkeskole, dagtilbud og hjemmehjælp til ældre.

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.

Ekspertudvalgets forslag

Regeringen nedsatte i maj 2022 et såkaldt ekspertudvalg, som skulle komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en udvikling på området, der er fagligt og økonomisk bæredygtig.

Udvalget blev bedt om at finde ud af, hvad der driver udviklingen i udgifterne og komme med anbefalinger til mulige forbedringer. Det blev dog gjort klart, at anbefalingerne i udgangspunktet skulle være neutrale for de offentlige finanser.

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 belyser 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, der 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.

Men selv om udvalget ikke kan give en klar forklaring på, hvorfor udgifterne er steget, har det alligevel fremlagt 11 anbefalinger. De fleste anbefalinger bygger ikke på empiriske undersøgelser, men på interne 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, h/vor mange mennesker, de forskellige forslag vil berøre, og hvad de evt. vil give i besparelser.

Det anbefales bl.a., at hensynet til økonomien skal kunne veje tungere, når det gælder formålsbestemmelsen i den sociale servicelov, serviceniveau'et i de enkelte kommuner og Ankestyrelsens afgørelser.

Der skal være loft over taksterne på visse botilbud, og de private botilbud skal ikke i samme grad som nu være "sælgers marked".

Desuden foreslås det, at reglerne om magtanvendelse revideres, fx sådan at man i højere grad kan bruge elektronisk overvågning.

Reglerne om merudgiftsydelse skal forenkles for at begrænse bureaukratiet.

Reglerne for tilsyn med botilbud skal revideres.

Regeringen har allerede tilsluttet sig nogle af disse forslag. Fx er det sådan i dag, at en borger, som af en eller anden grund ikke trives i sit botilbud, kan vælge en plads i et andet botilbud, hvis det findes – dog sådan, at det ikke må koste mere end 10-20 pct. mere end det tilbud, borgeren har nu. Dette skal fremover ændres, så det tilbud, borgeren ønsker, slet ikke må koste mere, hvis borgeren ønsker at flytte. I praksis kan det i mange tilfælde betyde, at borgeren er låst fast i det tilbud, kommunen har anvist.

I det hele taget ønsker ekspertudvalget "øget fleksibilitet i regler om anvendelsen af botilbud". Udvalget må dog konstatere, at mulighederne begrænses af menneskerettighederne. Institut for Menneskerettigheder har således i 2021 udgivet rapporten "Boligvalg og retten til et selvstændigt liv for mennesker med handicap".

Når Ekspertudvalget skal begrunde sine afgørelser, henviser det som nævnt helt overvejende til interne drøftelser og til, hvad udvalget mener, man oplever af problemer i kommunerne.

Det hedder fx:

"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."

Men langt de fleste af de afgørelser i Ankestyrelsen, som går kommunerne imod, drejer sig om, at kommunerne simpelthen ikke har undersøgt sagerne ordentligt. Det kan naturligvis give en dyrere løsning, hvis en kommune tvinges til at undersøge problemerne bedre og ikke kan "springe over hvor gærdet er lavest". Men den grundlæggende kritik drejer sig om sagsbehandlingens kvalitet. Det er også det indtryk, man får af Rigsrevisionens undersøgelse.

Ekspertudvalget har imidlertid ikke foretaget en selvstændig gennemgang af sagsbehandlingen, men henviser alene til udvalgets "vurdering".

Og det er vanskeligt at se, at friere rammer for kommunerne løser problemerne med manglende kvalitet i sagsbehandlingen.

Læs mere

Du kan læse meget mere om vilkårene for mennesker med handicaps og for deres familier på www.enmillionstemmer.dk. Her kan du også finde løsningsforslag.

Du kan downloade det samlede notat på Bureau 2000's hjemmeside: www.bureau2000.dk

