



Velfærdspolitisk Analyse

Brug af botilbud i andre kommuner

Formålet med denne analyse er at belyse, i hvilket omfang kommunerne benytter botilbud efter lov om social service uden for kommunegrænsen.

Det skønnes, at der pr. 1. januar 2018 var 24.000 beboere i botilbud på landsplan. Ud af denne gruppe var der 9.500 beboere, hvor borgerens bopælskommune ikke var den samme som borgerens handlekommune, dvs. den kommune, som har pligt til at yde hjælp til borgeren efter lov om social service. Det svarer til, at 39 pct. af beboerne i botilbud bor i en anden kommune end handlekommunen.

Der er store forskelle mellem kommunerne. I nogle kommuner er det omkring 90 pct. af beboerne i botilbud, der har adresse uden for handlekommunen. I andre kommuner er det omkring 20 pct., der bor uden for handlekommunen.

Der er en vis sammenhæng mellem antallet af botilbud, der ligger i handle-kommunen og andelen, der bor uden for handlekommunen. I de kommuner, hvor der ligger relativt få botilbud, er andelen, der har ophold i botilbud uden for kommunen, høj. Og omvendt er der en tendens til, at andelen, der bor uden for handlekommunen er lavere, jo flere botilbud, der ligger i handlekommunen.

Kommunerne benytter botilbudspladser i mange forskellige kommuner, når de benytter botilbud uden for kommunen. I gennemsnit er kommunens borgere i botilbud bosat i 25 forskellige kommuner ud over handlekommunen selv. De fleste kommuner benytter botilbud i omkring 15-35 andre kommuner.

De fleste borgere, der bor uden for handlekommunen har ophold i et botilbud i samme landsdel, som handlekommunen ligger i. Samlet set har omkring 62 pct. af borgerne, der er bosat uden for handlekommunen, ophold i et botilbud i samme landsdel som handlekommunen.

Betragter man Danmark i to dele bestående af landsdelene øst og vest for Storebælt, så har over 90 pct. af borgerne, der bor uden for handlekommunen, ophold i et botilbud, i samme øst-vest del af Danmark. Dette gælder både for handlekommunerne beliggende i Øst- og Vestdanmark.

Indledning

I denne analyse undersøges det, hvor mange borgere, der bor i botilbud uden for handlekommunen i 2018. Formålet er at kortlægge, i hvilket omfang kommunerne (handlekommunen) benytter botilbud på det specialiserede voksenområde uden for kommunegrænsen.

Analysen indgår som en del af evalueringen af det specialiserede socialområde aftalt på Finansloven for 2020.

Fokus i analysen er på beboere i botilbud, da det kun er for sådanne tilbud, at man kan forvente, at borgeren har skiftet bopælsadresse til en evt. ny kommune. Botilbud omfatter midlertidige og længerevarende ophold (bevilget efter lov om social service §§ 107-108) samt socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud.

Borgeren kan i princippet også modtage et dagtilbud efter lov om social service uden for handlekommunen, fx beskyttet beskæftigelse i en nabokommune. Men hvis borgeren stadig bor og har bopælsadresse i handlekommunen, kan omfanget af dette ikke opgøres, da spørgsmålet om hvorvidt borgeren har ophold i et botilbud uden for handlekommunen opgøres ved at sammenholde handlekommunen med borgerens bopælsadresse. Datagrundlaget og forbehold ved analysens metode er uddybet i boks 1.

Boks 1**Metode og datagrundlag for analysen, herunder forbehold**

Opgørelserne er baseret på indberetninger fra 57 kommuner til Danmarks Statistiks register for Handicap og udsatte (voksne). De 57 kommuner omfatter både mindre og større kommuner fordelt over hele landet. København indgår dog ikke. Det seneste år i statistikken er 2018.

I analysen er det lagt til grund, at hvis borgerens bopælskommune 1. januar 2018 er forskellig fra handlekommunen, så har borgeren ophold i et botilbud uden for handlekommunen. Opgørelsen laves for borgere, der har ophold i botilbud 1. januar 2018, således at der er overensstemmelse mellem tidspunktet for opgørelse af bopælskommunen og handlekommunen, der har visiteret indsatsen.

Ved handlekommune forstås i denne analyse den kommune, som har pligt til yde hjælp efter lov om social service. Handlekommunen er som hovedregel den kommune, hvor en borger bor eller sædvanligvis opholder sig. Udgangspunktet for ydelser efter lov om social service er, at opholdskommunen har pligt til at yde hjælp – dvs. at opholdskommunen er handlekommune.

Handlekommunen kan imidlertid vælge at købe et ophold i et botilbud i en anden kommune til en borger, hvorved opholdskommunen og handlekommunen kan blive forskellig. Men den oprindelige opholdskommune for borgeren vil fortsat være handlekommune.

Handlekommunen er opgjort på baggrund af kommunernes indberetninger til Danmarks Statistiks register for Handicap og udsatte, idet det er handlekommunen, der indberetter data om brug af sociale ydelser. Bopælskommunen er baseret på kommunekoden fra folkeregisteradressen opgjort 1. januar 2018 fra Danmarks Statistiks befolkningsregister. Manglende eller fejlbehæftet registrering af flytning el. lign. i folkeregistret vil derfor give anledning til usikkerhed i opgørelsen. Hvis borgeren under ophold på botilbud i en anden kommune beholder folkeregisteradresse i sin hjemkommune, vil det ikke kunne opgøres, at borgeren har ophold i botilbud i en anden kommune.

Antal personer er opregnet til landsplan på baggrund af indbyggertal, og er blandt andet derfor behæftet med usikkerhed. Da der generelt er meget store kommunale variationer i kommunernes brug af tilbud i andre kommuner giver den ikke komplette kommunedækning anledning til usikkerhed. Eksempelvis vil billedet formentligt ændre sig lidt, hvis Københavns Kommune indgik, da der dels er tale om en stor kommune, dels om en kommune, der formentligt har et andet tilbuds billede inden for kommunegrænsen end landets øvrige kommuner.

Det skal bemærkes, at der er konstateret usikkerheder om datakvaliteten i registeret for Handicap og udsatte (voksne) i nogle kommuner. Danmarks Statistik arbejder på en revision af statistikken for at forbedre datagrundlaget. Næste offentliggørelse fra Danmarks Statistik forventes ultimo 2020. Usikkerheden vurderes særligt at vedrøre udviklingen over tid og dermed ikke opgørelsen af handlekommunen 1. januar 2018.

Der kan ikke sættes lighedstegn mellem, at borgeren har adresse i handlekommunen, og at borgeren har ophold i et botilbud som handlekommunen selv er driftsherre for. Det skyldes hovedsageligt, at borgeren eksempelvis kan have ophold på et privat, regionalt eller selvejende tilbud, der ligger inden for handlekommunens geografiske område. Endeligt kan nogle kommune drive egne tilbud beliggende geografisk i en anden kommune. Det vil sige, at borgeren kan have ophold på handlekommunens eget tilbud med adresse uden for handlekommunen.

Borgere på botilbud i og uden for kommunegrænsen

Opgjort pr. 1. januar 2018 var der 24.000 beboere i botilbud på landsplan. Ud af denne gruppe var der 9.500 beboere (39 pct.), hvor borgerens handlekommune ikke er den samme som borgerens bopælskommune.

Andelen er størst for borgere med ophold i længerevarende botilbud, hvor 58 pct. har bopælsadresse uden for handlekommunen. For borgere med ophold i midlertidige botilbud er det 53 pct., mens det for socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud er 25 pct., der har adresse uden for handlekommunen, jf. tabel 1.

Tabel 1

Borgere med ophold i botilbud i alt og hvor handle- og bopælskommune er forskellig, 1. januar 2018

	Borgere med midlertidige ophold	Borgere med længerevarende ophold	Borgere med ophold i botilbudslignende tilbud	Borgere med ophold i botilbud i alt
-----Antal personer-----				
1. januar 2018	6.400	4.700	13.000	24.000
- heraf med adresse uden for handlekommune	3.400	2.800	3.300	9.500
-----Pct.-----				
Andel med adresse uden for handlekommune	53	58	25	39

Anm.: 18 år og derover i befolkningen ultimo 2018. Antal personer 1. januar omfatter unikke borgere med ophold i botilbud denne dato, der også er i befolkningen primo 2018. I opgørelsen af antal personer, hvor handle- og bopælskommune er forskellig, kan den samme borger indgå i flere handlekommuner og dermed tælle flere gange. Baseret på indberetninger fra 57 kommuner, der har godkendt alle ydelser i perioden 2015-2018 til registret De Kommunale Serviceindikatorer. Antal personer er opregnet til landsplan på baggrund af indbyggertal og er bl.a. derfor behæftet med usikkerhed. Der er afrundet til nærmeste 100. Midlertidigt ophold omfatter servicelovens § 107. Længerevarende tilbud omfatter servicelovens § 108. Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud omfatter støtte efter servicelovens § 85 i botilbudslignende tilbud (omfattet af § 4, stk. 1, nr. 3, i lov om socialtilsyn), fx botilbud efter ABL § 105/115. Den samme person kan være registreret med flere indsatser i året. Antal borgere med ophold i botilbud kan blive revideret i forbindelse med Danmarks Statistiks næste offentliggørelse af registret, der forventes ultimo 2020.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Opgørelserne i resten af analysen ser på botilbud samlet set, idet antallet af borgere bliver begrænset, hvis der deles op på de tre typer af botilbud for hver handlekommune. Nogle af de kommunale forskelle kan dermed skyldes forskelle i kommunernes brug af hhv. tilbud efter serviceloven og botilbudslignende tilbud. Det er ikke muligt at tage højde for disse forhold i analysen.

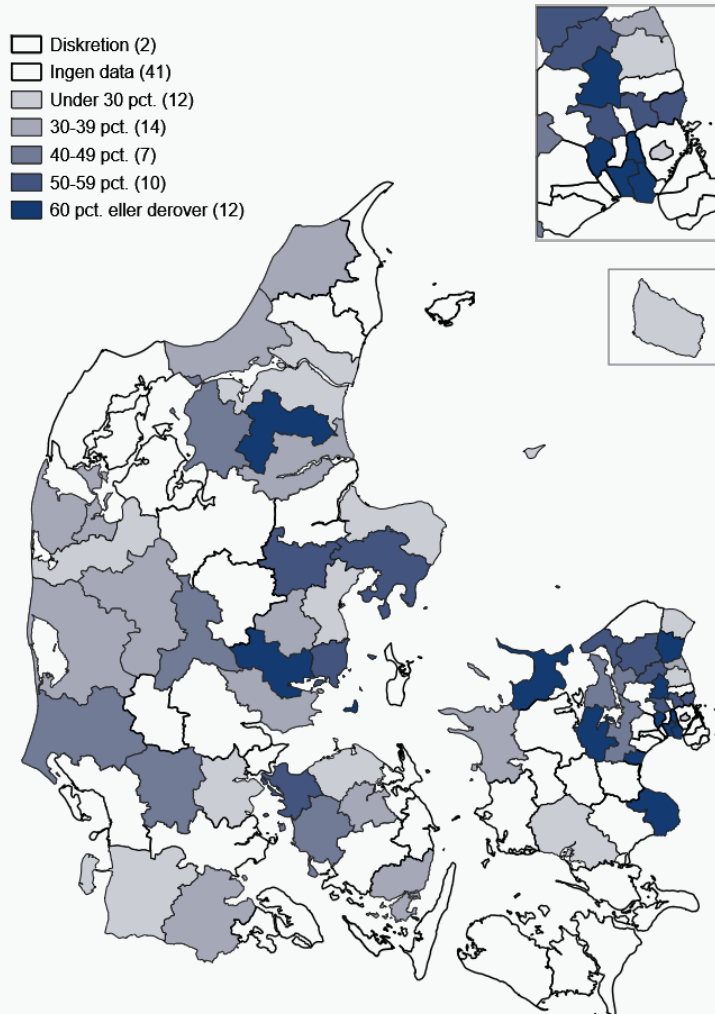
Store kommunale forskelle

Der er betragtelige forskelle mellem kommunerne i andelen af borgere, der har ophold i botilbud uden for handlekommunen, jf. figur 1. I nogle kommuner er det omkring 90 pct., der har adresse uden for handlekommunen. I andre kommuner er det omkring 20 pct., der bor uden for handlekommunen

Opgørelsen er baseret på indberetninger fra 57 kommuner, jf. boks 1. Det er dermed ikke muligt at få et fuldstændigt indtryk af det geografiske billede i forhold til, hvorvidt kommuner i nogle dele af landet afskiller sig fra andre dele af landet i brugen af botilbud uden for kommunen, men umiddelbart er der store kommunale forskelle i det meste af landet. Der kan dog ses en tendens til at andelen med ophold i botilbud uden for handlekommunen er lavere i Vest- og Nordjylland end i hovedstadsområdet.

Figur 1

Andel borgere med ophold i botilbud, hvor handle- og bopælskommunen er forskellig, 2018



Anm.: Se anm. til tabel 1. Antal borgere med ophold i botilbud er opgjort 1. januar 2018. Botilbud omfatter midlertidige botilbud, længerevarende botilbud og socialpædagogisk støtte på botilbudslignende tilbud i alt. Baseret på 55 kommuner. To kommuner er diskretioneret.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata..

Udbuddet af botilbud inden for kommunen

Ved at sammenholde registerdata fra Danmarks Statistik om borgerne med ophold i botilbud med data fra Tilbudsportalen om beliggenheden af botilbud, kan man vurdere sammenhængen mellem tilgængeligheden af botilbud i kommunen og andelen af borgere, der benytter botilbud i og uden for handlekommunen. Data fra Tilbudsportalen omfatter botilbud til midlertidige døgnophold til voksne, botilbud til længerevarende døgnophold til voksne og botilbudslignende tilbud til voksne, der er godkendt af socialtilsynene.

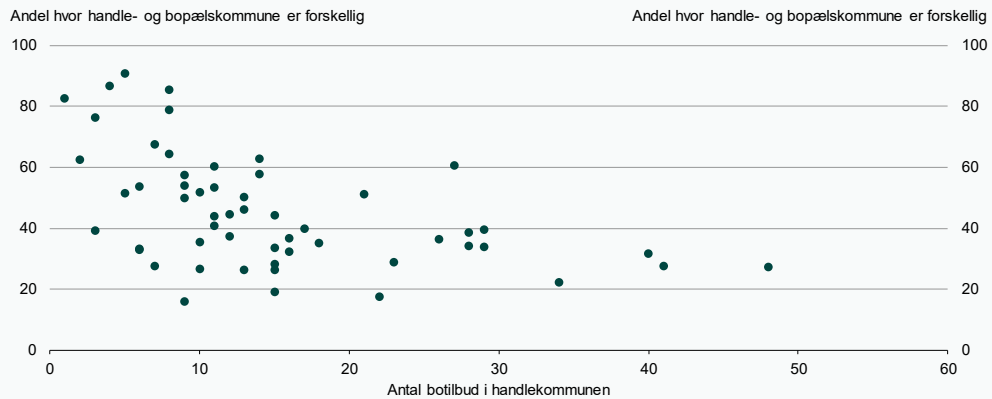
Antallet af botilbud beliggende i de enkelte kommuner er meget varierende. I kommunen med færrest antal botilbud ligger der ét botilbud. I kommunen med flest botilbud ligger der 48 botilbud inden for kommunegrænsen.

Der er en vis sammenhæng mellem antallet af botilbud, der ligger i handlekommunen og andelen, der bor uden for handlekommunen, jf. figur 2 I de kommuner, hvor der ligger relativt få botilbud, er andelen, der bor på botilbud uden for kommunen, høj. Der er tilsvarende en tendens til, at andelen, der bor uden for handlekommunen er lavere, jo flere botilbud, der ligger i handlekommunen.

Sammenhængen "flader" dog lidt ud for kommuner, hvor antallet af botilbud er omkring 20 botilbud eller højere.

Figur 2

Sammenhæng mellem antal botilbud i kommunen og andel borgere med ophold i botilbud, hvor handle- og bopælskommunen er forskellig, 2018



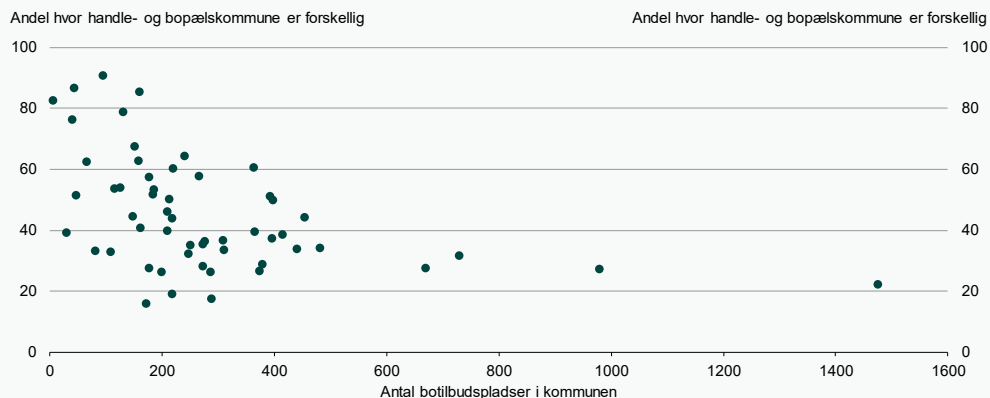
Anm.: Se anm. til tabel 1. Korrelationen er $-0,49$ ($p < 0,001$). Antal borgere med ophold i botilbud er opgjort 1. januar 2018. Antal botilbud i kommunen (x-aksen) er baseret på data fra Tilbudsportalen pr. 31. december 2019 og er opgjort som antallet af tilbud. Hvis botilbuddets adresse er ændret, eller tilbuddet er nedlagt eller nyopført i perioden fra 1. januar 2018 til ultimo 2019, hvor status fra Tilbudsportalen er opgjort, kan det føre til usikkerhed i opgørelsen. Botilbuddene fra Tilbudsportalen omfatter følgende tilbudstyper: Botilbud til længerevarende ophold § 108; Botilbud til midlertidigt ophold, § 107; Rehabiliteringstilbud, § 107; Sikret botilbud, § 108; Lejebolig, Lejeloven; Almen bolig til særlige udsatte grupper, ABL § 149a, SUL § 141; Botilbudslignende tilbud, Lov om lette kollektivboliger; Botilbudslignende tilbud, Boligbyggeriloven; Botilbudslignede tilbud, Ældreboligloven; Almen plejebolig, ABL § 5 stk. 2; Almen ældrebolig/-handicapvenlig bolig, ABL § 105 stk. 1; Almen ældrebolig/-handicapvenlig bolig, ABL § 105 stk. 2; Bofællesskab, ABL § 3 stk. 2 og § 5 stk. 3. Botilbudslignende tilbud, der vurderes at skulle henføres til plejehjemsoversigten (ældreområdet) indgår ikke.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata og Tilbudsportalen.

Ovenstående figur 2 vises på x-aksen antallet af botilbud i kommunen, mens der på y-aksen vises andelen af borgere med ophold i botilbud, der bor uden for kommunen. Hver prik er en kommune.

Sammenhængen viser sig også, hvis man i stedet for antal botilbud ser på antallet af pladser på botilbud i kommunen. Der er en tydelig tendens til, at de kommuner, der har et stort antal botilbudspladser i kommunen har en lavere andel borgere, der bor uden for handlekommunen, jf. figur 3.

Figur 3

Sammenhæng mellem antal pladser på botilbud i kommunen og andel borgere med ophold i botilbud, hvor handle- og bopælskommunen er forskellig, 2018

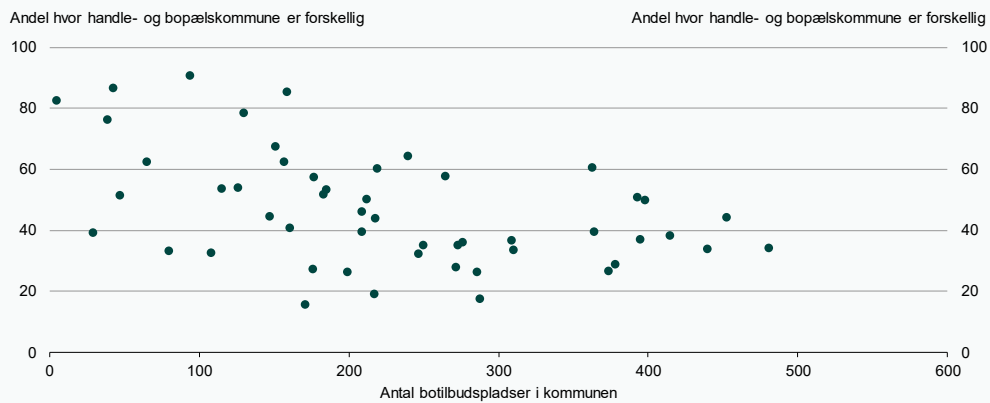
Anm.: Se anm. til tabel 1 og figur 2. Korrelationen er $-0,45$ ($p < 0,001$). Antal pladser opgjort på baggrund af Tilbudsportalen. Samme fysiske plads kan være godkendt til mere end én tilbudstype. Summeringen af antallet af pladser på tværs af tilbudstyper godkendt til botilbud vil derfor være et overkantsskøn.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Man ser også her en tendens til, at sammenhængen ”flader ud” for de kommuner, der har et stort antal pladser.

Kommunerne med flest antal pladser er hhv. Aarhus, Aalborg, Odense og Næstved. Hvis man ser bort fra disse fire kommuner er der stadig en sammenhæng mellem antallet af pladser til botilbud i kommunen og andelen, der bor uden for handlekommunen. Men man ser også mere tydeligt, at sammenhængen ikke er fuldstændig, og at andelen, der bor uden for handlekommunen afhænger af andre forhold end antallet af botilbudspladser, jf. figur 4.

Figur 4

Sammenhæng mellem antal pladser på botilbud i kommunen og andel borgere med ophold i botilbud, hvor handle- og bopælskommunen er forskellig, 2018

Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2 og 3. Korrelationen er -0,46 ($p < 0,001$). Opgjort ekskl. Aarhus, Aalborg, Odense og Næsted.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

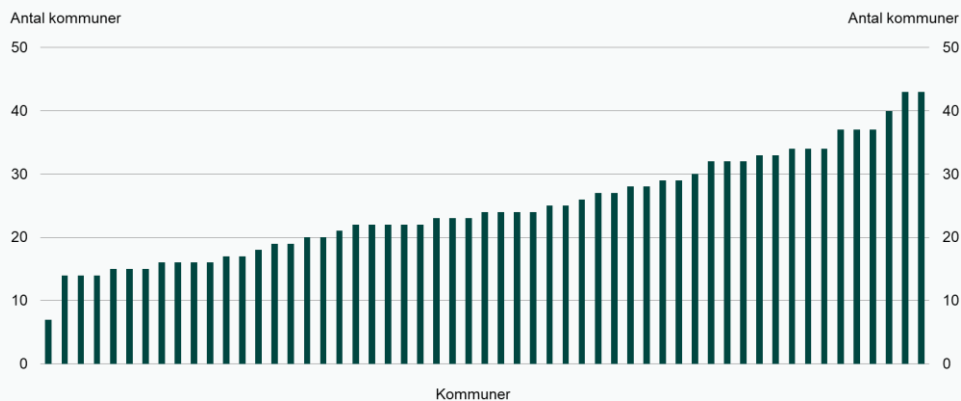
De ovenstående sammenhænge skal også ses i lyset af, at kommunernes indbyggertal er meget forskellige, og at store kommuner typisk vil have et større antal botilbudspladser inden for kommunegrænsen end mindre kommuner. Indbyggertallet er dog langt fra den eneste forklaring på tilgængeligheden af botilbudspladser beliggende i kommunen. Der kan også være eksempelvis historiske og andre årsager til, at nogle kommuner har flere botilbudspladser beliggende inden for kommunegrænsen, eksempelvis tidligere amtslige tilbud.

Brug af botilbud i andre kommuner

Kommunerne benytter botilbudspladser i et relativt stort antal kommuner, for de borgere, der bor uden for handlekommunen. I gennemsnit er kommunens borgere på botilbud bosat i 25 forskellige kommuner ud over handlekommunen selv. De fleste kommuner benytter botilbud i omkring 15-35 andre kommuner, jf. figur 5.

Figur 5

Antal kommuner som borgere på botilbud uden for handlekommunen er bosat i, 2018



Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De fleste borgere, der bor uden for handlekommunen har ophold i et botilbud i samme landsdel som handlekommunen ligger i, men der er forskelle mellem landsdelene. Opgørelsen af landsdele er baseret på Danmarks Statistiks inddeling i landsdelene Byen København, Københavns omegn, Nordsjælland, Bornholm, Østsjælland, Vest- og Sydsjælland, Fyn, Syddjælland, Østjylland, Vestjylland, Nordjylland. Samlet set har omkring 62 pct. af borgerne, der er bosat uden for handlekommunen, ophold i et botilbud i samme landsdel som handlekommunen ligger i.

Der er en tendens til, at handlekommuner i de fleste af landsdelene i Jylland, Fyn samt Vest- og Sydsjælland i højere grad benytter botilbudspladser i samme landsdel for borgerne med ophold i botilbud uden for handlekommunen. For Nordjylland er det 81 pct. af borgerne bosat uden for handlekommunen, der bor i Nordjylland. Det tilsvarende tal er 25 pct. for kommunerne i landsdel Østsjælland, 42 pct. for Københavns omegn og 52 pct. for Nordsjælland, jf. tabel 3.

Tabel 3

Borgere med ophold i botilbud bosat uden for handlekommunen efter om borgeren er bosat i samme landsdel som handlekommunen, 2018

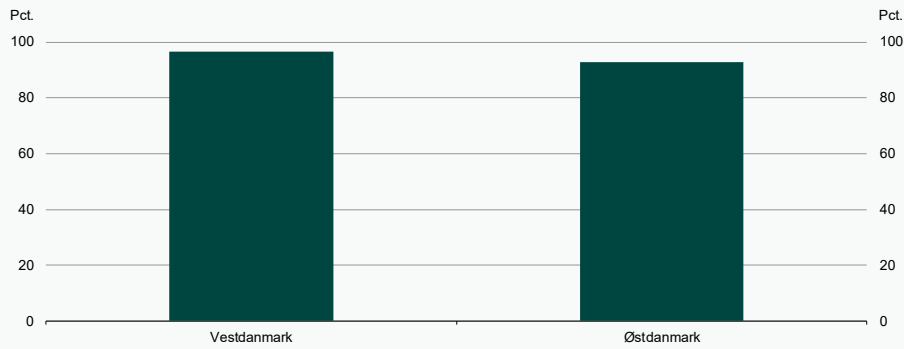
Handlekommunens beliggenhed	Bosat i samme landsdel som handlekommunen (pct.)	Antal personer (ikke opregnet)
Københavns omegn	42	821
Nordsjælland	52	711
Bornholm	0	29
Østsjælland	25	236
Vest- og Sydsjælland	78	397
Fyn	76	567
Sydjylland	70	368
Østjylland	62	880
Vestjylland	67	540
Nordjylland	81	700
I alt	62	5.249

Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2. Landsdelen Byen København er diskretioneret. Denne landsdel består af Frederiksberg, idet København ikke indgår i datagrundlaget. Det skal bemærkes, at kommunedækningen i landsdelene ikke er fuldstændig, da der kun indgår data for 57 kommuner. Se også boks 1. Antal personer er ikke opregnet og omfatter dermed antal personer i de kommuner i landsdelen, der indgår i datagrundlaget.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Betrager man Danmark i to dele bestående af landsdelene øst og vest for Storebælt, så har over 90 pct. af borgerne, der bor uden for handlekommunen, ophold i et botilbud, i samme øst-vest del af Danmark. Dette gælder for handlekommunerne beliggende i både Øst- og Vestdanmark, jf. figur 6.

Figur 6

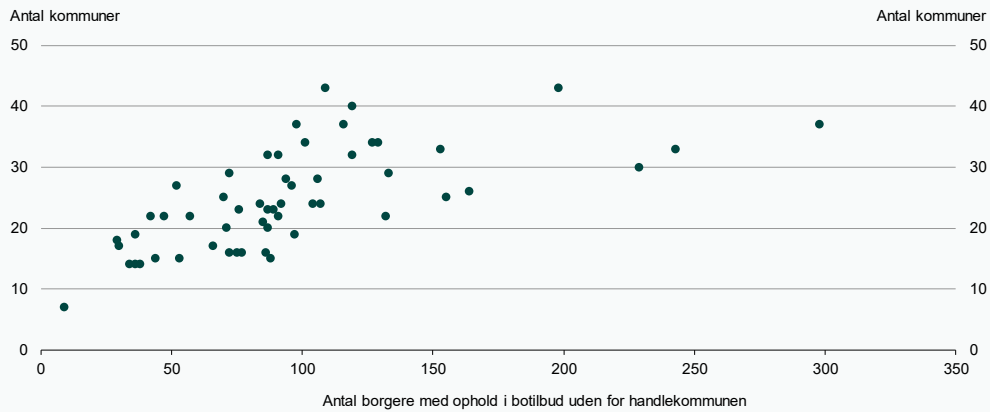
Borgere med ophold i botilbud bosat uden for handlekommunen efter om borgeren er bosat i samme øst-vest del af Danmark som handlekommunen, 2018

Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2. Østdanmark omfatter landsdelene Københavns omegn, Nordsjælland, Bornholm, Østsjælland og Vest- og Sydsjælland. Vestdanmark omfatter landsdelene Fyn, Syddjylland, Østjylland, Vestjylland og Nordjylland. Landsdelen Byen København er diskretioneret. Denne landsdel består af Frederiksberg, idet København ikke indgår i datagrundlaget. Det skal bemærkes, at kommunedækningen i landsdelene ikke er fuldstændig, da der kun indgår data for 57 kommuner. Se også boks 1.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er sammenhæng mellem antallet af borgere med ophold i botilbud uden for handlekommunen og antallet af kommuner som handlekommunen benytter botilbudspladser i. Jo flere borgere, der bor uden for handlekommunen, jo flere kommuner benytter handlekommunen botilbudspladser i. Det er formentligt et udtryk for, at jo flere borgere, der har behov for botilbud uden for handlekommunen, jo større er bredden i målgruppen og dermed også bredden i de pladser, kommunen har behov for, jf. figur 7.

Figur 7

Sammenhæng mellem antal borgere i botilbud uden for handlekommunen og antallet af kommuner borgerne er bosat i, 2018

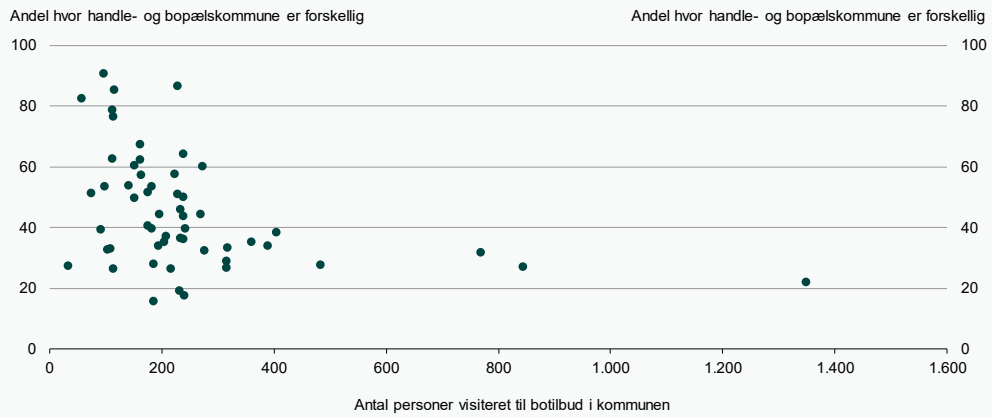
Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2. Korrelationen er 0,65 ($p < 0,001$).
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er også en vis sammenhæng mellem, hvor mange borgere kommunen samlet set har visiteret til botilbud og andelen, der har ophold i botilbuddet i en anden kommune, jf. figur 8. Jo færre borgere, kommunen i alt har visiteret til botilbud, jo højere andel har ophold uden for kommunen. Omvendt er det sådan, at i de kommuner, hvor fx mange hundrede borgere i alt er visiteret til et botilbud, er andelen, der har ophold i en anden kommune, væsentligt lavere.

Der er imidlertid også stor variation mellem kommunerne, og sammenhængen er langt fra entydig. Eksempelvis har gruppen af kommuner, der har omkring 100-200 borgere på botilbud en meget varierende andel, der bor uden for handlekommunen.

Figur 8

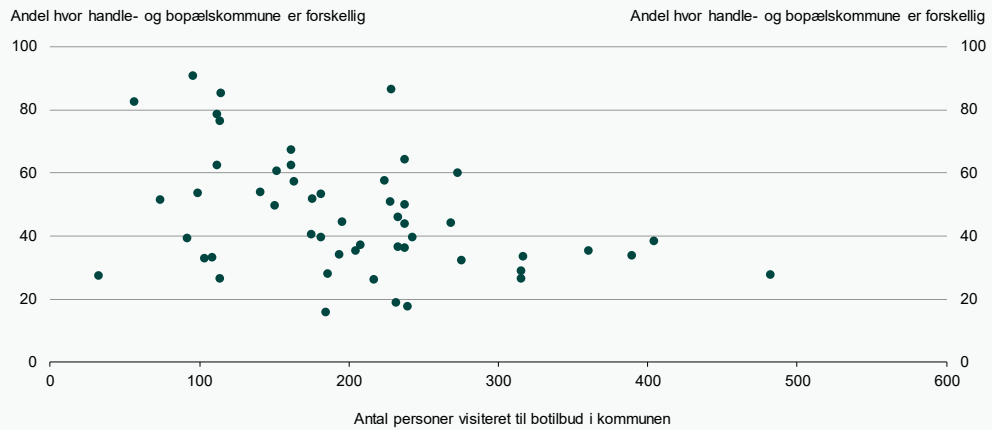
Sammenhæng mellem antal personer visiteret til botilbud i kommunen og andel, hvor handle- og bopælskommunen er forskellig, 2018



Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2. Korrelationen er -0,38 (p=0,004).
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De tre kommuner med et antal personer visiteret til botilbud, der tydeligt er større end de resterende kommuner er hhv. Aarhus, Aalborg og Odense (Næstved er ikke en del heraf, da kommunen her mere ligner de resterende kommuner). Ekskluderes disse tre kommuner er der stadig en sammenhæng mellem, hvor mange borgere kommunen har visiteret til botilbud og andelen, der har ophold i botilbuddet i en anden kommune. Samtidigt er det også tydeligt, at der er en stor variation blandt kommunerne, jf. figur 9.

Figur 9

Sammenhæng mellem antal personer visiteret til botilbud i kommunen og andel, hvor handle- og bopælskommunen er forskellig, 2018

Anm.: Se anm til tabel 1 og figur 2. Korrelationen er -0,39 (p=0,004). Ekskl. Aarhus, Aalborg og Odense.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De store forskelle mellem kommuner med det samme antal personer visiteret til botilbud skal bl.a. ses i lyset af forskellene i udbuddet af botilbudspladser inden for kommunegrænsen, jf. figur 2-4 ovenfor.

I regi af evalueringen af det specialiserede socialområde vil Social- og Indenrigsministeriet arbejde videre med analysen af kommunernes brug af botilbud i andre kommuner.