

Til
KL og Social- og Indenrigsministeriet

Dokumenttype
Evalueringsrapport

Dato
Juni, 2016

EVALUERING AF FRIKOMMUNEFORSØG BEDRE UDNYTTELSE AF BOTILBUD OG PLEJEBOLIGER

INDHOLD

1.	INDLEDNING	1
1.1	Kort om evalueringen og datagrundlaget	2
1.2	Læsevejledning	2
2.	RESUMÉ OG HOVEDKONKLUSIONER	3
3.	OM FORSØGET	7
4.	BAGGRUND FOR FORSØGET	10
4.1	Efterlevende enker/enkemænd optager pladser i plejeboliger	10
4.2	Beboere med ændrede behov	10
5.	ERFARINGER FRA FORSØGET	13
5.1	Erfaringer og opmærksomhedspunkter fra implementeringsprocessen	13
5.1.1	Ændring af lejekontrakt/boligdokument	13
5.1.2	Orientering om nye regler	14
5.1.3	Dialog om kontrakter/boligidokumenter med borgere og løbende opfølgning	15
5.1.4	Opsigelse og udvisitering	16
5.2	Erfaringer og perspektiver fra forsøget mere generelt	18
5.2.1	Forsøget fra kommunernes perspektiv	18
5.2.2	Forsøget fra borgernes perspektiv	20
6.	DET ØKONOMISKE POTENTIALE	22
6.1	Muligheder for vurdering af det økonomiske potentiale	22
6.2	Regneeksempler	23
6.2.1	Tilbud efter § 108	23
6.2.2	Tilbud på det specialiserede socialområde oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105	23
6.2.3	Plejeboliger oprettet efter almenboliglovens § 105 på ældreområdet	25
6.2.4	Sammenfatning	25
7.	BILAG 1	27

1. INDLEDNING

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 blev det besluttet at gennemføre forsøg med frikommuner. Forsøget har som ambition at indsamle erfaringer, der kan bidrage til udvikling af den offentlige sektor og skabe nye og mere effektive løsninger¹.

KL- og Social- og Indenrigsministeriet har bedt Rambøll Management Consulting og BDO Consulting (RMC/BDO) om at gennemføre evalueringer af en række forsøg under frikommuneordningen. Frikommuneordningen har til formål:

- At være et opgør med unødvendig bureaukrati i den kommunale sektor.
- At vise tillid til de kommunale medarbejdere.
- At give mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere.

Med frikommuneordningen har det således været formålet at sætte kommuner mere fri og fjerne uhensigtsmæssige regler og bindinger for lokalpolitikere, ledere og medarbejdere. I denne delrapport formidles evalueringen af det frikommuneforsøg, som vedrører *'Bedre udnyttelse af botilbud og plejeboliger'*. Dette forsøg blev indført i frikommuneloven i 2013 med §§ 27e og 29c. I den forbindelse fik forsøgskommunerne mulighed for at udvisitere og opsigte borgere i botilbud og plejeboliger på andre vilkår, end der ellers er gældende. Forsøget har således også to spor. For det første vedrører forsøget botilbud efter servicelovens § 108 og for det andet plejeboliger oprettet efter almenboliglovens § 105.

Målgruppen for forsøget er:

1) Borgere der bor i plejeboliger oprettet efter almenboliglovens § 105, som er målrettet ældre og personer med handicap, der har betydeligt og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det vedrører i flere kommuner både plejeboliger på ældreområdet oprettet efter § 105 og specialiserede tilbud på socialområdet, som er oprettet som plejeboliger efter § 105.

2) Borgere der bor i botilbud efter servicelovens § 108, som er målrettet personer, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling i et længerevarende tilbud.

Beboere i boliger efter almenboligloven er lejere, som har en lejekontrakt og betaler husleje i henhold til lejekontrakten. Dette gør sig ikke gældende for borgere, der visiteres efter servicelovens § 108, hvor kommunen i stedet udleverer et boligdokument. Det fremgår af servicelovens § 111, at boformer efter serviceloven ikke er omfattet af lejelovgivningen.

3) Ægtefæller, samlevende eller registrerede partnere til de to ovenstående grupper af borgere er også i målgruppen for forsøget.

Evalueringen af forsøget er blevet gennemført af RMC/BDO i marts 2016. Forsøget har til formål at afprøve, hvordan en mere fleksibel anvendelse af botilbud og plejeboliger kan understøtte den kommunale opgaveløsning.

Forsøget skal bl.a. ses i lyset af, at kommuner i de kommende år kommer til at stå over for et stigende antal plejekrævende borgere. Der vil derfor være pres på de kommunale budgetter, og kombineret med forventninger til et højt serviceniveau er der behov for at sikre bedst mulig anvendelse af ressourcerne. Derudover skal forsøget ses i lyset af frikommuneordningens generelle formål om at fritage den kommunale sektor fra statslige krav og regler, og skabe mere råderum for lokale løsninger med henblik på også at skabe bedre løsninger.

¹ Social- og Indenrigsministeriet <http://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsog-og-udfordringsret/frikommuneforsog-2012-2015.aspx>

Evalueringen er gennemført i de fem kommuner, som har været en del af forsøget vedrørende bedre udnyttelse af botilbud eller plejeboliger. Dette er Vejle Kommune, Viborg Kommune, Vesthimmerlands Kommune, Fredensborg Kommune og Odense Kommune. Det er imidlertid udelukkende Vejle Kommune, som har anvendt forsøget i forhold til botilbud oprettet efter servicelovens § 108. De øvrige kommuner har gjort anvendelse af forsøget i forhold til plejeboliger oprettet efter almenboliglovens § 105.

1.1 Kort om evalueringen og datagrundlaget

RMC/BDO indgår i opgaven som ekstern evaluator og har i denne rolle haft fokus på at besvare nedenstående undersøgelsesspørgsmål:

- Hvad er baggrunden for, at kommunerne deltager i forsøget?
- Hvordan har processen omkring implementeringen af bestemmelsen været?
- Hvilke opmærksomhedspunkter er der i forbindelse med implementeringen?
- Hvordan opleves forsøget af ledere, medarbejdere og borgere?
- Hvordan vurderer kommunerne potentialet ved en generel ændring?

Datagrundlaget for evalueringsrapporten består af en række casestudier i de fem frikommuner. I hver kommune er der gennemført en række individuelle eller gruppebaserede interviews. Nedenstående boks viser, hvilke aktører, som har deltaget i interviews.

- Forsøgscoordinatorer
- Forsøgsansvarlig/sektoransvarlig
- Relevante medarbejdere (fx medarbejdere i visitation, boligadministration og botilbud- og plejeboligledere etc.)
- Interview med borgere

I alt er der på tværs af de 5 forsøgskommuner lavet 28 interviews.

Udover interviewdata er der løbende blevet indsamlet data i form af forsøgsansøgninger, eksempler på kommunernes lejekontrakter/boligdokumenter og kommunernes egne evalueringsnotater- og rapporter lavet på baggrund af forsøget. Da det kun er Vejle kommune, som har anvendt forsøget på § 108 botilbud, er der kun en kommunes boligdokument at bygge analysen på. Derudover er der med henblik på at udregne forsøgets økonomiske potentiale blevet indhentet takster på plejeboliger og botilbud samt takster på hjemmepleje og bostøtte efter servicelovens § 85.

1.2 Læsevejledning

Evalueringen indeholder udover denne indledning følgende kapitler:

- I **kapitel 2** opsummeres evalueringens hovedkonklusioner.
- I **kapitel 3** ridses rammerne for forsøget op, herunder gives et overblik over, i hvilket omfang forsøgskommunerne har benyttet sig af den undtagelse, de har fået.
- I **kapitel 4** ser vi nærmere på kommunernes baggrund for at deltage i forsøget, herunder de udfordringer, som hidtidige regler på området har skabt for kommunerne.
- I **kapitel 5** analyserer vi, hvordan kommuner har implementeret forsøget, herunder på de arbejdsopgaver det har skabt, samt udfordringer og opmærksomhedspunkter i implementeringsprocessen. Derudover behandler kapitel 5 erfaringer fra forsøget mere generelt, herunder ledere, medarbejdere og borgeres reaktioner på forsøget.
- I **kapitel 6** giver vi endelig en overordnet vurdering af det økonomiske potentiale.

2. RESUMÉ OG HOVEDKONKLUSIONER

I dette kapitel præsenteres en sammenfatning af evalueringens resultater. Sammenfatningen tager udgangspunkt i hver enkelt af rapportens kapitler og samler op på hovedkonklusionerne derfra.

Forsøgets anvendelse

Der er kun en kommune, som i forsøgsperioden har brugt frikommunelovens § 27e, som vedrører botilbud efter servicelovens § 108. De øvrige 4 kommuner i forsøget har gjort anvendelse af frikommunelovens § 29c, som vedrører almenboliglovens § 105. Omfanget hvormed kommunerne har indskrevet § 29c i borgernes lejekontrakter er dog varierende. I én kommune anvender man fx udelukkende forsøget i forbindelse med et lille antal ægteparboliger i kommunen. I andre kommuner er § 29c omvendt skrevet ind i alle nye kontrakter lavet under forsøgsperioden på almene plejeboliger. Herunder hører dels plejeboliger til ældre, men i nogle af kommunerne også en lang række specialiserede tilbud på socialområdet, som er oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105. I ingen af de fem forsøgskommuner har der dog været anledning til at udvisitere beboere i botilbud eller opsigte beboere i plejeboliger i forsøgsperioden.

Baggrund for forsøget

Overordnet begrundes forsøgskommunerne deres ansøgning til forsøget ud fra et ønske om at skabe større fleksibilitet og smidighed i deres adgang til at råde over boliger i botilbud og plejeboliger. Herunder ligger ønsket om at sikre, at man som kommune undgår at have borgere i kommunens botilbud og plejeboliger, som ikke profiterer tilstrækkeligt af det tilbud, de bor i og yderligere står i vejen for, at borgere på venteliste kan tilbydes en plads. Det er fx efterlevende ægtefæller på kommunernes plejecentre, der enten ikke selv har et plejebestand og derfor kan flyttes til egen bolig, eller efterlevende ægtefæller med et plejebestand, som optager en særlig boligtype egnet til to.

Derudover begrundes flere kommuner deres ansøgning om fritagelse ud fra erfaringer med visiterede borgere i såvel botilbud som plejeboliger, der over tid ændrer behov, og som kommunerne derfor vurderer med fordel kan udvisiteres til et andet tilbud eller ud i eget hjem med bostøtte. Det er fx borgere i rehabiliterende tilbud, som på et tidspunkt ikke kan hjælpes yderligere, men som alligevel bliver boende uden at profitere af tilbuddets særlige indhold og personalets specialiserede kompetencer. Det kan også være borgere i tilbud på psykiatriområdet, hvor det faktisk er muligt at skabe så stor bedring hos borgerne, at de kan flyttes til mindre intensive tilbud eller helt ud i eget hjem. Kommunernes ønske om at deltage i forsøget er dels økonomisk begrundet, dels handler det om at sikre, at deres borgere ud fra en faglig vurdering får det tilbud, der matcher deres behov bedst.

Erfaringer fra implementeringsprocessen

Der kan ikke opstilles én model for, hvordan implementeringen af forsøget har foregået i de fem forsøgskommuner. Det skyldes bl.a. forskellige kontekster for forsøget i de enkelte kommuner, men også at forsøget er blevet anvendt og prioriteret varierende på tværs. Evalueringen peger dog på, at kommunerne med fordel kan være opmærksomme på følgende faser og arbejdsopgaver i implementeringen: 1) Tilføjelse af frikommunelovens paragraffer i nye lejekontrakter/boligdokumenter, 2) Orientering om lovændring til alle relevante medarbejdere, 3) Dialog om kontrakter/boligdokumenter med borgere og løbende opfølgning samt 4) Proces for opsigelse/udvisitering.

For de fire kommuner, som har deltaget i forsøget i forhold til plejeboliger, har det første led i implementeringen været at tilføje frikommunelovens § 29c i § 105 plejeboligernes lejekontrakter hos alle borgere, der er flyttet i en plejebolig i forsøgsperioden. Denne opgave er enten varetaget af kommunen selv eller af boligselskaber afhængigt af, hvem der ejer de pågældende boliger, som udlejes. I Vejle kommune, som deltager i forsøget i forhold til § 108 botilbud, er frikommunelovens § 27e tilsvarende blevet tilføjet i boligdokumenter hos alle borgere, der er flyttet ind i et botilbud i forsøgsperioden. Her ejer kommunen selv de relevante boliger og har selv forestået

ændringen af boligdokumentet. Det er det generelle billede på tværs, at denne proces er gået relativt problemfrit i de fleste kommuner. Det er dog et opmærksomhedspunkt i denne fase, at det kan være vanskeligt at bevare overblikket over, hvorvidt ændringer bliver foretaget hele vejen rundt, når opgaven ligger hos aktører, som er eksterne fra kommunen. Særligt kan det være vanskeligt, hvis boliger i kommunen ejes af mange forskellige boligselskaber.

Andet led i implementeringen af forsøget har været at orientere relevante medarbejdere om lovændringen. Her er det kendetegnende, at forsøget primært er blevet formidlet ud via mails og på møder til medarbejdere i visitationen samt til ledere af botilbud og plejeboliger. Forsøget er i langt mindre grad blevet formidlet ud til medarbejdere på de enkelte botilbud og i plejeboliger. Ser man på tværs af kommuner peger evalueringen på, at det har været vanskeligt at sikre, at alle relevante medarbejdere har kendt tilstrækkeligt til forsøget. Der er i flere kommuner således eksempler på, at fx medarbejdere i visitationen ikke har været tilstrækkeligt orienterede eller klædt på til at understøtte forsøget.

Som det tredje led i arbejdsgangen er lejekontrakterne blevet taget i brug over for borgere, som er flyttet ind i en plejebolig i en af de fire kommuner, som anvender forsøget på plejeboliger, ligesom boligdokumenter i Vejle kommune er blevet taget i brug overfor borgere, der er flyttet ind i et af kommunens botilbud. Det er typisk medarbejdere i visitationen eller ledere af botilbud eller plejeboliger, som i forbindelse med, at borgere er blevet visiteret til en bolig, er tiltænkt at tage dialogen med borgeren om forsøgets indvirkning på deres boligvilkår. Det har været varierende mellem kommuner, hvor meget vægt der er blevet lagt på at informere nye beboere om lovændringen. I én kommune har informationen til borgerne været helt fraværende, fordi medarbejdere i visitationen ikke har kendt til ændringer af lejekontrakter til § 105 plejeboliger. I andre kommuner fremhæver man, at man har haft særlig fokus på at sikre, at borgerne har kendt til bestemmelsen ved indflytning, så det ikke kommer bag på dem senere.

Når der i kommunerne er blevet visiteret borgere til plejeboliger og botilbud, hvor § 29c eller § 27e indgår i lejekontrakten eller boligdokumentet, er der efterfølgende også en opgave i løbende at følge op på behovet blandt disse borgere. Her peger evalueringen på, at kommuner ved en generel udbredelse bør være opmærksomme på at sikre en klar rollefordeling og arbejdsgang for opfølgning. Der er således eksempler på, at det er uklart for medarbejderne, hvem der skal følge op og melde tilbage, hvis en borger med bestemmelserne i lejekontrakten/boligdokumentet bør opsiges eller udvisiteres på grund af ændret eller manglende behov.

Den sidste fase i implementeringen af forsøget er opgaver knyttet til udvisiterings- og opsigelsesprocessen. Her har ingen kommuner konkrete erfaringer, da muligheden for at opsiges eller udvisitere borgere ikke har været anvendt i forsøgsperioden. På tværs gør det sig også gældende, at kommunerne ikke har lavet egentlige retningslinjer for, hvordan en opsigelse- eller udvisiteringsproces skal foregå. Medarbejdere og ledere peger dog på, at dialog med den opsagte eller udvisiterede borger skal være i centrum, herunder at opsagte eller udvisiterede borgere og pårørende får en faglig begrundet forklaring på, hvorfor de opsiges/udvisiteres. Endelig lægges der vægt på, at medarbejdere på botilbud og i plejeboliger kan spille en central rolle i opsigelses- og udvisiteringsprocessen. Dette ved at være klædt på til at forklare borgere, hvorfor de er blevet opsagt eller udvisiteret og derved bidrage til det tryghedsskabende arbejde omkring en flytning.

Erfaringer og perspektiver fra forsøget mere generelt

På trods af at ingen kommuner i forsøgsperioden har anvendt muligheden for at opsiges eller udvisitere beboere i plejeboliger eller botilbud, er der blandt kommunerne i høj grad et ønske om at fastholde muligheden. Kommunerne peger særligt på tidsaspektet for forsøget som afgørende årsag til, at der endnu ikke er blevet opsagt eller udvisiteret borgere, og flere forventer således, at det vil blive mere relevant at tage opsigelses- og udvisiteringsmuligheden i brug på sigt. Derudover har kommunerne generelt en oplevelse af, at regelændringen ikke har været en stor byrde, hvorfor de fleste mener, at det er en mulighed, man som kommune ligeså godt kan have - selv hvis der kun bliver tale om få tilfælde, hvor undtagelsen bliver taget i brug, fremadrettet. Endelig peger en kommune på, at lovændringen har haft indirekte effekt for flowet i kommunens

plejeboliger, selvom der ikke er lavet opsigelser. Dette idet man har oplevet, at beboere flytter af frivillighedens vej, når der henvises til kommunens opsigelsesret i lejekontrakten. Flere forventer således, at kontrakter, hvor kommunernes opsigelsesret indgår, fremadrettet bliver et godt redskab i den dialog, man har med borgere om flytning.

Evalueringen peger på, at det har betydning for vurderingen af forsøgets potentiale, hvilken del af forsøgets målgruppe, som der fokuseres på. Det skyldes, at forsøgets målgruppe har varierende problemstillinger og behov og i varierende grad kan rehabiliteres og dermed ændre behov, som gør det oplagt at flytte borgeren til et andet tilbud eller til eget hjem. Her viser evalueringen bl.a., at forsøget særligt har et potentiale i forhold til de af kommunernes tilbud, som er oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105. Udover plejeboliger til ældre har flere af forsøgskommunerne nemlig (bl.a. grundet særligt gunstige finansieringsmuligheder) oprettet en stor del af deres specialiserede tilbud på socialområdet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105, og det gør det svært for kommunerne at sikre, at borgere, hvor det er muligt at øge funktionsniveauet med en målrettet og rehabiliterende indsats, kun får et midlertidigt tilbud, når man ikke har lovhjemmel til at opsiges beboere. I flere af forsøgskommunerne har man således visiteret borgere til tilbud på det specialiserede socialområde oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105, som formentlig kunne være visiteret til et midlertidigt tilbud efter servicelovens § 107.

Endelig begrundes forsøgets særlige potentiale i forhold til kommunernes tilbud på det specialiserede socialområde også i, at der på socialområdet – i langt højere grad end på ældreområdet – er en praksis for at revurdere borgernes behov, mens der på ældreområdet er større tilbøjelighed til at anse en anvisning af en plejebolig som en permanent visitering - også for medfølgende ægtefæller. Ud fra en rimelighedsbetragtning peger flere dog også på potentialet i forhold efterlevende ægtefæller i plejeboliger, som ikke har et plejebehov, idet de optager pladser fra andre, som er plejkrævende.

Hvad angår § 108 botilbud vurderes potentialet først at udløses på meget lang sigt, idet beboere i § 108 botilbud netop er visiteret på baggrund af et langvarigt behov.

Generelt har der ikke været de store indvendinger til lovgrundlaget for forsøget blandt forsøgsansvarlige, forsøgskoordinatorer og kommunernes medarbejdere. Dog er det blevet fremhævet af en forsøgsansvarlig, at 6 måneders opsigelsesfristen gør ordningen ufleksibelt på ældreområdet, hvor beboerne typisk har meget korte forløb. Andre har fremhævet, at det hæmmer muligheden for faktisk at opsiges beboere, at kommuner skal finde en bolig i lokalområdet, som ikke skaber øgede boligomkostninger for borgeren. Det kan nogle steder være en udfordring.

Forsøget har hidtil ikke skabt de store reaktioner fra borgere i nogen af de fem forsøgskommuner. Det kan dog hænge sammen med, at ingen endnu er opsagt eller udvisiteret. Således har kommuner tidligere oplevet borgere og pårørende, som reagerede negativt, når flytning er blevet foreslået. Blandt de borgere, som er blevet interviewet i forbindelse med evalueringen, er der heller ikke stor begejstring for udsigten til en opsigelse. De vil være kede af at blive flyttet ud af de vante rammer. Der er blandt nogle af borgerne dog en vis forståelse for, at andre end dem har et større behov, og botilbuds- og plejecenterledere samt nogle af de forsøgsansvarlige forventer således også, at man kan mindske de negative reaktioner ved i højere grad at gøre det klart for borgene tidligt og løbende, at deres bolig er betinget af deres behov. Flere omtaler i den forbindelse lovændringen som en del af en kulturændring, hvor både medarbejdere og borgere skal vende sig til, at botilbud og plejeboliger ikke er permanente boliger, man bliver tildelt, men tilbud man får, så længe man har behov.

Det økonomiske potentiale

Endelig behandler evalueringen det økonomiske potentiale ved lovændringen. Her er på baggrund af data fra udvalgte kommuner opstillet en række regneeksempler, som understøtter, at lovændringen også har et økonomisk potentiale for kommunerne. Dette fremgår af kapitel 6. Det

skal understreges, at datagrundlaget er meget indikativt og derfor ikke muliggør håndfaste konklusioner.

3. OM FORSØGET

Forsøget om 'Bedre udnyttelse af botilbud og plejeboliger' vedrører, som det fremgår af forsøgets titel, både bedre udnyttelse af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 og bedre udnyttelse af plejeboliger til ældre og borgere med handicap oprettet efter almenboliglovens § 105. I frikommuneloven reguleres forsøget gennem hhv. § 27e, som vedrører servicelovens § 108 botilbud til personer med betydelige og varige fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser, der har behov for et langvarigt tilbud og § 29c, som vedrører almene plejeboliger til ældre og borgere med handicap, hvis funktionsevne er betydelig og varig.

§ 27e giver frikommunerne hjemmel i lovgivningen til at træffe afgørelse om '*at beboere i botilbud til længerevarende ophold, jf. § 108 i lov om social service, skal fraflytte botilbuddet*'. Dette forudsætter jf. stk. 2, at:

- 1) Beboerens behov for pleje og støtte ikke længere varetages mest hensigtsmæssigt i det pågældende botilbud.
- 2) Kommunalbestyrelsen forgæves har forsøgt at motivere borgeren til at flytte til en anden bolig
- 3) Kommunalbestyrelsen vurderer, at beboeren vil have mere gavn af et andet tilbud.
- 4) En anden borger som kommunalbestyrelsen har pligt til at yde hjælp, står på venteliste til det pågældende § 108 botilbud.
- 5) Kommunal bestyrelsen anviser beboeren en anden bolig i et andet botilbud jf. §§ 107 og 108 i lov om social service, en almen plejebolig jf. § 105 eller yder støtte til et andet lejemål i lokalområdet.
- 6) Den anden bolig, som kommunalbestyrelsen anviser beboeren er egnet til beboerens husstand, herunder ægtefælle, samlever og/eller børn.
- 7) Kommunalbestyrelsen tilbyder at afholde beboerens flytteudgifter, herunder udgifter til indskud, depositum og forudbetalt leje i boligen, flytning af møbler etc.
- 8) Flytning til anden bolig ikke medfører øgede boligomkostninger.

Stk. 3: Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om, at ægtefæller eller samlevere til afdøde personer skal fraflytte den tidligere fælles bolig i et § 108 tilbud. Dette forudsætter, at:

- Kommunalbestyrelsen forgæves har forsøgt at motivere borgeren til at flytte til en anden bolig.
- Kommunalbestyrelsen vurderer, at den pågældende ikke længere har behov for det pågældende botilbud
- Kommunalbestyrelsen opfylder betingelserne i stk. 2, nr. 4-8.

Det skal fremgå af borgerens boligdokument, at frikommunen kan træffe afgørelse om fraflytning, opsigelsesvarslet er 6 måneder, det skal ved opsigelse begrundes, hvorfor borgeren ikke længere har gavn af botilbuddet og kommunen skal senest 3 måneder før opsigelsesperiodens udløb træffe afgørelse om, hvilken anden bolig borgeren visiteres eller anvises til.

§ 29c giver frikommunerne hjemmel i lovgivningen til at træffe afgørelse om *'at en lejer af en almen plejebolig ikke har behov for at bo i den pågældende bolig'*. Denne afgørelse kan træffes, når kommunalbestyrelsen kan fastslå, at:

- 1) Lejerens behov for pleje og støtte ikke længere varetages mest hensigtsmæssigt i den pågældende bolig.
- 2) En efterlevende ægtefælle eller en efterlevende samlever ikke har behov for en plejebolig
- 3) En efterlevende ægtefælle eller en efterlevende samlever, som har behov for en plejebolig, bor i en bolig, der er egnet til to personer.

Stk. 4: Kommunalbestyrelsen kan på grundlag af en afgørelse efter stk. 1 opsig en lejeaftale om en kommunalt ejet almen plejebolig. Kommunalbestyrelsen kan endvidere på samme grundlag stille krav om, at en almen boligorganisation, en selvejende almen ældreboliginstitution og en region opsig en lejeaftale om en almen plejebolig beliggende i en frikommune.

Stk. 5: Opsigelsesvarslet er mindst 6 måneder.

Stk. 6: Opsigelse efter stk. 4 kan kun ske, når kommunalbestyrelsen samtidig anviser lejeren en anden og passende bolig i lokalområdet, som *ikke har højere lejeniveau* end den opsagte bolig. Opsigelse på grundlag af stk. 1, nr. 3, kan alene ske i tilfælde, hvor der i den pågældende frikommune er et aktuelt behov for den pågældende boligtype til frikommunens egne borgere, hvor lejeren anvises en plejebolig i samme boligafdeling, og hvor lejeren ikke har behov for de eventuelle særlige hjælpemidler og redskaber, som er installeret i boligen. Kommunalbestyrelsen skal samtidig med opsigelsen efter stk. 4 tilbyde at *dække lejerens rimelige og dokumenterede flytteudgifter* og at *betale forskellen mellem beboerindsuddet eller depositummet* og den forudbetalte leje i den anviste bolig og det indskud, der tilbagebetales lejeren i forbindelse med fraflytning af den opsagte bolig. (...) Kommunalbestyrelsen skal endvidere tilbyde at *betale lejerens udgifter til indretning* af den anviste bolig.

Stk. 7: Lejeforholdet er kun omfattet af opsigelsesretten efter stk. 4, hvis det fremgår af lejeaftalen, at opsigelse kan ske efter denne bestemmelse.

Det varierer mellem de fem frikommuner, der afprøver forsøget, hvorvidt de gør brug af § 27e eller § 29c i frikommuneloven. Som beskrevet nedenfor er der fire kommuner, som gør brug af § 29c, mens der kun er en kommune, som gør brug af § 27e.

I **Odense Kommune** gør man udelukkende brug af § 29c i forbindelse med forsøget, da det i Odense Kommune gør sig gældende, at kommunen udover plejeboliger til ældre har en række specialiserede tilbud, som er opført som plejeboliger efter almenboligloven § 105. Odense Kommune er ikke omfattet af forsøget vedrørende § 108 botilbud.

I Odense kommune har forsøget kørt siden 1. august 2013, men kommunen har ikke en oversigt over, i hvor mange kontrakter § 29c er blevet indskrevet i forsøgsperioden. En chef i kommunen vurderer dog, at man har omkring 500 udskiftninger på kommunens plejecentre om året, mens antallet af udskiftninger i de specialiserede tilbud er væsentligt mindre. I kraft af at forsøget har kørt i kommunen siden sommeren 2013, vurderes det, at § 29c er indskrevet i stort antal kontrakter i kommunen. Trods det har kommunen i perioden ikke opsagt nogen borgere. Der har været enkelte tilfælde på ældreområdet, hvor man har henvist til bestemmelsen i efterlevende ægtefællers lejekontrakt i løbet af forsøgsperioden, men her har de efterlevende ægtefæller efterfølgende selv valgt at flytte, hvorfor der ikke har været behov for at lave egentlige opsigelser.

I **Viborg Kommune** har man i forbindelse med forsøget også udelukkende gjort brug af § 29c i frikommuneloven. Også her er en række tilbud på det specialiserede socialområde opført som plejeboliger efter almenboliglovens § 105. I Viborg Kommune har forsøget kørt siden 1. oktober 2013. På det specialiserede socialområde har kommunen indskrevet bestemmelsen i 71 kontrakter i perioden, mens kommunen har indskrevet det i 494 kontrakter i plejeboliger til ældre. Disse er fordelt på 311 plejeboliger og 184 demensboliger. Hverken i forhold til tilbud på det specialiserede socialområde eller på ældreområdet har der været anledning til at anvende bestemmelsen

I **Fredensborg Kommune** gør man kun brug af § 29c i forbindelse med forsøget og anvender yderligere kun bestemmelsen i forhold til kommunens få ægteparboliger. Forsøget har kørt i kommunen siden 1. juli 2013, men det er først taget i anvendelse i 2015. I forsøgsperioden er der nemlig kun flyttet ét ægtepar ind i en af kommunens ægteparboliger, og det har i den forbindelse ikke været relevant at gøre brug af muligheden for opsigelse.

I **Vesthimmerlands Kommune** gør man også udelukkende brug af frikommunelovens § 29c. Her er en række boliger på det specialiserede socialområde også opført som plejeboliger efter almenboliglovens § 105. Her har forsøget kørt siden 2013. I kommunen har man indskrevet bestemmelsen i 296 lejekontrakter. I et af disse tilfælde har der været tegnet en kontrakt med et ægtepar. Langt de fleste af kontrakterne er tegnet på ældreområdet. Kommunen har ikke fundet lejlighed til at tage bestemmelsen i brug i forsøgsperioden.

I **Vejle Kommune** anvender man udelukkende forsøget i forhold til 6 af kommunens § 108 botilbud og gør dermed brug af § 27e i frikommuneloven. Her har forsøget kørt siden 1. januar 2014, og den forsøgsansvarlige vurderer, at man har indskrevet bestemmelsen i mindre end 15 boligdokumenter. Der har i forsøgsperioden ikke været anledning til at anvende paragraffen i forbindelse med udvistering. Vejle Kommune er den eneste af forsøgskommunerne, der gør brug af frikommunelovens § 27e.

4. BAGGRUND FOR FORSØGET

I dette afsnit beskrives de fem forsøgskommuners baggrund for at være omfattet af frikommuneforsøget. Her gives konkrete eksempler på de udfordringer, kommunerne tidligere har stået med, og som har givet anledning til, at de har ansøgt om muligheden for at udvisitere og opsigse borgere i hhv. botilbud eller plejeboliger.

Overordnet er baggrunden dog ønsket om at smidiggøre kommunernes adgang til at råde over boliger i botilbud eller plejeboliger, dvs. sikre at der ikke bor borgere i kommunernes tilbud, som ikke profiterer af det, og yderligere potentielt står i vejen for, at andre borgere med et behov, kan tilbydes en plads.

4.1 Efterlevende enker/enkemænd optager pladser i plejeboliger

I kommuner, som ikke er en del af forsøget, gælder det, at der ikke er lovhjemmel til at opsigse en efterladt enke/enkemænd fra den fælles plejebolig. Dette udgør en af de udfordringer, forsøgskommuner har ønsket en løsning på. Forsøgskommunerne peger på følgende udfordringer, som udfoldes i det følgende:

- Få ægteparboliger samtidig med flere og flere ældre i kommunerne kan forårsage mangel.
- Efterlevende ægtefæller med plejebenhov optager boliger beregnet til to.
- Efterlevende ægtefæller uden plejebenhov optager plejeboliger fra borgere med behov.

I en af forsøgskommunerne har man fx meget få plejeboliger til ægtepar til rådighed i hele kommunen, og i takt med at kommunen får flere og flere ældre borgere, forventer forsøgskoordinatoren i kommunen, at der vil være god efterspørgsel efter boligerne fremadrettet. Derfor er det *"et problem, at folk sidder i de forkerte boliger, så de ikke kan udnyttes af andre"*.

Forsøgsansvarlig i kommunen og en medarbejder fra et af kommunens plejecentre fortæller yderligere, at de særligt forventede at tage § 29c i anvendelse overfor efterlevende ægtefæller med et plejebenhov. Dvs. bruge muligheden for at flytte borgerne til en enkeltbolig efter ægtefællernes død. I andre kommuner er det dog ikke dén problematik, som har udløst kommunens interesse for forsøget. I flere kommuner adskiller plejeboliger, hvor der flytter ægtefæller ind, sig nemlig ikke fra kommunernes øvrige plejeboliger i størrelse. I disse kommuner kan den efterlevende ægtefælle med et plejebenhov derfor blive boende i den fælles bolig, uden at optage en boligtype, som særligt er lavet med henblik på, at man skal være to.

Der er også varierende erfaringer i kommunerne med, hvorvidt det er en udfordring, at efterlevende ægtefæller *uden* et plejebenhov optager pladser i plejeboliger. I nogle kommuner oplever man slet ikke, at de raske ægtefæller ønsker at flytte med ind i en plejebolig, mens andre kommuner netop har søgt fritagelse fra gældende lovgivning, fordi de står i *"situationer som ud fra almindelig sund fornuft er absurde. Vi har beboere på plejehjem, hvor ægtefæller flytter ind, og den raske bliver boende, mens andre står på venteliste"*. På den baggrund har kommuner ønsket hjemmel i lovgivningen til at opsigse de raske beboere, så trængende borgere kan få en plads.

4.2 Beboere med ændrede behov

En anden udfordring vedrører borgere i botilbud og plejeboliger, som set over en længere periode ændrer behov. Her fremhæves følgende udfordringer:

- Beboere, som ikke kan drage yderligere gavn af specialiserede tilbud, bliver boende samtidig med at andre står på venteliste.
- Man lykkedes i tilbuddene med at øge beboernes funktionsniveau, men de ønsker ikke at flytte til mindre intensive tilbud eller ud i eget hjem.
- Beboere ændrer problematikker og behov over en periode og kan profitere bedre fra andre tilbud, men ønsker ikke at flytte.
- Når beboere i tilbud ikke tilhører målgruppen, spilder man det specialiserede personales ressourcer og kompetencer.

I en kommune fortæller den forsøgsansvarlige, at deres ansøgning udsprang af konkrete udfordringer i kommunens specialiserede tilbud, som er oprettet som plejeboliger efter § 105. De specialiserede tilbud særligt på området for senhjerneskade var fyldt op, og ingen flyttede ud. Derfor oplevede kommunen, at man havde en række beboere boende, som efter flere år i det visiterede tilbud ikke kunne få mere ud af den specialiserede indsats, og derfor ikke længere havde gavn af det specialiserede personales kompetencer. Samtidig stod flere borgere i kommunen i kø for at komme ind på tilbuddene.

I en anden kommune har man et tilbud, som også er oprettet som plejeboliger efter § 105, hvor man har en intensiv rehabiliteringsindsats, som *"koster det hvide ud af øjnene"*. På et tidspunkt gør det sig gældende for beboerne i tilbuddet, at man ikke kan hjælpe dem yderligere, men kommunen har i flere tilfælde haft svært ved at få beboerne til at flytte over i et andet tilbud, når de først er kommet ind. Derfor oplever kommunen, at der er brug for hjemmel i lovgivningen til at opsiye sådanne borgere. *"Det er almindelig sund fornuft. For hvis du er syg og kommer på sygehuset, kan man ikke bare sige, at man ikke vil hjem, når man er rask. Så ophører det offentlige tilbud. Det er det samme, vi ønsker at gøre her. Det er kun rimeligt over for dem, der står på venteliste"*.

I en tredje kommune fortæller en medarbejder også, at de på psykiatriområdet har en række borgere boende i rehabiliteringstilbud, uden at de pågældende borgere profiterer af tilbuddet. Her er også tale om boliger oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105. I tilbuddet lykkedes man ofte med at øge funktionsniveauet hos borgere med psykiske diagnoser så meget, at de ikke længere har brug for den støtte tilbuddet giver. Også her har man hidtil haft udfordringer med, at borgere ikke ønsker at flytte.

Flere kommuner fortæller således om, hvordan deres tilbud *"sander til"*, fordi de har borgere boende, som ændrer behov og ikke længere udgør primærmålgruppen for det tilbud, de er visiteret til. En fjerde giver et eksempel med en borger, som har boet i et specialiseret autismitilbud i en lang periode af sit liv, men som med alderen har ændret primærudfordring, så behovet er blevet mere af somatisk karakter end pædagogisk. Det er et problem, dels fordi borgeren ikke modtager det tilbud, som gavner borgeren bedst, men også fordi borgeren samtidig står i vejen for, at andre i målgruppen kan komme til. De fire eksempler, som er givet her, vidner om, at den udvikling, som har været i flere kommuner, hvor man har opført *stadig færre* tilbud på det specialiserede socialområde som tilbud efter serviceloven og *stadig flere* som plejeboliger efter almenboliglovens § 105, er en af årsagerne til, at kommunerne nu har svært ved at sikre flowet i deres tilbud.

Ændrede behov blandt kommunernes borgere opleves dog også på kommunernes plejecentre. I nogle af kommunerne fortæller man nemlig om, at ældre borgere på kommunernes plejecentre over tid kan ændre behov, der gør det oplagt at flytte dem til andre plejecentre, hvis de optager pladser fra andre. Det kan fx være en borger i en demensbolig, der ikke længere kan udnytte de sociale og pædagogiske tilbud i afdelingen, hvorfor borgeren ligeså godt kan bo i en almindelig plejebolig. På samme måde kan det gøre sig gældende, at en borger på grund af demens er for tung til en almindelig plejebolig, og derfor bør flyttes til en demensbolig.

Det er som nævnt kun i Vejle, at forsøget er blevet anvendt i forhold til § 108 botilbud. Her fortæller en leder fra et § 108 botilbud, der særligt har beboere med adfærdsproblemer, at de potentielt kan få borgere, der rammes af en hjerneblødning og dermed får et fysisk handicap, som tilbuddet ikke har de fysiske rammer til at klare. Da har man hidtil stået i en situation, hvor man ikke har kunnet yde den optimale hjælp for borgeren, som burde bo på et botilbud, der også kan rumme borgere med fysiske udfordringer.

Baggrunden for kommunernes ansøgning om fritagelse er derfor i høj grad et ønske om at kunne få borgerne derhen, hvor deres behov bedst kan dækkes. Det er godt for borgeren, men det sikrer også bedre anvendelse af specialiserede medarbejders ressourcer, fordi mange kommuner har specialiserede tilbud, der fysisk og indholdsmæssige er tilpasset bestemte målgrupper med specialuddannet personale, som netop har kompetencer til at understøtte de enkelte tilbuds særlige målgruppe.

5. ERFARINGER FRA FORSØGET

I dette kapitel belyses i afsnit 5.1 først, hvilke arbejdsopgaver de fem forsøgskommuner har haft i forbindelse med implementeringen af frikommunelovens §§ 27e og 29c, herunder også de erfaringer som er gjort i implementeringsprocessen. I afsnit 5.2 behandles ledere, medarbejdere og borgeres erfaringer og perspektiver på forsøget mere generelt.

5.1 Erfaringer og opmærksomhedspunkter fra implementeringsprocessen

Der kan ikke opstilles én model for, hvordan implementeringen af lovændringen er foregået i de fem forsøgskommuner. Dette bl.a. fordi forsøget har været varierende prioriteret og brugt, når vi kigger på tværs af kommuner. Derudover foregår implementeringen i forskellige kontekster. Fx gør det sig gældende i nogle af de kommuner, som anvender forsøget i forhold til plejeboliger, at kommunerne selv ejer og administrerer de boliger, hvor § 29c finder anvendelse. I andre kommuner ejes og administreres boligerne helt eller delvist af eksterne boligselskaber.

Ser vi på tværs, peger evalueringen dog på, at implementeringen af lovændringen kræver opmærksomhed på de fire faser, som fremgår af fasemodellen i figur 1.

I kraft af at der er forskel på, hvor anvendt og prioriteret forsøget har været i de deltagende forsøgskommuner, varierer det dog, hvor eksplicit medarbejdere og forsøgsansvarlige i kommunerne har kunnet udtale sig om opgaver i de enkelte faser. Når man i én kommune fx kun har haft anledning til at indskrive bestemmelser fra § 29c i én lejekontrakt i løbet af forsøgsperioden, og i kommunen i øvrigt kun anvender paragraffen i forhold til kommunens meget få ægteparboliger, har kommunen meget naturligt ikke lagt den store strategi for implementering af forsøget, eller for den sags skyld gjort sig mange erfaringer i de nedenstående faser. Omvendt er der kommuner, hvor implementeringen af forsøget har fået mere fokus.

Fasemodellen skal derfor *ikke* ses som et udtryk for, at alle kommuner har gennemgået nedenstående faser og arbejdsopgaver systematisk. I stedet samler modellen brikkerne på tværs af forsøgskommunerne, og giver et overblik over, hvilke arbejdsopgaver andre kommuner kan forvente og med fordel lægge en plan for, hvis der er ønske om en generel udbredelse. I hver fase beskrives således også en række udfordringer, som kommunerne har mødt i implementeringsprocessen.

Figur 1: Faser i implementeringen



5.1.1 Tilføjelse af frikommunelovens paragraffer i nye lejekontrakter/boligdokumenter

Første led i implementeringen har været at tilføje frikommunelovens § 29c i alle lejekontrakter, som er lavet i forsøgsperioden i de kommuner, som anvender forsøget på deres plejeboliger. På den måde har man gjort nye beboere i plejeboliger opmærksomme på kommunernes ret til at opsig borgere, som på et tidspunkt ikke længere måtte vurderes at have et behov for den visiterede bolig.

Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvem der har varetaget opgaven med at tilføje frikommunelovens § 29c. I kommuner, der selv ejer og administrerer de boliger, hvor paragraffen finder anvendelse, har opgaven med at ændre lejekontrakter ligget på forvaltningsniveau. Afhængig af kommunernes indretning har det i nogle tilfælde betydet, at man har etableret samarbejde på tværs af forvaltninger, fx at Ældre- og handicapforvaltningen er gået i dialog med den forvaltning i kommunen, som står for udlejning og drift af kommunale bygninger.

I kommuner hvor boliger ejes og administreres helt eller delvist af eksterne boligselskaber, har kommunerne haft en dialog med boligselskaberne om at ændre i lejekontrakterne. I nogle kommuner giver det anledning til ganske mange samarbejdspartnere.

I Vejle kommune, hvor man anvender forsøget i forhold til kommunens § 108 botilbud, er § 27c tilsvarende blevet tilføjet i boligdokumentet til alle nye beboere i kommunens botilbud i forsøgsperioden. Dette med henblik på at informere om kommunens ret til at udvistere beboere, som ændrer behov. Det er kommunen selv der har varetaget ændringen af boligdokumentet.

Udfordringer og opmærksomhedspunkter

Det generelle billede på tværs af kommuner er, at selve ændringen af lejekontrakter og boligdokumenter har været relativt uproblematisk. Dog har der været udfordringer i enkelte kommuner, som peger i retningen af, at det i denne fase er vigtigt med tidlig og tydelig dialog med den/de persongruppe(r) i kommunen eller boligselskaberne, som skal stå for ændringen.

I en kommune fremhæver en forsøgsansvarlig samt en medarbejder i visitationen således, at det har været en udfordring at skulle samarbejde med et stort antal eksterne boligselskaber om ændringen i plejeboligernes lejekontrakter. De fortæller således, at det har været vanskeligt at sikre og have overblik over, hvorvidt kontraktændringer blev foretaget hele vejen rundt, fordi det sker i enheder, som er eksterne fra kommunen. På den baggrund har den konkrete kommune oplevet, at det i nogle tilfælde er smuttet for boligselskaberne at få frikommunelovens bestemmelser indskrevet i nye beboeres kontrakter. Det betyder derfor også, at kommunen ikke senere kan benytte sig af muligheden for at opsigse disse borgere, selvom deres behov for en plejebolig skulle ændre sig.

En anden kommune har også haft en udfordring i forhold til ét konkret boligselskab, som ikke vil indskrive frikommunelovens paragraffer i lejekontrakten for en plejebolig. Derfor har kommunen i et særskilt brev til borgeren selv informeret om muligheden for opsigelse.

5.1.2 Orientering om nye regler

Som et led i implementeringen af frikommuneforsøget er medarbejdere i kommunerne blevet orienteret om ændringen. Det er fx de medarbejdere, som visiterer borgerne til botilbud eller plejeboliger, samt ledere knyttet til botilbud og plejeboliger. Begge medarbejdergrupper skal vide, hvordan de skal bruge og oplyse borgerne om bestemmelserne i hhv. boligdokument eller lejekontrakt. Derudover skal de vide, hvilken rolle de spiller, hvis der bor borgere i botilbud og plejeboliger, som bør udvisiteres eller opsiges.

I forsøgskommunerne er orienteringen af medarbejdere sket via mails eller på et møde, og det er kendetegnende, at forsøget primært er blevet formidlet til medarbejdere i visitationen samt på lederniveau i botilbud og plejeboliger. Forsøget er i langt mindre grad kommunikeret ud til de enkelte medarbejdere på hhv. § 108 botilbud (kun anvendt i Vejle kommune) og medarbejdere knyttet til plejeboliger. I Vejle Kommune har man formuleret en egentlig vejledning, der skal understøtte medarbejdere i visitationen samt botilbudsledere under forsøget, herunder pointeret, hvordan borgerne skal informeres om lovændringen, samt hvor medarbejdere kan henvende sig, hvis de mener, at en borger bør udvisiteres. Ser man på tværs af kommunerne, er det dog kun i enkelte tilfælde, at ledere har videregivet informationerne om forsøget til deres medarbejdere og for en generel betragtning fortæller botilbuds- og plejeboligledere samt forsøgsansvarlige, at forsøget generelt ikke fylder meget i bevidstheden hos medarbejderne ude i praksis. Orienteringen er således primært gået fra forvaltningsniveau til ledelsesniveau i botilbud og plejeboliger, men har ikke rodfastet sig hos de medarbejdere ude i praksis, som har den daglige kontakt med borgerne.

Udfordringer og opmærksomhedspunkter

Ser man på tværs af forsøgskommunerne tyder det på, at der har været en række vanskeligheder i forhold til at sikre, at forsøget er blevet kommunikeret ud i alle led. I én af de kommuner, hvor man anvender forsøget på plejeboliger, gør det sig fx gældende for kommunens tilbud på

det specialiserede socialområde som er oprettet som plejeboliger, at viden om forsøget ikke tilstrækkeligt er nået ud til de af kommunens sagsbehandlere, som visiterer til disse boliger. Det er sket fordi viden om forsøget har været centreret hos en afdelingsleder, som er stoppet. Det betyder konkret, at selvom forsøget har kørt i to år, og frikommunelovens § 29c har været indskrevet i lejekontrakter, har medarbejderne i visitationen ikke været opmærksomme på paragraffen, og derfor ikke orienteret borgerne i forbindelse med visitationen, ligesom de ikke har fuldt op på, om der i kommunen bor borgere i plejeboliger, som burde opsiges. På grund af manglende kommunikation, er det således først for nyligt, at medarbejderne har påbegyndt dette arbejde.

En forsøgsansvarlig i en anden kommune fortæller ligeledes, at hun er i tvivl om, hvorvidt bestemmelserne fra frikommuneloven er blevet kommunikeret tilstrækkeligt ud til alle relevante medarbejdere, som har skullet understøtte forsøget. Hun ville, hvis hun kunne gøre det om, kommunikere mere klart og vedholdende om forsøget både til medarbejdere i visitationen og til ledere og medarbejdere i kommunens plejeboliger. Det er værd at bemærke, at der i denne kommune også er en medarbejder i visitationen, som efterspørger klarere retningslinjer.

I Vejle Kommune, som er den eneste kommune, der anvender forsøget på servicelovens § 108 botilbud, fortæller den forsøgsansvarlige, at det har været svært for mange medarbejdere i kommunen at prioritere forsøget særlig højt. Dette fordi de ikke har anset det som realistisk, at nye beboere, som bliver visiteret til et af kommunens § 108 tilbud, i løbet af forsøgsperioden, vil nå at ændre grundlæggende støttebehov, der gør det relevant at tage muligheden for udvisitering i anvendelse. Det har derfor også sat begrænsninger for, hvor meget kommunen selv har lagt i deres orienterings- og opfølgningsindsats.

En grundig orientering om lovændringen vedrører også hvordan, og overfor hvilken målgruppe, forsøget skal bruges i kommunen. Således har der i nogle kommuner været varierende forståelser internt af, hvorvidt forsøget primært har været relevant i forhold til målgruppen af efterlevende ægtefæller, eller om det også skal tages i anvendelse over for visiterede borgere, der selv ændrer behov.

5.1.3 Dialog om kontrakter/boligdokumenter med borgere og løbende opfølgning

Der er flere led i at tage de ændrede kontrakter og boligdokumenter i brug over for borgerne. Dels peges der i alle kommuner på dialogen med borgeren om indholdet i forbindelse med indflytning, dels er der en opgave for kommunerne i løbende at følge op på, hvorvidt der blandt disse borgere bor nogen i botilbud eller plejeboliger, som de ikke drager tilstrækkelig nytte af.

Boligdokumenter

I Vejle Kommune, som er den eneste kommune, der har anvendt forsøget på § 108 botilbud, bliver boligdokumenterne administreret på forvaltningsniveau. Det er dog ledere på de enkelte botilbud, som skal informere beboerne og deres pårørende om boligdokumentets indhold. Botilbudslederne er her blevet orienteret om, hvordan de skal bruge boligdokumentet, og hvad de skal oplyse borgere om, når boligdokumentet udleveres.

Kontraktindgåelse

Hvad angår dialog med borgere om indgåelse af lejekontrakt i forbindelse med plejeboliger oprettet efter almenboliglovens § 105, har det vist sig forskelligt mellem kommunerne, hvorvidt det er medarbejdere i visitationen eller ledere på de enkelte tilbud og plejecentre, som har dialogen med borgerne om bestemmelserne i kontrakten.

Når et boligselskab ejer den pågældende bolig, som en borger er blevet visiteret til, er det boligselskabet, som sender kontrakten ud og modtager den igen i underskrevet form. Når kommunerne selv ejer boligerne, varetages dette af kommunernes eget ejendoms kontor. Medarbejdere i visitationen eller medarbejdere knyttet til plejeboligerne ser derfor langt fra altid kontrakten sammen med borgeren, og det er derfor vigtigt, at det er aftalt i hvilken anledning, borgerne

bliver informeret. I nogle kommuner forgår det som sagt i forbindelse med visitationen, i andre tilfælde har lederne af plejecenteret eller tilbuddet dialogen med borgerne.

Det varierer mellem kommunerne, hvor meget vægt, der er blevet lagt på at informere nye beboere om lovændringen. I nogle tilfælde har informationen været helt fraværende, fordi medarbejderne i visitationen som nævnt ikke har været vidende om ændringer af lejekontrakten. Andre siger, at de informerer borgerne om opsigelsesmuligheden på linje med andre forhold i lejekontrakten, men ikke gør nogen særlige tiltag. En leder af et plejecenter fortæller, at hun vil vurdere fra sag til sag, hvor meget hun vil fremhæve opsigelsesmuligheden for borgeren. Dvs. fremhæve den tydeligt for borgere, hvor det potentielt bliver relevant, men ikke unødigt bekymre borgere for hvem opsigelse aldrig bliver en risiko. Andre igen fremhæver, hvor vigtigt det er at gøre borgerne og eventuelt pårørende opmærksomme på opsigelsesmuligheden. Dette gør de for at undgå, at det kommer bag på borgerne senere og skaber en dårlig proces.

Opfølgning på borgerenes behov

Når der i kommunerne er borgere, som har indskrevet forsøgets paragraffer i deres lejekontrakter eller boligdokumenter, vil der være behov for løbende at følge op på, om der på sigt blandt disse borgere, er nogen som bor uhensigtsmæssigt i den plejebolig eller det botilbud, de har fået visiteret, fordi deres bolig ikke længere matcher deres behov. Det kan fx være botilbuds- eller plejeboligledere, som melder tilbage til visitationen, eller det kan være visitationen selv som løbende revurderer de enkelte sager.

I den forbindelse synes der dog at være forskelle mellem ældreområdet og det specialiserede socialområde, idet det i nogle kommuner er blevet fremhævet, at man er mere tilbøjelig på ældreområdet til at anse en anvisning af en plejebolig som en permanent visitering, mens man på det specialiserede socialområde i højere grad er vant til løbende at revurdere borgernes behov for hjælp og støtte.

Udfordringer og opmærksomhedspunkter

I forhold til denne fase er der i en forsøgskommune blevet gjort opmærksom på, at der ikke har været en tilstrækkelig klar rollefordeling og derfor uklarheder om, hvem der har til opgave at følge op og melde tilbage. Det kunne fx være i det tilfælde, at der bor en efterlevende ægtefælle på et plejecenter, som ikke har behov for den plads, han eller hun optager. En medarbejder i visitationen i den pågældende kommune oplever, at "*det er tilfældigt, hvis vi får det at vide*", og siger, at der ikke systematisk er blevet meldt ud til ledere og medarbejdere på kommunens tilbud og plejecentre, at de skal melde tilbage, hvis de har beboere, som bør opsiges og flyttes. Den konkrete medarbejder har kendskab til i hvert fald to efterlevende ægtefæller i kommunen, som kunne opsiges, men hvor ingen har foretaget sig noget, fordi der ikke er klarhed over, hvem der har opgaven.

I andre kommuner beskriver man ikke samme problematik. I Vejle Kommune er der som sagt blevet lavet en vejledning til botilbudslederne, der også indeholder oplysninger om, hvem lederne kan kontakte, hvis de mener at have en borger, som bør flyttes til et andet tilbud.

5.1.4 Opsigelse og udvisitering

Da ingen af kommunerne endnu har gjort brug af muligheden for at opsiges eller udvisitere beboere i hverken plejeboliger eller botilbud, kan evalueringen ikke belyse, hvilken proces der faktisk har været omkring opsigelser og udvisiteringer i kommunerne. De opmærksomhedspunkter, som nævnes i det følgende, bygger derfor også på kommunernes forventninger og anbefalinger til, hvordan en god opsigelses- eller udvisiteringsproces kan gribes an, ikke på konkrete erfaringer i forsøgsperioden. Ser man på tværs af kommuner, er der for en generel betragtning dog ikke blevet lavet egentlige retningslinjer for, hvordan man skal gribe en opsigelse eller udvisitering an. I en kommune efterspørger en medarbejder derfor også retningslinjer for, hvordan dette skal foregå.

Udfordringer og opmærksomhedspunkter

På trods af, at kommunerne endnu ikke har opsagt eller udvisiteret borgere, påpeger flere af de interviewede dog en række opmærksomhedspunkter, som de forventer, kan smidiggøre fremtidige opsigelses- og udvisiteringsprocesser, som måtte følge af forsøget på sigt, når/hvis beboere med § 29c eller 27e ændrer behov og ikke matcher den bolig, de bor i. Kodeordet er her tydelig dialog med opsagte eller udvisiterede borgere og deres pårørende. Det vil sige, at borgeren og eventuelt pårørende skal have en klar faglig begrundelse for, hvorfor kommunen har vurderet, at borgeren kan få et tilbud et andet sted, som matcher den pågældende borger bedre.

Dertil påpeges det også af en leder på et plejecenter, at det bliver vigtigt at sikre, at plejecentres medarbejdere understøtter fraflytningsprocessen positivt i deres daglige dialog med den opsagte borger. Det betyder, at også de skal være klædt på til at indgå i dialog med borgeren om, hvorfor det er blevet vurderet, at han eller hun vil have større gavn af at flytte til et andet tilbud eller ud i eget hjem. Heri ligger også, at medarbejdere undgår at understøtte borgerens opfattelse af, at opsigelsen er uretfærdig.

Endelig fremhæver flere vigtigheden af det tryghedsskabende arbejde som medarbejdere og ledere på botilbud og plejecentre kan gøre i forbindelse med en udvisitering eller opsigelse. Opsagte eller udvisiterede borgere må naturligt forventes at have en række bekymringer i forbindelse med en flytning, fx i forhold til hvor de skal bo, om de økonomisk har råd, samt stille en række spørgsmål om det nye sted, de skal hen. Her lægger flere derfor vægt på, at ledere og medarbejdere skal være klædt på til at tale med - og nedtone - opsagte og udvisiterede borgere og deres pårørendes bekymringer. Herunder ligger også, at de har kendskab til kommunens forpligtelser overfor borgeren i forbindelse med en opsigelse eller udvisitering.

Når disse perspektiver og forventninger holdes op imod, at evalueringen samtidig viser, at forsøget i mindre grad er blevet kommunikeret ud til medarbejdere i praksis, peger det derfor i retning af, at kommuner bør være opmærksomme på, om alle relevante medarbejdere er orienterede om lovgivningens indhold og betingelser, samt baggrunden for den enkelte borgers opsigelse eller udvisitering. Det synes at være nødvendigt, hvis medarbejdere skal kunne varetage de funktioner i forbindelse med en opsigelse eller udvisitering, som er blevet beskrevet.

Evalueringen peger på, at der er en række punkter, som kommuner ved en generel udbredelse bør være opmærksomme på i implementeringens enkelte faser. Det vedrører:

- En tidlig og tydelig dialog med de aktører, som skal foretage ændringer af lejekontrakter og boligdokumenter, med henblik på at sikre at ændringer foretages hele vejen rundt. Det kan særligt være et opmærksomhedspunkt, når ændringer skal foretages af mange aktører eksternt fra kommunen.
- En klar orientering af alle relevante medarbejdere, som skal understøtte implementeringen. Det vedrører fx en klar beskrivelse af, hvornår opsigelse og udvisitering er relevant at tage i brug, samt en klar rollefordeling i forbindelse med opfølgning på borgere, der ikke bor hensigtsmæssigt.
- Endelig peger evalueringen på, at kommuner ved en generel udbredelse bør overveje i højere grad at inddrage og orientere medarbejdere på botilbud og plejecentre, da flere vurderer at de spiller en vigtig rolle i forhold til at skabe den bedst mulige opsigelses- eller udvisiteringsproces.

5.2 Erfaringer og perspektiver fra forsøget mere generelt

Efter at have belyst de erfaringer, som knytter sig til konkrete faser i implementeringen af forsøget, belyses i evalueringen videre de erfaringer og perspektiver, som er gjort mere generelt i forsøgsperioden. Her belyses ledere, medarbejdere og borgeres reaktioner på forsøget.

5.2.1 Forsøget fra kommunernes perspektiv

Vi ser først på reaktioner på forsøget blandt forsøgskoordinatorer og forsøgsansvarlige samt medarbejdere. De udgør tilsammen kommunernes perspektiv på forsøget. Det er som sagt primært medarbejdere i visitationen og ledere af botilbud og plejeboliger, som har været inddraget i forsøget på medarbejderniveau.

Set i lyset af, at der i forsøgsperioden ikke er blevet opsagt eller udvisiteret en eneste borger, er det bemærkelsesværdigt, at der på tværs af kommuner, blandt såvel forsøgskoordinatorer som forsøgsansvarlige, og hos medarbejdere i øvrigt, er et klart ønske om at bevare den mulighed, man har fået med forsøget. Det skyldes blandt andet, at kommunerne i høj grad har oplevet forsøget, som primært værende en ændring af en kontrakt eller et boligdokument og ikke en omkostningstung affære. Kun enkelte har oplevet, at forsøget har været en administrativ byrde. Muligheden for at udvisitere og opsig borgere, der ikke tilstrækkeligt profiterer af et botilbud eller en plejebolig, betragtes derfor som en mulighed, det er godt at have – også selv om den ikke skulle blive brugt ofte fremadrettet.

Når det er sagt, har en række kommuner dog en forventning om, at muligheden for at opsig og udvisitere borgere kan blive mere relevant på sigt. Flere lægger således vægt på, at det ikke indenfor forsøgsperioden har været muligt at se undtagelsen/ændringens fulde potentiale. Fx siger forsøgskoordinatoren i Vejle Kommune, som er den eneste kommune, der anvender forsøget på servicelovens § 108 tilbud: *"Kigger man 10 år frem og bestemmelsen er skrevet ind i alle kontrakter [boligdokumenter] lavet i § 108 botilbud, vil det være mere oplagt, at beboerne over tid har nået at ændre behov, så der kan blive brug for det"*. Her henvises til, at muligheden for at udvisitere beboere i et længerevarende botilbud efter § 108 typisk først opstår, når borgeren har boet i tilbuddet gennem en årrække, hvor fx somatiske problemstillinger, som ellers ikke har gjort sig gældende, tilstøder over et liv.

Men tidsperspektivet gør sig for så vidt også gældende i plejeboliger. Også her vil der naturligt gå en længere periode fra en borger flytter ind med forsøgets bestemmelser i kontrakten, til den visiterede borger ændrer behov, alternativt falder bort og efterlader sig en ægtefælle. *"Mængden af tilfælde, hvor lovændringen kommer i brug er lille. I hvert fald lige nu. Der kan dog meget vel komme en ketchup-effekt senere"*.

Tidsperspektivet for forsøget bliver derfor af mange givet som en hovedårsag til, at ingen kommuner endnu har opsagt eller udvisiteret borgere. Det er derfor også en del af forklaringen på, at kommunerne gerne vil bevare muligheden fremadrettet, selvom den ikke har været anvendt i forsøgsperioden.

I en kommune bliver der dog lagt vægt på, at man ikke nødvendigvis kan måle ændringens succes ud fra antallet af opsigelser i kommunens boliger oprettet efter almenboliglovens § 105. I den konkrete kommune har man nemlig eksempler på, at forsøget har skabt resultater indirekte. Godt nok er ingen borgere blevet opsagt i forsøgsperioden, men i den konkrete kommune har der været eksempler på, at man, ved at henvise til forsøgsbestemmelserne i lejekontrakten, har opnået, at efterlevende ægtefæller er flyttet frivilligt. Lovændringen kan derfor have skabt nogle resultater, som godt nok ikke er skriftliggjorte i form af en opsigelse, men som ikke desto mindre må forventes at have skabt et bedre flow i kommunens plejeboliger og dermed også en økonomisk vinding for kommunen. Generelt lægger flere i kommunerne vægt på, at en opsigelsesmulighed i lejekontrakten er god at have, som noget man kan læne sig op ad i dialogen med borgerne, når man som kommune har vurderet, at borgere med fordel kan flyttes.

Det skal dog også siges, at der er forskel på, hvor mange fremtidige sager kommunerne forventer. Det er klart, at kommuner, der udelukkende har anvendt forsøget på et meget snævert område, heller ikke i fremtiden forventer mange sager, hvor opsigelse eller udvisitering bliver relevant. Ved en generel udbredelse, hvor alle kommuner får muligheden for at opsiges og udvisitere beboere i såvel plejeboliger som § 108 botilbud, er det dog oplagt, at der vil være flere. Derudover siger flere også, at selv de få tilfælde har stor værdi. Det er såvel økonomisk for kommunen, men også for de borgere, som står på venteliste, og som får mulighed for at komme ind i et botilbud eller en plejebolig, som matcher deres støttebehov.

Det største potentiale vurderes dog at være i forhold til kommunernes tilbud, som er oprettet efter almenboliglovens § 105. Som det fremgik af kapitel 3, har flere af forsøgskommunerne oprettet en stor del af deres tilbud på det specialiserede socialområde som plejeboliger efter almenboliglovens § 105. Det gør det svært at sikre, at borgere med midlertidige problematikker, hvor det er muligt at øge borgernes funktionsniveau, kun får et midlertidigt tilbud, fordi kommunerne støder ind i almindelig lejelovgivning. I flere af forsøgskommunerne har man således visiteret borgere til tilbud oprettet som plejeboliger efter § 105, som formentlig kunne være visiteret til et midlertidigt tilbud efter servicelovens § 107. Det skyldes blandt andet, at nogle kommuner på grund af særligt gunstige finansieringsmuligheder har været tilbøjelige til at oprette en stor del af deres tilbud som § 105 plejeboliger. Flere ser derfor et potentiale i, at man med lovændringen får mulighed for at sikre, at borgere med midlertidige problematikker, ikke fylder disse tilbud i kommunerne op. Derudover er der også flere, som nævner lovændringens potentiale i forhold til de efterlevende ægtefæller uden plejebenhov. Selvom omfanget af efterlevende ægtefæller uden plejebenhov ikke nødvendigvis er stort i kommunerne, opleves det generelt som en rimelig udvikling, at raske borgere kan opsiges fra en plejebolig – ikke mindst af hensyn til de borgere, som står på venteliste.

Blandt flere forsøgsansvarlige og forsøgscoordinatorer lægger man vægt på, at forsøget kan ses som et led i en kulturændring. Flere fortæller, at der i høj grad, både blandt medarbejdere og borgere, har været en tendens til at betragte botilbud og plejeboliger, som en permanent bolig, man bliver tildelt. Men *”at flytte i et tilbud skal ikke være en livstidsdom. Rehabilitering skal være tankegangen bag alt, hvad vi gør. Hvis man sætter ind med god specialiseret hjælp, kan man rykke ved noget for borgerne, som kan blive mere selvhjulpne. I mange tilfælde kan vores beboere selvfølgelig ikke blive helt selvhjulpne, men behovet kan godt nedsættes, og i den sammenhæng giver det god mening at have muligheden for at flytte borgerne”*. To forsøgsansvarlige fremhæver i forlængelse heraf også, at resultaterne af lovændringen også vil bero på en kulturændring blandt medarbejderne. *”De skal være indstillede på, at beborenes ophold godt kan være midlertidige”*. *”Vi har en fornemmelse af, at man på nogle plejecentre synes, at det er synd at flytte borgere, og er berøringsangste i forhold efterlevende ægtefæller, der lige har mistet deres kone eller mand”*. De forsøgsansvarlige mener derfor, at understøttelse af - og udvikling blandt - medarbejdere i botilbud og plejeboliger, vil være afgørende for at opnå det fulde potentiale af regelundtagelsen.

Endelige har vi spurgt de forsøgsansvarlige, forsøgscoordinatorer og medarbejdere ind til lovgrundlaget for forsøget, herunder den række af betingelser, som kommunen skal leve op til, før en borger kan opsiges eller udvisiteres. Dette er fx, at kommunen skal finde en anden egnet bolig eller et tilbud i nærområdet, at kommunen skal tilbyde at afholde borgerens flytteomkostninger samt en 6 måneders opsigelsesfrist.

For en generel betragtning har der dog ikke været mange indvendinger mod disse betingelser. Flere betragter blot betingelserne som en sikring af borgernes retssikkerhed, fordi de understøtter, at borgerne ikke flyttes rundt på må og få.

Der har dog været enkelte bemærkninger. I en kommune mener den forsøgsansvarlige således, at opsigelsesfristen på 6 måneder, gør lovændringen uanvendelige, når der er tale om plejeboliger til ældre. I den konkrete kommune har man en gennemsnitlige opholdstid på 2,4 år på plejecentrene, og med så korte forløb gør en opsigelsesfrist på 6 måneder, ifølge den forsøgsansvarli-

ge, ordningen ufleksibel. Derudover er det i to tilfælde også blevet nævnt, at kommunens forpligtelse til at finde boliger i lokalområdet, som ikke må skabe øgede boligomkostninger for de opsagte borgere, kan være med til at begrænse brugen af ordningen, da det kan være en udfordring at finde disse boliger. Her nævnes det, at kommunestørrelse *kan* have betydning for kommunens mulighed for at finde alternativer, idet en stor kommune vil have flere muligheder i lokalområdet. Endelig har bestemmelsen omkring kommunens pligt til at afholde borgernes flytteomkostninger været omtalt. Da kommuner har erfaring med, at omkostninger til flytning, depositum og indskud tidligere har stået i vejen for at borgere og pårørende ønsker en flytning, vurderes den betingelse at kunne fremme borgernes motivation og accept.

5.2.2 Forsøget fra borgernes perspektiv

Ses dernæst på, hvilke reaktioner forsøget har mødt blandt borgere, belyses dette i evalueringen blandt andet på baggrund af interviews med borgere. Det har her kun været muligt at interviewe borgere i plejeboliger på ældreområdet (se bilag 1 for nærmere redegørelse).

Reaktioner fra borgere belyses derfor også på baggrund af, hvad plejebolig- og botilbudsledere samt medarbejdere i visitationen kan fortælle om borgeres reaktioner. Det kan fx være borgere og pårørendes reaktioner, når de er blevet informeret om bestemmelsen i deres lejekontrakt eller boligdokument, eller det kan være typiske reaktioner, som plejebolig- og botilbudsledere tidligere har mødt, når de har været i dialog med borgere og pårørende om flytning. Se bilag 1 for yderligere information om datagrundlaget for dette afsnit.

For en generel betragtning tegnes der et billede af, at der i kommunerne ikke har været de store reaktioner fra borgere, som har fået indskrevet bestemmelserne fra forsøget i deres lejekontrakt eller boligdokument. Flere medarbejdere i kommunerne fortæller, at de ikke tror, at beboerne er særligt bevidste om det. Ved indflytning er borgerne og deres pårørende blot glade for, at de er kommet ind i en bolig, og frikommunkoordinatorer og forsøgsansvarlige bekræfter også, at de ikke kender til sager i kommunerne på baggrund af forsøget. *"Det er ikke et forsøg, der har skabt stor genlyd i kommunen"*

Ét er dog borgernes reaktioner ved indflytning, noget andet er deres reaktion, hvis de faktisk bliver opsagt eller udvisiteret. Både plejebolig- og botilbudsledere samt forsøgsansvarlige og forsøgs koordinatore kan således ikke udelukke, at der kan komme reaktioner fra borgere, der bliver opsagt eller udvisiteret. Kommunerne har blot ikke stået i situationen endnu, men nogle fortæller om, hvordan de tidligere har oplevet, hvordan borgere og pårørende har været negativt stemte, hvis kommunen har foreslået dem en flytning enten til eget hjem eller et andet tilbud. I en kommune fortæller man, at pårørende til borgere i tilbud på det specialiserede socialområde, hvor boligerne er oprettet efter almenlovens § 105, tidligere har været meget aktive, hvis man har foreslået, at en borger bør flyttes.

Spørger man de borgere i plejebolig, vi har talt med, giver de også udtryk for, at de ikke er begejstrede for udsigten til at kunne blive opsagt. *"Når man har skrevet under på kontrakten, ja så har man jo accepteret, at sådan er det. Men man kan da håbe på, at man selv har fået et behov den dag, man bliver alene, så man kan blive boende"*. De lægger vægt på, at de anser plejeboligen som deres hjem og sidste bolig, og nogle omtaler muligheden for opsigelse som *"at blive smidt ud af sit hjem af kommunen"*. *"Det ville være svært. Man vil gerne have lov til at blive. Vi har solgt det meste af det vi havde for at flytte ind i en lille bolig på plejecenteret, og tænkt at det skulle være det"*. Her er tale om beboere, som forholder sig til muligheden for at blive flyttet ud i eget hjem eller til bedre matchende tilbud og væk fra det center, hvor de bor.

Når der er tale om en intern flytning fra en særlig ægteparbolig (som på nogle plejehjem adskiller sig i størrelse fra de boliger som tildeles enlige) til en enkeltbolig på det samme center, synes flytningen at blive oplevet mindre problematisk. Borgernes bekymringer handler i høj grad om at skulle trækkes ud af de vante rammer.

På forespørgsel kan nogle af de adspurgte beboere samt en pårørende godt se problematikken i, at der kan være borgere i kommunen på venteliste, mens andre uden behov optager en bolig.

"Hvis man optager en plads for nogen, som er dårlige end en selv, er det naturligt, at de skal ind i stedet. Men det er ikke sjovt, selv at skulle sættes ud. Man vil gerne blive. Men hvis nogen forklarer mig, at det er sådan det er, må jeg jo acceptere det". En anden udviser dog ikke den samme forståelse. Han ser det ikke som sit problem, men kommunens, at sørge for, at der er plejeboliger nok.

Plejebolig- og botilbudsledere samt flere forsøgsansvarlige mener, at det bliver vigtigt med en tidlig og tydelig dialog med borgere og pårørende, hvis man vurderer at flytning og opsigelse eller udvisitering på sigt kan blive en mulighed. Det forventes at kunne afværge mange dårlige reaktioner, hvis borgere og pårørende fra starten ved – og det løbende bliver italesat - at deres ophold i et botilbud eller en plejebolig er betinget af, at de har et behov. Der er således en forventning om, at den gode dialog i mange tilfælde kan føre til, at kommunen møder forståelse. Det handler om at give borgerne en god og fagligt begrundet forklaring på, hvorfor man som kommune på et tidspunkt vurderer, at borgeren har større gavn af noget andet.

Derudover understrejer en plejecenterleder som sagt det tryghedsskabende arbejde, som noget der kan forbedre processen omkring en flytning for borgerne, og dermed også deres reaktion. Det bekræftes også af nogle af de borgere og den pårørende, vi har talt. For selv om borgerne grundlæggende ikke ønsker at flytte fra det sted, hvor de bor, lægger nogen af dem dog vægt på, at det vil lette processen og bekymringerne, hvis kommunen hjælper med det praktiske, herunder at finde en anden bolig i lokalområdet og understøtter økonomisk, for dem der har behov. Udgifter til flytning og indskud har således også hidtil været en af flere årsager til, at beboere og deres pårørende ikke har ønsket en flytning. At kommunen bærer denne omkostning kan derfor potentielt bidrage som en formildende faktor.

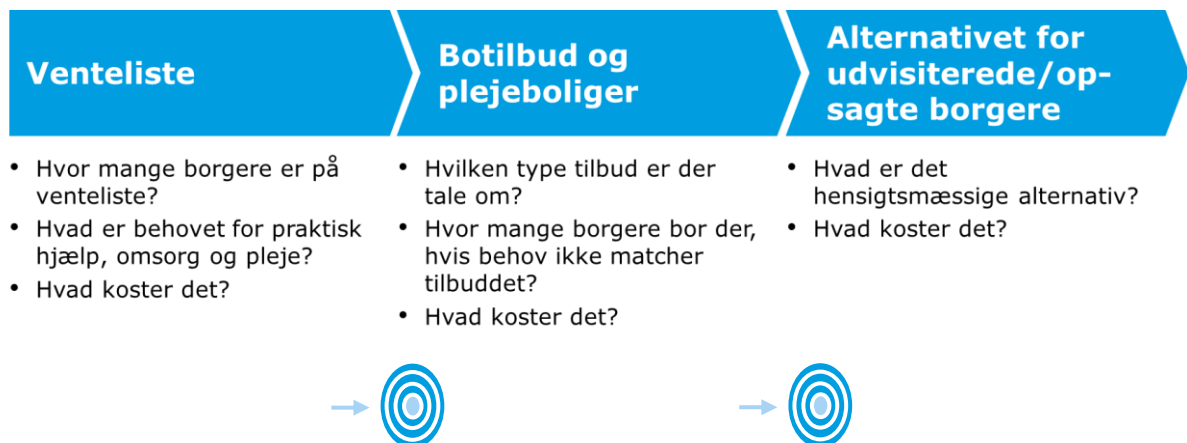
6. DET ØKONOMISKE POTENTIALE

6.1 Muligheder for vurdering af det økonomiske potentiale

RMC/BDO er blevet bedt om at vurdere det økonomiske potentiale ved regelændringen og muligheden for at opsigse eller udvisitere borgere. Tager man i betragtning, at ingen af de 5 forsøgs-kommuner har anvendt muligheden for at opsigse eller udvisitere borgere i forsøgsperioden, vil én oplagt vinkel være, at der ikke er et økonomisk potentiale ved regelændringen. Som nævnt i afsnit 5.2.1 fremsætter kommunerne dog særligt tidsaspektet for forsøgsperioden som årsag til, at regelændringen ikke er blevet brugt, og flere forventer at opsigelse og udvisiteringer af borgere kan blive mere relevant på sigt.

RMC/BDO har derfor afsøgt andre veje til at anskueliggøre et muligt økonomisk potentiale. Én vej er at fokusere på det borgerflow, som §§ 27e og 29c er tiltænkt at understøtte. Figuren nedenfor illustrerer, hvordan paragrafferne skal understøtte, at borgere, der er på venteliste, kan få plads i det botilbud eller den plejebolig, de er i målgruppen til, fordi andre borgere, der ikke længere er i målgruppen, kan flyttes til et alternativ, der matcher det behov, de har, bedre. Figuren illustrerer samtidig, at det økonomiske potentiale ved denne mulighed afhænger af omkostningerne ved alle typer af tilbud, herunder det konkrete flow, som en øget opsigelse eller udvisitering af borgere vil give anledning til.²

Figur 2: Borgerflow



Figuren illustrerer en idealtypisk tilgang. En konkret beregning af det økonomiske potentiale vil reelt skulle tage højde for en række forhold, jf. tekstboksen nedenfor. Dvs. at en konkret økonomisk beregning bør tage højde for både variationer mellem kommuner, mellem typer af plejeboliger/botilbud, i beboersammensætning og ventelistesammensætning samt plejebenhov.

² Det skal understreges, at dette afsnit udelukkende vedrører det økonomiske potentiale ved forsøget. Forsøgets potentiale skal dog vurderes ud fra en samlet vurdering af økonomiske gevinster, men dertil fx også gevinster ved større fleksibilitet i borger flowet i sig selv. Et bedre borger flow muliggør nemlig, at flere borgere får det tilbud, de har behov for, og at kommunerne kan leve op til deres serviceforpligtelser over for borgerne. Det har – uafhængigt af det økonomisk potentiale – værdi, og skaber bedre udnyttelse af bolig-massen.

- **Tilbudstyper:** Udgiften til plejeboliger og botilbud varierer afhængigt af tilbuddenes specialisering og på tværs af kommuner.
- **Beboersammensætning:** Der vil være variation over tid og mellem kommuner på, i hvilke tilbud, kommunerne oplever, at borgere bor, uden at profitere fra tilbuddene.
- **Omfang og karakteristika for borgere på venteliste:** Antallet af borgere på venteliste og karakteren af den støtte de har brug for vil variere over tid og på tværs af kommuner og påvirke kommunernes samlede omkostningsniveau.
- **Karakteristika for opsagte eller udvisiterede borgere:** Behov for støtte og pleje hos opsagte eller udvisiterede borgere vil have varierende karakter over tid og på tværs af kommuner og påvirke kommunernes samlede omkostningsniveau.

Frikommuneevalueringen og evalueringen af forsøget har ikke muliggjort at skabe et datagrundlag, som tager højde for disse forhold. De følgende analyser og resultater skal således primært illustrere om (hvordan), der evt. er et økonomisk potentiale forbundet med regelændringen.

6.2 Regneeksempler

RMC/BDO har med afsæt heri valgt en tilgang, der tager afsæt i eksempler baseret på takster og øvrige oplysninger fra to af de medvirkende kommuner. Vi har konkret foretaget en opdeling, hvor vi først ser på det økonomiske potentiale i forhold til § 108-botilbud (6.2.1) og dernæst på potentialet af lovændringen set i forhold til plejeboliger, hvor vi i forhold til sidstnævnte skelner mellem tilbud på det specialiserede socialområde oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105 (6.2.2) og plejeboliger efter almenboliglovens § 105 på ældreområdet (6.2.3).

6.2.1 Tilbud efter § 108

Én af forsøgskommunerne anvender alene frikommuneforsøget i forhold til § 108-botilbud. Denne kommune vurderer, at frikommunelovens § 27e kan blive relevant at tage i anvendelse i forhold til beboere, der bor i et § 108 botilbud i en større del af deres liv, og på et tidspunkt får et ændret og stort plejebæhov som følge af fx alder. Der kan fx være tale om en borger i et specialiseret autismitilbud, hvor støttebehovet ændrer sig med borgerens alder fra at være af pædagogisk karakter til at være af mere somatisk art.

Døgntaksten i det specialiserede autismitilbud er 3.068 kr. pr. dag, mens døgntaksten i en plejebolig for ældre er 1.029 kr. i den konkrete kommune. For kommunen vil det derfor betyde en besparelse på 2039 kr. om dagen, svarende til 744.235 kr. på et år. Om kommunen kan realisere hele besparelsen afhænger af, om der er venteliste.

Selvom kommunen ikke forventer at gøre brug af § 27e ofte, er der store besparelse at hente, når det sker. Eksemplet er naturligvis ikke repræsentativt for alle typer af udvisiteringer i forhold til § 108-tilbud.

6.2.2 Tilbud på det specialiserede socialområde oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105

Kommunerne oplyser, at de på dette område ser det største potentiale i forhold til beboere i psykiatriske tilbud, da der i forhold til denne gruppe borgere i høj grad kan arbejdes rehabiliterende på en måde, hvor nogle borgere på sigt opnår et funktionsniveau, der gør, at de med fordel kan flyttes til andre tilbud (fx fra døgndækkede tilbud med adgang til støtte døgnet rundt til tilbud uden døgn dækning) eller til eget hjem med tilbud om bostøtte.³

Regneeksemplet inkluderer desuden tilbud til borgere med handicap, da der også fremhæves eksempler på borgere med udviklingshæmning, der med den rette brug af velfærdsteknologi kan

³ At disse borgere med midlertidige behov alligevel bor i plejeboliger efter almenboliglovens § 105, som har en permanent karakter, kan, som nævnt i afsnit 5.2.1, skyldes, at kommunerne har oprettet mange af deres tilbud på det specialiserede socialområde som plejeboliger efter almenboliglovens § 105, og derfor anvender boliger af mere permanent karakter til borgere med midlertidige behov, som måske i stedet kunne være vistret efter servicelovens § 107 til et midlertidigt tilbud.

flyttes fra et døgn dækket tilbud til et tilbud uden døgn dækning, og på borgere med mindre funktionsnedsættelser, der bor i tilbud, som kan udvisteres til eget hjem med den rette bostøtte.⁴

RMC/BDO tager afsæt i data fra én af forsøgskommunerne, som har leveret data vedrørende:

- Døgn takster for borgere i psykiatriske tilbud (pr. tilbud) med døgn dækning; antal beboere samt antal beboere, der vurderes at kunne flyttes.⁵
- Døgn takster for borgere i tilbud til handicappede (pr. tilbud) med døgn dækning; antal beboere samt antal beboere, der vurderes at kunne flyttes.
- Døgn takster for borgere i psykiatriske tilbud (pr. tilbud) uden døgn dækning; antal beboere samt antal beboere, der vurderes at kunne flyttes.
- Døgn takster for borgere i tilbud til handicappede (pr. tilbud) uden døgn dækning; antal beboere samt antal beboere, der vurderes at kunne flyttes.
- Antal borgere på venteliste til de forskellige tilbud, både med og uden døgn dækning.
- Nuværende støttebehov hos borgere på venteliste.
- Takster for støttebehov i forbindelse med bostøtte i hjemmet.

Regneeksemplet i forhold til borgere i psykiatriske tilbud med døgn dækning og tilbud til handicappede med døgn dækning oprettet som plejeboliger efter almenlovens § 105 ser ud som følger:

1. Kommunen har 14 borgere i psykiatriske tilbud med døgn dækning og 28 borgere i tilbud til handicappede med døgn dækning, som efter kommunens egne oplysninger ikke har behov for dette tilbud.⁶ Den maksimale økonomiske besparelse (svarende til, at de 42 borgere slet ikke har et støttebehov) andrager hhv. 7,8 mio. kr. årligt og 10,7 mio. kr. årligt eller i alt ca. 18,5 mio. kr. årligt.⁷
2. Antages det, at de pågældende borgeres behov i stedet ville svare til at være i et tilbud uden døgn dækning, reduceres potentialet fra ca. 18,5 mio. kr. årligt til 7,6 mio. kr. årligt, når der ses på tværs af tilbud på både det psykiatriske område og handicapområdet.
3. Kommunen har pt. én borger på venteliste til et psykiatrisk tilbud med døgn dækning. Borgeren modtager i dag bostøtte fem dage om ugen på niveau 3 døgn takst, dvs. 267 kr. pr. døgn eller ca. 69.000 kr. om året. Tilbydes denne borger i stedet et psykiatrisk tilbud med døgn dækning til ca. kr. 560.000 kr. årligt reduceres potentialet med ca. 491.000 kr.
4. Kommunen har pt. tre borgere på venteliste til et tilbud til handicappede med døgn dækning. Borgerne modtager i dag bostøtte syv dage om ugen på niveau 3 døgn takst, dvs. 267 kr. pr. døgn eller til i alt 292.000 kr. om året. Tilbydes disse borgere i stedet et tilbud til handicappede med døgn dækning til kr. 382.000 kr. pr. borger årligt eller i alt ca. 1.146.000 kr. årligt reduceres potentialet med ca. 854.000 kr.
5. Potentialet udgør således med forbehold for venteliste samt under antagelse af et fremtidigt behov for at modtage et tilbud uden døgn dækning i alt 6,5 mio. kr.
6. Endelig anslår kommunen også, at der er beboere i psykiatriske tilbud, som det vil være relevant at udvistere, fordi deres behov er tilstrækkeligt reduceret til at kunne flytte ud i eget hjem med bostøtte. Dette vil kunne øge det økonomiske potentiale.

Regneeksemplet i forhold til borgere i psykiatriske tilbud uden døgn dækning og tilbud til handicappede uden døgn dækning oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105 ser ud som følger:

1. Kommunen har 35 borgere i psykiatriske tilbud uden døgn dækning og 31 borgere i tilbud til handicappede uden døgn dækning, som efter kommunens egne oplysninger ikke har behov for dette tilbud, men reelt har behov for bostøtte i eget hjem. Den maksimale økonomiske be-

⁴ Den nuværende beboersammensætning, hvor kommunen vurderer, at flere hensigtsmæssigt kan flyttes til andre tilbud eller hjem i eget hjem, synes at afspejle, at man i dag skal være mere plejekrævende end tidligere for at blive vistret til et tilbud. Det skyldes bl.a. ny velfærdsteknologi, som gør det muligt at understøtte borgere i hjemmet længere.

⁵ Det har ikke været muligt at kontrollere, hvorvidt alle de flytbare borgere i kommunens døgn dækkede botilbud på hverken psykiatriområdet eller handicapområdet er den konkrete kommunes egne, eller hvorvidt nogle af borgerne kommer fra andre kommuner.

⁶ Bemærk at disse borgere er flyttet ind før forsøgsperioden og kan derfor ikke udvisteres med hjemmel i frikommuneloven.

⁷ Den maksimale økonomiske besparelse er udregnet med henblik på at vise inden for hvilket spænd det økonomiske potentiale bevæger sig. I langt de fleste tilfælde, vil borgere der flyttes fra et døgn dækket tilbud dog have et støttebehov, som reducerer besparelserne, jf. de følgende punkter.

sparelse (svarende til, at de 66 borgere ikke har et støttebehov) andrager hhv. 8,1 mio. kr. årligt og 8,3 mio. kr. årligt eller i alt ca. 16,4 mio. kr. årligt for den konkrete kommune.

2. Antages det, at de pågældende borgeres behov i stedet svarer til bostøtte på niveau 3 døgntakst fem dage om ugen (psykiatri) og bostøtte på niveau 3 døgntakst syv dage om ugen (handicappede), reduceres potentialet fra ca. 16,4 mio. kr. årligt til 11,0 mio. kr. årligt.⁸
3. Kommunen har pt. fem borgere på venteliste til et psykiatrisk tilbud uden døgndækning. Borgerne modtager i dag bostøtte fem dage om ugen på niveau 3 døgntakst, dvs. 267 kr. pr. døgn til i alt ca. 347.000 kr. om året. Tilbydes disse borgere i stedet et psykiatrisk tilbud uden døgndækning til ca. kr. 231.000 kr. pr. borger årligt eller i alt ca. 1.153.000 kr. reduceres potentialet med ca. 806.000 kr.
4. Kommunen har pt. tre borgere på venteliste til et tilbud til handicappede med døgndækning. Borgerne modtager i dag bostøtte syv dage om ugen på niveau 3 døgntakst, dvs. 267 kr. pr. døgn til i alt 292.000 kr. om året. Tilbydes disse borgere i stedet et tilbud til handicappede uden døgndækning til 268.000 kr. pr. borger årligt eller i alt ca. 805.000 kr. årligt reduceres potentialet med ca. 513.000 kr.
5. Potentialet udgør således i alt 9,7 mio. kr. i den konkrete kommune, når der tages højde for venteliste samt under antagelse af et fremtidigt behov for at modtage bostøtte svarende til en niveau 3 døgntakst (267,-) hos de udvisterede.

6.2.3 Plejeboliger oprettet efter almenboliglovens § 105 på ældreområdet

Det økonomiske potentiale i forhold til borgere i plejeboliger efter almenboliglovens § 105 på ældreområdet kan anskues som følger:

1. I den konkrete casekommune udgør døgntakster i dag mellem ca. 380.000 kr. (alm. plejebolig); 509.905 kr. (demensbolig); 646.415 kr. (handicap-bolig) og 729.000 kr. (psykiatriske plejeboliger). Alt andet lige vil der således være en økonomisk besparelse i dette interval, såfremt en borger i en plejebolig ikke længere har behov for at bo i plejeboligen, fx en efterlevende ægtefælle uden behov. Casekommunen vurderer, at det typisk vil være førstnævnte situation, altså den laveste af de potentielle besparelser.⁹
2. I praksis har kommunerne dog venteliste til plejeboligerne til ældre. Casekommunen har 30 borgere på venteliste.
3. Er antallet af borgere på venteliste større end eller lig antallet af borgere, som ikke længere har et behov, reduceres det økonomiske potentiale således mærkbart, men der vil til gengæld være en servicegevinst for de borgere, som ikke længere skal være på venteliste.
4. Den økonomiske gevinst udgøres da af forskellen i støttebehov hos de borgere, som i dag står på venteliste for at få en plejebolig og de borgere, som flytter ud af plejeboligerne. Der kan med rimelighed antages at være en forskel, således at borgere på venteliste er mere plejkrævende.
5. Casekommunen har oplyst, at man har en gns. takst i hjemmeplejen på kr. 400/t på tværs af praktisk hjælp og personlig pleje, samt på tværs af tidsperioder (dag/aften/nat/weekend).
6. Antages en gennemsnitlig forskel i plejebøvhov mellem den borger der var på venteliste og den borger som blev flyttet ud på fx 1 time pr. uge, svarer dette til ca. 20.800 kr. pr. år pr. borger. Antages forskellen at andrage 10 timer pr. uge, svarer det til ca. 4.000 kr./uge eller ca. 208.000 kr. pr. år pr. borger.

6.2.4 Sammenfatning

RMC/BDO har med regneeksemplerne ovenfor illustreret, hvordan en vurdering og beregning af det økonomiske potentiale ved en generel udbredelse af lovændringen kan tilnærmes med afsæt i en flowtilgang, som tager højde for forskelle i de kommunale udgifter til forskellige typer af tilbud, antal borgere i de forskellige tilbud, samt antal personer på venteliste. Vi har også konstateret, at der ikke foreligger data til at foretage en egentlig beregning. I stedet er udarbejdet et antal regneeksempler. Regneeksemplerne er på ingen måde repræsentative. Data stammer fra to

⁸ Kommunen vurderer, at borgere der flyttes fra botilbud og ud i eget hjem med bostøtte vil have et støttebehov, der ligger mellem niveau 1 og niveau 3, dvs. mellem 49-267 kr. i døgnet. Det beregnede potentiale er altså udregnet ud fra højeste forventede niveau, hvorfor de samlede besparelser også kan være større.

⁹ Der kan dog også være tilfælde, hvor en opsigelse af en borger i stedet er fordyrende. Det kan fx være i de tilfælde, hvor kommuner vurderer, at en borger har et behov for et mere specialiseret tilbud (fx en demensbolig), men hvor borgeren ikke ønsker at flytte.

kommuner; én kommune som har leveret data til udregning af potentiale ved lovændringen i forhold til plejeboliger og én kommune, som har leveret data til udregning af potentiale i forhold til § 108 botilbud.

Der foreligger ikke tilstrækkelig data fra andre kommuner om antal borgere, som potentielt vil kunne opsiges eller udvisiteres fra deres nuværende bolig. De beregnede talstørrelser i regneeksemplerne tjener alene et illustrativt formål og bør ikke opregnes til landstal ved ekstrapolering. Metodisk vil en egentlig beregning kræve både repræsentative data, mere præcise data om borgernes pleje/støttebehov, herunder både borgere på venteliste og borgere, der kan opsiges/udvisiteres, samt en nøjere fastlæggelse af kriterier for, hvilke borgere, som er i målgruppen for en opsigelse/udvisitering. Dertil kommer, at det eventuelle økonomiske potentiale først vil kunne realiseres over en årrække, idet kommunerne på nuværende tidspunkt har mange borgere boende i botilbud og plejeboliger, som er flyttet ind før forsøgsperioden, og som derfor ikke kan opsiges/udvisiteres. Endelig kan en samlet beregning også med fordel tage højde for det langsigtede økonomiske potentiale, som der må formodes at være ved at skabe et bedre match mellem borgere og tilbud, fx fordi det specialiserede personales ressourcer udnyttes bedre. Der forelægges dog heller ikke data til, at rapporten kan belyse betydningen af sådanne forhold på langt sigt.

7. BILAG 1

EVALUERINGENS DATAGRUNDLAG

Evalueringen bygger på analyse af et samlet datamateriale, som består af en række datakilder:

- Systematisk gennemgang af kommunernes forsøgsansøgninger
- Interviews med frikommunekoordinatorer og forsøgsansvarlige
- Interviews med medarbejdere (dvs. medarbejdere i visitation, ledere på botilbud og plejecentre samt boligselskaber, centrale medarbejdere/ledere i forvaltningen).
- Interviews med borgere
- Indhentning af data til økonomisk analyse, dvs. takster i botilbud og plejeboliger, takster på bostøtte og hjemmepleje, antal borger på venteliste etc.

En systematisk gennemgang af kommunernes forsøgsansøgninger er foretaget i analysens første fase. Formålet hermed var at få et indledende kendskab til forsøgenes indhold og hensigt samt deres forventede mål og resultater.

RMC/BDO har foretaget interviews i 5 frikommuner: Fredensborg, Odense, Vejle, Viborg og Vesthimmerland. Her er foretaget semistrukturerede interviews. Der har dels været tale om telefoninterviews, dels interviews ude i kommunerne eller hos borgerne.

I alt er der på tværs af 5 forsøgskommuner lavet 28 interviews. Det har i den forbindelse været en udfordring at finde borgere, som kunne deltage i interviews. Konkret er det lykkedes i tre af de fem kommuner, og i alle tilfælde har der været tale om ægtefæller/samlevende på plejecentre. I et af interviewene sad også en pårørende med. Der har altså ikke været muligt indenfor evalueringsperioden at finde frem til borgere i § 108 tilbud, som kunne interviewes, ligesom det heller ikke har været muligt at finde frem til borgere, der bor i tilbud på det specialiserede socialområde oprettet som plejeboliger efter almenboliglovens § 105.

Når det har været vanskeligt at finde frem til disse borgere, skyldes det bl.a., at målgruppen for forsøget i høj grad er personer med psykiske eller kognitive funktionsnedsættelser eller demens. Derfor har der både været et etisk hensyn at tage til borgerne, der ikke nødvendigvis er vidende om, at de kan opsiges eller udvisteres, ligesom der kan være begrænset udsagnskraft i de oplysninger, som fremkommer. Kommunerne har også oplevet det som vanskeligt at finde frem til relevante ægtefæller eller samlevende, som kunne interviewes. Dels fordi der har været meget få ægtepar med bestemmelsen indskrevet i deres kontrakt, dels fordi flere af disse også selv har været fx demente. Borgeres reaktioner på forsøget er derfor også evalueret på baggrund af kommunale medarbejders udsagn.

Nedenstående tabel giver et overblik over, hvilke aktører der har bidraget til datagrundlaget fra de fem kommuner

Tabel 1: Oversigt over interviewpersoner

Kommune	Frikommunekoordinator	Forsøgsansvarlig	Medarbejdere	Borgere
Fredensborg	X	1	1*	1
Odense	X	1	2	3
Vejle	X	1	2	-
Viborg	X	2**	4	-
Vesthimmerland	-	1	2	2+1***

*I kommunen har man kun skrevet § 29c ind i en kontrakt i hele perioden og det har derfor kun været relevant at tale med det konkrete plejecenters leder samt det konkrete ægtepar, som har tegnet kontrakten.

**I kommunen har vi talt både med en medarbejder, der er ansvarlig for forsøget i forhold til kommunens plejeboliger til ældre, samt med en Souschef der er ansvarlig for forsøget i forhold til kommunens specialiserede botilbud.

***I dette interview med et samlevende par deltog også en pårørende.