

Ankestyrelsens undersøgelse af

# Fire kommuners visitation til længerevarende botilbud

Oktober 2017



Ankestyrelsen



## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>Forord</b>	<b>1</b>
<b>1 Sammenfatning</b>	<b>3</b>
1.1 Kommunerne benytter overvejende 105-botilbud	3
1.2 Begrænset skelnen blandt kommunerne imellem de to typer af botilbud	4
1.3 Generel overensstemmelse mellem visitationsgrundlag og botilbud – men en kommune er stadig ved at ”rydde op”	7
1.4 Mangel på fleksibilitet og gennemsigtighed i lovgivningen	7
<b>2 Kommunernes udbud af længerevarende botilbud</b>	<b>9</b>
2.1 Antal botilbudspladser	9
2.2 Forhold med betydning for antal botilbudspladser	9
<b>3 Interviewkommunernes visitation til og karakteristik af 108- og 105-botilbud</b>	<b>15</b>
3.1 Begrænset skelnen imellem de to typer af botilbud	15
3.2 Fysisk udformning, personale og støtte i botilbud	17
3.3 Karakteristik af borgerne	21
3.4 Sammenhæng mellem visitationsgrundlag og boform	25
<b>4 Kommunernes udfordringer og løsningsforslag</b>	<b>29</b>
4.1 Udfordringer	29
4.2 Løsningsforslag	32
Bilag 1 Metode	35
Bilag 2 Interviewkommunernes organisering og nøgletal	37

## Forord

Ankestyrelsen har på vegne af Børne- og Socialministeriet gennemført en undersøgelse af fire kommuners brug af længerevarende botilbud til borgere med psykiske og/eller fysiske funktionsnedsættelser efter hhv. § 108 i serviceloven (SEL) og §§ 54, stk. 2, og 57, stk.2, jf. § 105, stk. 2 i almenboligloven (ABL), som dækker over almene ældreboliger til personer med betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Denne rapport præsenterer undersøgelsens resultater.

Baggrunden for undersøgelsen er, at socialtilsynet i 2016 påpegede, at der var en del botilbud, hvor tilbuddet var oprettet efter ét regelsæt, og beboerne var visiteret efter et andet. På den baggrund udsendte ministeriet i 2016 en skrivelse og en vejledning, som begge havde til hensigt at sikre bedre overensstemmelse mellem borgernes visitationsgrundlag og botilbuddenes juridiske grundlag.<sup>1</sup> I forlængelse heraf er der blevet efterspurgt mere viden om forskellen på botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105, herunder hvilke borgere, der visiteres til hvilken type botilbud. Formålet med Ankestyrelsens undersøgelse er at bidrage med sådan viden.

Rapporten er baseret på interviews med fire kommuner: Herning, Næstved, Odense og Aalborg Kommune. Den giver eksempler på kommunernes praksis og erfaringer på området, men ikke nødvendigvis et repræsentativt billede. Rapporten belyser:

- 1) Hvilke overordnede forhold, der har betydning for kommunernes udbud af længerevarende botilbud.
- 2) Hvordan kommunerne definerer forskellene på botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105.
- 3) Hvornår kommunerne anvender botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105, herunder hvilke borgere, der visiteres til hvilke botilbud.
- 4) Kommunernes erfaringer med at sikre overensstemmelse mellem visitationsgrundlag og boform.

Derudover belyser rapporten, hvad de interviewede kommuner oplever som de væsentligste udfordringer på området og deres idéer til, hvordan disse udfordringer kan imødekommes.

Rapporten beskriver udelukkende de interviewede kommuners anvendelse af de forskellige typer af botilbud. Rapporten indeholder ikke en juridisk vurdering af kommunernes praksis og har altså ikke fokus på, om kommunernes praksis er lovmedholdelig eller ej.

---

<sup>1</sup> "Skrivelse om visitation til boformer efter servicelovens §§ 107 og 108 samt til ældre- og handicapboliger efter almenboligloven" (SKR nr. 9402 af 03/05/2016) samt "Vejledning om sammenhæng mellem borgerens visitationsgrundlag og boformens juridiske grundlag" af 24.november 2016.

Der skal lyde en stor tak til ledere, faglige koordinatore, sagsbehandlere m.fl. i de fire kommuner, der tog sig tid til at deltage i interviews.

Det har ikke været muligt at gøre rapportens sidehoveder tilgængelige for personer med synshandicap. Sidehovederne består blot af et billede og undersøgelsens titel.

# 1 Sammenfatning

Denne rapport præsenterer resultaterne af en undersøgelse, som Ankestyrelsen har gennemført for Børne- og Socialministeriet. Formålet med undersøgelsen har været at belyse fire kommuners brug af længerevarende botilbud til borgere med psykiske og/eller fysiske funktionsnedsættelser efter hhv. § 108 i serviceloven (SEL) og § 105 almenboligloven (ABL).

Baggrunden for undersøgelsen var et ønske om mere viden om hvilke forhold, der har betydning for kommunernes udbud af længerevarende botilbud og om, hvordan kommunerne definerer forskellen på botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105, herunder hvilke borgere, der visiteres til hvilken type botilbud. Derudover belyser rapporten, hvad de interviewede kommuner oplever som de væsentligste udfordringer på området og deres idéer til, hvordan disse udfordringer kan imødekommes.

Rapporten er baseret på interviews med personer på ledelses- og sagsbehandlerniveau i fire kommuner: Herning, Næstved, Odense og Aalborg Kommune. Den giver eksempler på kommunernes praksis og erfaringer på området, men ikke nødvendigvis et repræsentativt billede.

Rapporten indeholder ikke en juridisk vurdering af kommunernes praksis og har altså ikke fokus på, om kommunernes praksis er lovmedholdelig eller ej.

## 1.1 Kommunerne benytter overvejende 105-botilbud

Det er kendetegnende for alle fire interviewkommuner, at de har flest pladser i 105-botilbud sammenlignet med 108-botilbud:<sup>2</sup>

- Aalborg Kommune har hhv. 521 og 21 pladser i 105- og 108-botilbud.
- Odense Kommune har hhv. 270 og 92 pladser i 105- og 108-botilbud.
- Næstved Kommune har hhv. 219 og 26 pladser i 105- og 108-botilbud.
- Herning Kommune har hhv. 230 og fem pladser i 105- og 108-botilbud.

Interviewene viser, at der er forskellige forhold, der har betydning for kommunernes udbud af botilbud efter hhv. ABL § 105 stk. 2 og SEL § 108.

### 1.1.1 Særligt statsstøtten til at opføre 105-botilbud har betydning for kommunernes udbud

Det mest betydningsfulde forhold er tilsyneladende den statsstøtte, kommunerne modtager, når de opfører botilbud efter ABL § 105. Derudover nævner nogle kommuner, at de søger at opnå stordriftsfordele ved at lægge mindre botilbud sammen i større enheder, der som oftest vil være bygget som 105-botilbud.

<sup>2</sup> Når der i resten af rapporten bliver refereret til hhv. 108- og 105-botilbud, betyder det implicit, at der er tale om hhv. § 108 i SEL og § 105 stk. 2 i ABL.

### **1.1.2 Kommunerne har overtaget mange botilbud fra de tidligere amter i forbindelse med strukturreformen**

Herning, Næstved og Aalborg Kommune nævner desuden forhold i relation til kommunens historie, der har betydning for antallet af pladser i de to typer botilbud. I den forbindelse nævner alle tre kommuner især strukturreformen<sup>3</sup>. I forbindelse med reformen overtog nogle kommuner 108-botilbud fra de tidligere amter, imens andre kun overtog 105-botilbud.

### **1.1.3 Politiske prioriteringer og interesser har også betydning for kommunernes udbud**

Endelig fremhæver alle fire interviewkommuner forhold af politisk karakter, der – ligesom de historiske – gennem tiden og i dag har betydning for deres udbud af botilbudspladser efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105. Det drejer sig blandt andet om politiske prioriteringer i forhold til kommunernes økonomi og om politiske interesser investeret i forskellige botilbud. Sidstnævnte drejer sig om, at flere politikere nærer stærke følelser for området. Særligt i forbindelse med lukninger, eller når matrikler skifter ressortområde, fx fra ældre- til handicapområdet.

## **1.2 Begrænset skelnen blandt kommunerne imellem de to typer af botilbud**

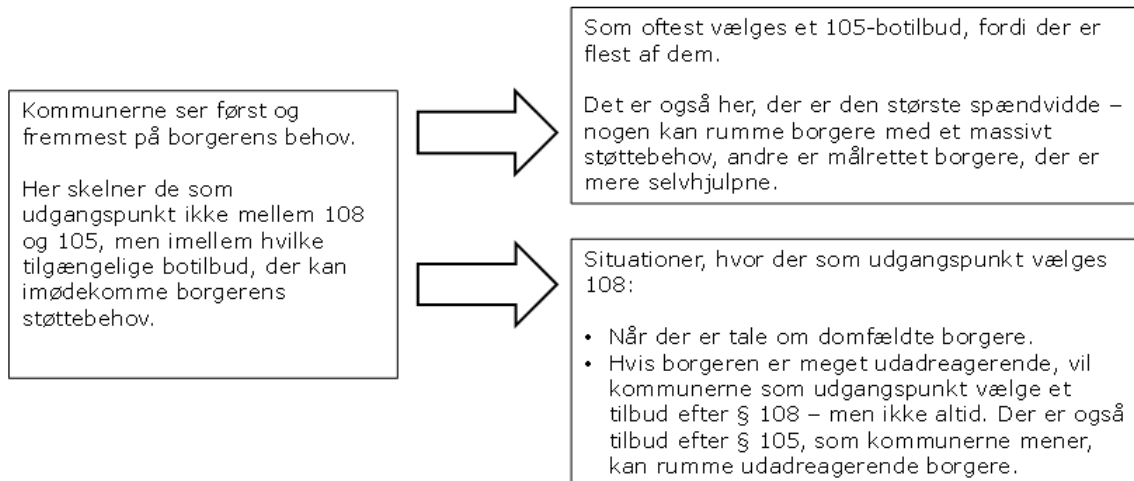
Interviewene tegner et klart billede af, at interviewkommunerne overordnet ikke skelner mellem botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105, når de visiterer til et længerevarende botilbud. Som det fremgår af figur 1.1 herunder, tager kommunerne altid udgangspunkt i borgerens støttebehov, når de vælger et botilbud. Her vurderer de i mange tilfælde, at det er underordnet, om der er tale om den ene eller den anden type botilbud.

Samtidig fremhæver kommunerne som en væsentlig pointe i forhold til hvilke borgere, der visiteres til hvilken type botilbud, at deres visitation til botilbud afhænger af udbuddet af botilbudspladser. Eftersom langt de fleste tilbud er opført som ABL § 105, er det denne type, de fleste borgere visiteres til.

---

<sup>3</sup> Strukturreformen (kommunalreformen) var en reform af den offentlige sektor i Danmark med virkning fra den 1. januar 2007. Strukturreformen indebærer væsentlige forandringer i den kommunale og regionale forvaltning, idet antallet af primærkommuner blev reduceret fra 271 til 98, mens de 13 amtskommuner blev nedlagt og erstattet af fem regioner.

**Figur 1.1** Interviewkommunernes overvejelser ved visitation til længerevarende botilbud



Kilde: Interviews i fire kommuner

Som det også fremgår af figuren, er der dog i praksis forskelle på kommunernes længerevarende botilbud og hvilke borgere, der visiteres til hvilke botilbud. Det drejer sig både om forskelle imellem botilbud efter hhv. ABL § 105 og SEL § 108 og forskelle inden for hver af de to typer botilbud.

Hvad angår grænsen imellem 105- og 108-botilbud ønsker Ankestyrelsen at fremhæve principafgørelse 72-14. I principafgørelsen klargøres det, at målgrupperne ikke er helt sammenfaldende, og at der uanset fordele ved 105-botilbud fortsat er en mindre gruppe borgere, der under alle omstændigheder skal have et 108-botilbud. Det kan blandt andet dreje sig om borgere, som er udadreagerende i et sådant omfang, at de ville kunne ødelægge inventar til trods for tæt personaledekning. Derudover kan det dreje sig om borgere, som ikke vil kunne få dækket deres behov i et § 105-tilbud på grund af disse botilbuds typiske lovgivningsmæssige og fysiske rammer. For en uddybning af dette henvises til principafgørelse 72-14 og artikel i Nyt fra Ankestyrelsen nr. 3, april 2015. Resumé af principafgørelse 72-14 fremgår af boks 1. Det afgørende er om botilbuddet, herunder botilbuddets rammer, kan tilgodese borgerens samlede støttebehov.



### **Boks 1: Resumé fra principafgørelse Ankestyrelsens principafgørelse 72-14 om botilbud og personkreds**

En borger med nedsat funktionsevne i så betydelig grad, at det ikke kunne forenes med et botilbud omfattet af lejelovens regler, kunne ikke anvises et botilbud efter almenboliglovens § 105 om almene ældreboliger.

Ankestyrelsen har behandlet tre sager, hvor borgeren havde en meget betydelig nedsat funktionsevne og et så omfattende behov for hjælp til almindelige, daglige funktioner samt pleje, omsorg og behandling, at behovet ikke kunne dækkes på anden vis end i et botilbud efter servicelovens § 108. Borgerens udviklingsalder var vurderet til 1-4 år, og den nedsatte funktionsevne var af en sådan beskaffenhed, at borgeren ikke var i stand til at påtage sig de forpligtelser eller udnytte de rettigheder, der følger af et lejeforhold. Det gav sig blandt andet til udtryk ved, at borgeren ikke kunne udnytte et køkken eller bad og havde behov for et mindre værelse tæt på fællesarealerne og personalet. Borgeren var endvidere udadreagerende og ødelagde køkken og toilet.

Kilde: Principafgørelse 72-14.

Den forskel, der beskrives i principafgørelsen, afspejles til dels i interviewkommunernes praksis. Det ses blandt andet ved, at de er opmærksomme på lejekontrakten som en afgørende forskel imellem 105- og 108-botilbud.

#### **1.2.1 Lejekontrakten er en afgørende forskel**

Når interviewkommunerne skelner imellem botilbudspladser efter SEL § 108 og ABL § 105 skyldes det primært, at borgere, der bor i et botilbud efter ABL § 105, skal have en lejekontrakt og dermed bliver lejere. Det betyder at hvis borgere gør skade på interiøret, kan det medføre store udgifter for dem, hvis de bor i en almen bolig. Derfor visiterer interviewkommunerne stort set altid udadreagerende borgere til et 108-botilbud. Samtidig fremhæver nogle interviewpersoner dog, at de også har 105-botilbud, som kan rumme udadreagerende borgere, uden at det bliver et problem for borgeren.

For det andet betyder lejekontrakten at det, efter interviewkommunernes opfattelse, kan være sværere at flytte borgere, der bor i en 105-bolig end borgere, der bor i en 108-bolig. Dette giver kommunerne forskellige udfordringer, der uddybes nedenfor.

#### **1.2.2 Større forskelle imellem 105-tilbuddene indbyrdes end imellem 105- og 108-tilbud**

En anden gennemgående forskel imellem de to typer af botilbud er ifølge interviewkommunerne, at 105-botilbud indbyrdes er mere forskellige end 108-botilbud, hvad angår botilbuddenes fysiske udformning, det tilknyttede personale, målgruppen og omfanget af støtte. Interviewene tegner et billede af, at kommunernes tilbud efter SEL § 108 primært er målrettet borgere med et stort støttebehov, hvorfor det er denne type



borgere, der visiteres hertil. Blandt de borgere, der visiteres til ABL § 105-tilbud er der derimod en langt større spredning i forhold til funktionsevne, adfærd og støttebehov. Fx fortæller medarbejderne i Odense Kommune, at nogle af de borgere, der bor i ABL § 105-tilbud, selv kan lave mad, køre til og fra skånejob og får løn, imens andre har behov for at blive hjulpet igennem alle dagens gøremål og næsten ingenting kan selv. I alle fire kommuner gælder det derfor, at de betragter nogle ABL § 105-tilbud som direkte sammenlignelige med deres tilbud efter SEL § 108, imens der er andre ABL § 105-tilbud, som adskiller sig meget markant fra deres tilbud efter SEL § 108.

### **1.3 Generel overensstemmelse mellem visitationsgrundlag og botilbud – men en kommune er stadig ved at "rydde op"**

Hvad angår sammenhængen mellem visitationsgrundlag og botilbud viser interviewene overordnet, at kommunerne har stor opmærksomhed på at sikre overensstemmelse. Derfor er der kun i en af de interviewede kommuner fortsat borgere, der bor i et 105-tilbud, men er visiteret til et 108-tilbud eller omvendt – og her er man, ifølge kommunen selv, i gang med at "rydde op".

#### **1.3.1 Nogle borgere, der ideelt set burde bo i et 108-botilbud, bor i et 105-botilbud**

Ikke desto mindre kan der være borgere i interviewkommunerne, der bevilges et længerevarende botilbud og "ideelt set", ifølge interviewpersonerne, skulle have boet i et 108-botilbud, men som i praksis visiteres til et 105-botilbud. Det skyldes for det første, at kommunerne vurderer, at borgernes behov kan imødekommes her; igen fremhæver interviewkommunerne, at de primært har fokus på at finde et tilbud, der matcher borgerens behov og ønsker. For det andet fremhæver nogle interviewpersoner, at de oplever stor mangel på 108-botilbud og samtidig en stigende efterspørgsel på botilbudspladser til borgere med komplekse problemstillinger og et væsentligt støttebehov. Derfor er de altid nødt til at se på, om der er et 105-botilbud, der matcher den pågældende borgers behov.

### **1.4 Mangel på fleksibilitet og gennemsigtighed i lovgivningen**

Interviewkommunerne fremhæver nogle udfordringer knyttet til deres visitation til længerevarende botilbud – og nogle forslag til, hvordan nogle af disse udfordringer kan imødekommes.

#### **1.4.1 Flere støttekrævende borgere og mangel på pladser i længerevarende botilbud**

Nogle af interviewkommunerne giver udtryk for, at de oplever, at antallet af meget komplekse og støttekrævende borgere i målgruppen for længerevarende botilbud er stigende. Dette skaber et øget pres på kommunernes ventelister til længerevarende botilbud – hvor de i forvejen oplever en mangel på pladser til meget støttekrævende borgere.

### **1.4.2 Forskellige udfordringer knyttet til, at kommunen ikke kan opsig lejekontrakten for borgere, der bor i et 105-botilbud**

Det er interviewkommunernes opfattelse, at det er sværere at flytte borgere, der bor i et 105-botilbud end borgere, der bor i et 108-botilbud. Det skyldes, at kommunerne ikke kan opsig borgerens lejekontrakt. Det bliver fx en udfordring, hvis borgerens funktionsniveau ændrer sig, og kommunen vurderer, at borgerens behov derfor bedre kan imødekommes i et andet botilbud. Dette skaber yderligere udfordringer for kommunerne, fordi det kan gøre det svært at sikre, at botilbuddene blandt andet lever op til kravet om homogenitet i målgruppen, jf. principafgørelse 21-17.

I forlængelse af den nævnte udfordring med mangel på botilbudspladser til meget komplekse og støttekrævende borgere, fortæller alle fire interviewkommuner, at de ønsker sig flere af disse pladser – hvad end det bliver som 105- eller 108-botilbud. Men hvis de kunne vælge, ville de foretrække 108-botilbud, fordi kommunerne med disse botilbudspladser er af den opfattelse, at det er nemmere for dem at flytte borgere, der bor her. Med 108-botilbuddene oplever interviewkommunerne dermed overordnet en større fleksibilitet i forhold til at udnytte deres botilbudspladser mest optimalt og i overensstemmelse med socialtilsynets krav om blandt andet homogenitet.

Derudover er en overordnet udfordring, at nogle medarbejdere i kommunerne er i tvivl om forskellene imellem 105- og 108-botilbud, og hvordan og hvornår de bør skelne.

### **1.4.3 Interviewkommunernes idéer**

Som idéer til, hvordan nogle af disse udfordringer kan imødekommes, foreslår interviewkommunerne blandt andet:

- At man samler al lovgivning, der handler om længerevarende botilbud, under ét for at mindske tvivlen omkring, hvordan der skal skelnes imellem 108- og 105-botilbud.
- At man giver statsstøtte til at etablere 108-botilbud på lige fod med 105-botilbud.

I forbindelse med et frikommuneforsøg fik Odense Kommune mulighed for at skrive i lejekontrakten til borgere i 105-botilbud, at hvis deres skete væsentlige ændringer i borgerens funktionsevne, havde kommunen mulighed for at flytte borgeren til en anden egnet bolig. Dette håber kommunen at kunne fortsætte med, da denne mulighed, efter deres opfattelse, mindsker udfordringen med at flytte borgere fra 105-botilbud.

## 2 Kommunernes udbud af længerevarende botilbud

Følgende kapitel beskriver hvilke forhold, der har betydning for de fire interviewkommuners udbud af botilbudspladser efter hhv. § 108 i serviceloven (SEL) og § 105 stk. 2 i almenboligloven (ABL)<sup>4</sup>. Kapitlet indledes med en præsentation af antal tilgængelige botilbudspladser i interviewkommunerne fordelt på de to respektive lovområder.

### 2.1 Antal botilbudspladser

Det samlede antal tilgængelige pladser i botilbud, hvor interviewkommunen selv er driftsherre, fremgår af tabel 2.1. Det er kendetegnende for alle fire interviewkommuner, at de har flest pladser i 105-botilbud sammenlignet med 108-botilbud. Odense Kommune er den kommune, der har flest antal pladser i 108-botilbud (92). Antal pladser blandt de øvrige tre kommuner varierer fra fem til 26. Aalborg Kommune har flest pladser i 105-tilbud (521). De øvrige tre kommuner har hhv. 219, 230 og 270 pladser.

**Tabel 2.1** Antal botilbudspladser i interviewkommunerne

	Antal pladser efter SEL § 108	Antal pladser efter ABL § 105
Aalborg Kommune	21	521
Odense Kommune	92	270
Næstved Kommune	26	219
Herning Kommune	5	230

Kilde: Tallene i tabel 1.1 stammer fra de fire interviewkommuner

### 2.2 Forhold med betydning for antal botilbudspladser

I interviewene blev kommunerne bedt om at fortælle om eventuelle økonomiske, historiske og politiske forhold, som de vurderer, har betydning for, hvordan deres udbud af 108/105-botilbud gennem tiden har udviklet sig og fremstår i dag.

#### 2.2.1 Økonomiske forhold

Dette afsnit præsenterer de økonomiske forhold, som interviewkommunerne vurderer, har betydning for den samlede boligmasse og antallet af hhv. 108-botilbud og 105-botilbud. Det drejer sig for det første om den statsstøtte, kommunerne modtager i forbindelse med opførelsen af 105-tilbud<sup>5</sup>. For det andet forsøger flere af kommunerne at opnå forskellige stordriftsfordele ved at lægge mindre botilbud sammen i større enheder, der som oftest vil være bygget som 105-botilbud.

<sup>4</sup> Når der i resten af kapitlet bliver refereret til hhv. 108- og 105-botilbud, betyder det implicit, at der er tale om hhv. § 108 i SEL og § 105 stk. 2 i ABL.

<sup>5</sup> Jf. bekendtgørelse om støtte til almene boliger m.v. nr. 1288 af 11. december 2009.

**Statsstøtte til at opføre 105-tilbud er afgørende**

Enstemmigt nævner kommunerne, at en afgørende årsag til, at antallet af 105-botilbud er større end antallet af 108-botilbud, er de fordelagtige finansieringsmuligheder i form af statsstøtte. Fx siger en leder fra Herning Kommune:

*”Når man etablerer pladser, så gør man det alt efter, hvad der på papiret er mest rentabelt – og det er det at opføre efter ABL § 105 stk. 2. Så derfor har Herning Kommune ikke særlig mange 108-pladser. De få vi har, det er bygninger, der har været brugt til noget andet, hvor man kan sige: Hov og haps, det kan vi bruge” (leder, Herning Kommune).*

Næstved Kommune er af samme opfattelse og har gjort sig de samme erfaringer som Herning Kommune i forbindelse med at etablere 105-botilbud med statsstøtte. Teamlederen i Næstved Kommune fortæller, at de tidligere stod med gamle bygninger, som ikke længere egnede sig til at huse borgere i målgruppen for længerevarende botilbud. Kommunen lod sig inspirere af andre kommuner, som netop anvendte muligheden for at bygge botilbud med statsstøtte:

*”Vi så på, hvad de gjorde i Jylland og hvilke finansieringsmuligheder der var som kommune. I Jylland byggede de efter 105. Vi stod fx med en ældgammel villa, som borgerne ikke længere måtte være i, og vi var derfor nødt til at finde nye boliger. Som kommune havde vi ikke råd til bygge 108-botilbud. Og så er det jo det man gør, fordi det er der man har en finansieringsmulighed” (teamleder, Næstved Kommune).*

Qua den udvikling der har været i Næstved Kommune, nævner den pågældende teamleder, at de i dag har mulighed for at tilbyde andre kommuner at købe flere af deres 105-pladser.

Også myndighedschefen i Odense Kommune understreger, at statsstøtten har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med at bygge nye 105-botilbud frem for 108-botilbud:

*”Finansieringsmulighederne er mere fordelagtige for kommunen, når det drejer sig om botilbud efter almenboligloven. Det er den eneste grund [til at vi har en overvægt af 105-tilbud]. På et tidspunkt havde vi et 108-botilbud, som blevet lavet om til et 105-botilbud. Ombygningen blev finansieret med statsstøtte og ved at hjemtage borgere. Ellers kunne ombygningen ikke lade sig gøre” (myndighedschef, Odense Kommune).*

Myndighedschefen bemærker i øvrigt, at han er af den opfattelse, at handicaporganisationerne ud fra en betragtning om ligestilling også foretrækker, at der anvendes 105-botilbud, hvor borgeren har egen lejlighed og lejekontrakt.

Odense Kommune har dog også omvendt erfaret, at det har været nødvendigt at omdanne et 105-botilbud til et 108-botilbud. Den faglige koordinator fortæller, at

kommunen oprindeligt havde planer om at oprette et 105-botilbud, men at man meget sent i processen besluttede i stedet at bygge det som 108. Det betød, at botilbuddet blev dyrere for kommunen at opføre – men samtidig kunne de dermed hjemtage en række domfældte borgere, hvilket både var i overensstemmelse med kommunens hjemtagelsesstrategi og betød, at det på sigt ville være økonomisk rentabelt:

*“Botilbuddet blev først bygget som 105, og det var fordi det var den måde, kommunen har råd til at bygge botilbud på – på grund af de gunstige lånevilkår. Men så kiggede vi på, hvem der egentlig skulle bo der. Hvis botilbuddet skal rumme borgere med dom, så skal de være visiteret til 108, der skal være vågen nattevagt og stedet skal være gearet til det efter de gældende regler. Så da byggeriet var ved at være færdigt, blev der lavet et lynarbejde i forhold til at indsamle penge, som gjorde, at vi kunne oprette 108-pladser i stedet for. Netop fordi vi manglede pladser til domfældte borgere, som vi ville hjemtage fra andre kommuner. De blev så til i alt 16 pladser ” (faglig koordinator, Odense Kommune).*

Teamkoordinatoren i Aalborg Kommune mener, at muligheden for at bygge 105-botilbud har betydet en positiv udvikling på området, herunder en del nye og mere tidssvarende boliger. Dog kunne hun godt tænke sig, at fordelingen mellem 108 og 105-botilbud var mere ligelig. Hun nævner, at kommunen også har efterspurgt at omdanne 105-botilbud til midlertidige botilbud – igen fordi kommunen mangler både 108 og 107-botilbud:

*“105-muligheden har jo betydet en masse nye og bedre boliger, fordi vi fik almene boligselskaber til at opføre dem. De giver nogle andre problemer – men også muligheder. Vi ville nødtigt være foruden 105’erne. Men det måtte gerne være fordelt lidt mere ligeligt. Vi har også efterspurgt muligheden for at lave en midlertidig plads i et 105, fordi finansieringen til at bygge 107 og 108 er væsentlig anderledes” (teamkoordinator, Aalborg Kommune).*

### **Betydningen af stordriftsfordele**

Herning og Næstved Kommune fremhæver, at der er en tendens til at slå mindre botilbud sammen i store enheder for at opnå stordriftsfordele. Det har betydning for antallet af pladser i hhv. 108- og 105-botilbud, fordi mange mindre 108-botilbud i den forbindelse bliver samlet i større 105-botilbud. Fx beskriver en leder fra Herning Kommune, at den generelle holdning i kommunen er, at der skal være stordriftsfordele forbundet med botilbud:

*“Jo større tilbuddene er, jo mere robuste og rentable er de. Alt for mange små tilbud rundt omkring er svære at drive og dyre i drift. Så vi har nogle store institutioner i dag, som vi gerne vil koble nye tilbud op på – for at samle det, fordi det er mest rentabelt. Og det er jo 105’ere” (leder, Herning Kommune).*

Herning Kommune har i dag kun fem 108-pladser. De fire af disse pladser blev etableret, fordi kommunen havde en ledig bygning, som gjorde det muligt. Før det havde kommunen ingen 108-botilbud. Kommunen har således ingen 108-botilbud, der er bygget til formålet. De understreger dog, at tilbuddet med fire pladser er for lille til at have en rentabel drift og kun blev oprettet, fordi de havde brug for at etablere et botilbud til fire konkrete borgere.

I Næstved Kommune fremhæver de i samme tråd, at der er et ønske om at etablere større enheder:

*”Som borgerne, økonomien og samfundet udvikler sig nu, så begynder man at efterspørge større enheder – fordi det er det, der er økonomi i. Der er ikke økonomi i at drive en enhed på otte pladser ” (teamleder, Næstved Kommune).*

### 2.2.2 Historiske forhold

Herning, Næstved og Aalborg Kommune nævner forhold i relation til kommunens historie, der har betydning for antallet af pladser i de to typer botilbud. I den forbindelse nævner alle tre kommuner især strukturreformen<sup>6</sup>. I forbindelse med reformen overtog nogle kommuner 108-tilbud fra de tidligere amter, imens andre kun overtog 105-tilbud fra sammenlagte kommuner.

Herning Kommune var tidligere en del af Ringkøbing Amt. Kort tid før nedlæggelsen havde amtet særlig fokus på at få botilbudsmassen ”ajourført”, hvilket betød, at en række botilbud blev ombygget og i den forbindelse omdannet til 105-tilbud. Amtet fusionerede også et stort antal mindre botilbudsenheder, som blev lavet om til større 105-botilbud. Herning Kommune overtog derfor et større antal 105-botilbud fra amtet. Til sammenligning har kommunen overtaget meget få 108-botilbud. I denne sammenhæng påpeger kommunen, at de påskønner, at de har overtaget 105-botilbud, som er forholdsvis nye i modsætning til 108-botilbud, som, ifølge kommunen, oftest er meget gamle bygninger.

I tråd med Herning Kommune beskriver en faglig koordinator i Næstved Kommune den historiske udvikling med overtagelsen af botilbud fra amterne som afgørende for kommunens udbud af botilbud i dag. I den forbindelse uddyber hun samtidig baggrunden for, at kommunen i dag har et stort antal botilbud sammenlignet med andre kommuner:

*”Mange af de botilbud, der er kommunens egne, er historiske – på den måde at det er tilbud, som er hjemtaget i forbindelse med strukturreformen. Så mange af tilbuddene kommer fra det gamle Storstrøms Amt, men har historisk været placeret i Næstved. Og der var mange, fordi man i Næstved har haft et gammelt, meget stort forsorgshjem, som nu er fordelt på tre*

<sup>6</sup> Strukturreformen (kommunalreformen) var en reform af den offentlige sektor i Danmark med virkning fra den 1. januar 2007. Strukturreformen indebar væsentlige forandringer i den kommunale og regionale forvaltning, idet antallet af primærkommuner blev reduceret fra 271 til 98, mens de 13 amtskommuner blev nedlagt og erstattet af fem regioner.



*store botilbud med en masse matrikler under sig. Næstved har været institutions-by siden 1970erne og har rigtig meget placeret på mange matrikler i det nære byområde. Så har vi også været nødt til at tage nye botilbud i brug pga. en større tilgang af borgere. Så vi har ibrugtaget tilbud, som tidligere har været ældreboliger” (faglig koordinator, Næstved Kommune).*

En teamkoordinator i Aalborg Kommune fortæller, at de 108-botilbud, som kommunen overtog efter amterne bestod af ældre og utidssvarende bygninger. De blev derfor revet ned, og i stedet blev der bygget nye 105-botilbud:

*”Da amterne blev nedlagt, overtog kommunerne en masse botilbud – som blev lavet om til 105/85. Så derfor ser vi sådan ud i kommunerne. 108’erne blev nedlagt, de var meget gamle. De blev revet ned, og så blev der bygget nye – men altså 105/85’ere” (teamkoordinator, Aalborg Kommune).*

Når teamkoordinatoren betegner 105-botilbud som ”105/85” skyldes det, at den støtte, borgerne modtager i botilbud efter ABL § 105, stk. 2, bevilges særskilt og typisk efter SEL § 85 (udbydes i afsnittet om støtte i kapitel 3).

Teamkoordinatoren fortæller også, at den historiske udvikling med, at kommunen overtog botilbuddene fra amterne, kan forklare, hvorfor der på området 108/105-botilbud hersker en vis forvirring i forhold til, hvordan der skelnes mellem de to typer botilbud. Kommunernes overtagelse af botilbuddene omfattede ikke blot bygninger, men også en ”tungere” målgruppe med behov for personale døgnet rundt. Og netop denne målgruppe flyttede nu i 105-botilbud med støtte efter SEL § 85. På den måde – pointerer teamkoordinatoren – kom de to typer botilbud med tiden til at ligne hinanden:

*”Der hvor vi har 108 og 107-pladser, det er de steder, vi har overtaget fra amtet. Med den tidligere opdeling havde amtet 107 og 108-pladserne, og vi havde de almenyttige. For vi havde ikke de komplekse sager, vi havde de ”nemme” borgere, dem der ikke havde brug for døgndækning. Da man så flytter de amtslige tilbud ud, og kommunerne overtager dem – så kan du jo ikke ændre det fra et døgndækket, selvom du omdanner det til et 105/85 (fordi borgerne følger med). Det følger med. Og det bidrager til forvirringen omkring, hvad forskellen er. Så noget af det handler om, at vi har arvet 107 og 108 fra amterne, hvor de døgndækkede så blev omdannet til 105/85” (teamkoordinator, Aalborg Kommune).*

Hvordan kommunerne skelner imellem de to typer – og forvirringen omkring, hvad forskellen er – uddybes i kapitel 3.

### **2.2.3 Politiske forhold**

Alle fire interviewkommuner fremhæver forhold af politisk karakter, der – ligesom de historiske – gennem tiden og i dag har betydning for deres udbud af botilbudspladser



efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105. Det drejer sig blandt andet om politiske prioriteringer i forhold til kommunernes økonomi og om politiske interesser investeret i forskellige botilbud.

I Herning Kommune fremhæver en af de interviewede ledere, at deres udbud af botilbud langt henad vejen handler om politiske prioriteringer. Det ses både, når der skal opføres nye bygninger, hvor overordnede økonomiske prioriteringer spiller en vigtig rolle – men også når kommunen skal beslutte, hvordan ledige bygninger skal anvendes:

*”Hvorvidt det bliver 105 eller 108 vi opfører handler om penge. Men hvilken mængde af pladser vi har i eksisterende bygninger, det handler om politik.”*  
(leder, Herning Kommune).

Hun beskriver, at handicap- og psykiatriområdet er økonomisk presset, og at det – efter hendes opfattelse – ville gavne den pressede økonomi, hvis man udvidede antallet af botilbudspladser, fx ved at tage eksisterende ledige bygninger i brug. Dermed ville man blandt andet blive mindre afhængig af at købe eksterne pladser. Derudover ville det give flere borgere mulighed for at bo i eller tæt på Herning, som mange ønsker. Men hvorvidt man vil prioritere at udvide antallet af botilbudspladser er, fremhæver hun, et politisk anliggende.

Ifølge en teamleder (som indtil for nylig var centerchef) i Næstved Kommune har 108/105-botilbudsområdet altid haft stor politisk bevågenhed. Det er teamlederens opfattelse, at flere politikere sågar nærer stærke følelser for området. Særligt i forbindelse med lukninger, eller når matrikler skifter ressortområde, fx fra ældre- til handicapområdet:

*”Nogle af vores politikere har været amts- og regionalpolitikere og føler ejerskab til nogle af de beslutninger, der er blevet truffet historisk om, hvad man stiller op med botilbuddene. De har været med til at lade dem bygge, klippet de røde bånd, der er nogle hjertebørn for vores politikere i det her. Ved kommunesammenlægningen er der jo nogen, der har et særligt ejerskab til nogle af bygningerne. Og der kan vi godt mærke, når vi ind i mellem rammer noget hjerteblood, fx når vi snakker om at lukke noget”*  
(teamleder, Næstved Kommune).

## 3 Interviewkommunernes visitation til og karakteristik af 108- og 105-botilbud

Dette kapitel belyser, hvad kommunerne lægger vægt på, når de visiterer til længerevarende botilbud, hvordan de karakteriserer længerevarende botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105, og hvordan de skelner imellem dem. Derudover belyser kapitlet, hvordan interviewkommunerne forholder sig til sammenhængen mellem visitationsgrundlag og botilbud.

Kapitlet er opdelt i fire overordnede afsnit:

- Første afsnit beskriver nogle overordnede tendenser i forhold til kommunernes visitationspraksis, og hvordan de skelner imellem tilbud efter SEL § 108 og ABL § 105.
- Andet afsnit giver en mere detaljeret beskrivelse af, hvordan interviewkommunerne karakteriserer deres botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105 hvad angår fysisk udformning og størrelse; personalets sammensætning og hvilken støtte, der er tilknyttet.
- Tredje afsnit beskriver, hvad der karakteriserer de borgere, interviewkommunerne visiterer til længerevarende botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105.
- Fjerde afsnit beskriver sammenhængen mellem visitationsgrundlag og botilbud.

### 3.1 Begrænset skelnen imellem de to typer af botilbud

Interviewene tegner et klart billede af, at interviewkommunerne overordnet ikke skelner mellem botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105. De tager altid udgangspunkt i borgerens støttebehov, når de vælger et længerevarende botilbud, og her vurderer de i mange tilfælde, at det er underordnet, om der er tale om den ene eller den anden type. De mener derudover, at mange af de botilbud, der er opført som 105-botilbud, lige så vel kan anvendes som 108-botilbud og omvendt.

Det fremgår fx af interviewet med tre medarbejdere i Herning Kommune, at de to af dem ikke skelner imellem de to typer:

*“Det kan godt være, at der er en lovgivning der siger, at der skulle være en forskel. I mit hoved er der ingen forskel. Herning Kommune har jo ikke noget 108, vi har 105/85<sup>7</sup>, og der bliver de jo puttet ind, hvis de*

<sup>7</sup> Når sagsbehandleren betegner 105-botilbud som “105/85” skyldes det, at den støtte, borgerne modtager i botilbud efter ABL § 105 stk. 2, bevilges særskilt og typisk efter SEL § 85 (uddybes i afsnittet om støtte senere i dette kapitel).

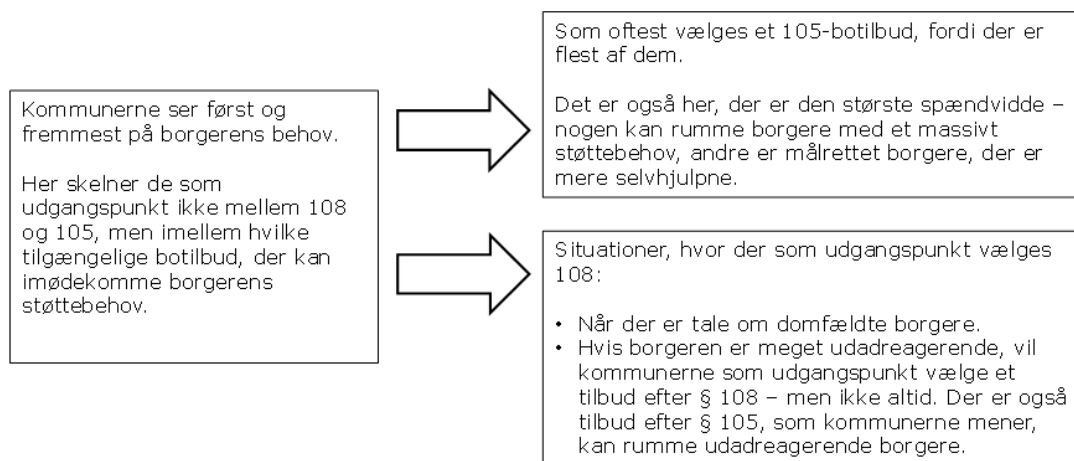
*overhovedet kan rummes der. Jeg tænker det som længerevarende botilbud under et” (sagsbehandler, Herning Kommune).*

Som det fremgår af citatet, hænger det blandt andet sammen med, at kommunen stort set ikke har nogen botilbud efter SEL § 108. Sagsbehandlerne i Herning Kommune oplever heller ikke, at det er en skelnen, de møder i andre kommuner, når de køber pladser der.

Figur 3.1. nedenfor beskriver, hvilke forhold de fire interviewkommuner lægger vægt på, når de skal visitere til et længerevarende botilbud. Som det fremgår, fokuserer de på borgerens støttebehov og på hvilke tilgængelige tilbud, der kan imødekomme dette behov. Fx siger en interviewperson fra Odense Kommune:

*”Vores udgangspunkt er ikke at kigge på, om borger skal have et botilbud efter 105 eller 108, det er faktisk lige omvendt: Vi kigger på, hvad borger skal have, og hvad det så er for et tilbud, der kan matche det – og så hvilken paragraf det tilbud er” (sagsbehandler, Odense Kommune).*

**Figur 3.1** Interviewkommunernes overvejelser ved visitation til længerevarende botilbud



Kilde: Interviews i fire kommuner

Som det også fremgår af figuren, er der dog i praksis forskelle på kommunernes længerevarende botilbud og hvilke borgere, der visiteres til hvilke botilbud. Det drejer sig både om forskelle imellem botilbud efter hhv. ABL § 105 og SEL § 108 og forskelle inden for hver af de to typer botilbud<sup>8</sup>.

Figurens indhold såvel som de øvrige forskelle, interviewene viser, uddybes i resten af kapitlet.

<sup>8</sup> Grænsen imellem 105- og 108-botilbud fremhæves i principafgørelse 72-14 og uddybes i en artikel i Nyt Fra Ankestyrelsen nr. 3, april 2015. Der henvises i øvrigt til rapportens sammenfatning, hvor resumé af principafgørelsen er beskrevet.

### 3.1.1 Lejekontrakten er en afgørende forskel

Når interviewkommunerne skelner imellem botilbudspladser efter SEL § 108 og ABL § 105, skyldes det primært, at borgere, der bor i et botilbud efter ABL § 105, skal have en lejekontrakt. Fx siger to interviewpersoner fra hhv. Herning og Aalborg Kommune:

*“Der er ikke flere fællesarealer i 105 eller alarmer i 108’erne. Det handler om tilblivelsen og så det stykke papir, borgeren får i hånden: Om der står boligdokument eller lejekontrakt” (leder, Herning Kommune).*

*“I dagligdagen og i praksis er det den samme støtte de får, vi kan levere det samme. Personalet er det samme. Så det er juridisk, der er en forskel. Og det er alle de ting, der følger med lejeloven, der udgør den store forskel – de forpligtelser der følger med” (jurist, Aalborg Kommune).*

I interviewkommunernes forståelse har lejekontrakten i ABL § 105-botilbuddene primært to implikationer: For det første betyder den, at kommunen ikke kan opsigte botilbuddet. For det andet fremhæver nogle interviewpersoner, at meget udadreagerende borgere med et lavt kognitivt funktionsniveau ikke bør visiteres til disse botilbud (se også figur 1.1.). Førstnævnte uddybes i kapitel 4 om kommunernes udfordringer og løsningsforslag. Det sidstnævnte punkt uddybes senere i dette kapitel i afsnittet om, hvilke borgere der visiteres til hvilke typer af botilbud.

## 3.2 Fysisk udformning, personale og støtte i botilbud

De følgende afsnit giver et mere detaljeret indblik i, hvad der ifølge interviewkommunerne kendetegner deres egne tilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105, hvad angår fysiske rammer, størrelse og fællesfaciliteter, personale og støtte samt pris.

Her er det gennemgående billede, at der er meget begrænsede forskelle. En gennemgående forskel er dog, at 105-botilbud indbyrdes er mere forskellige end 108-botilbud. Det hænger givetvis sammen med, at kommunernes udbud af 105-botilbud er langt større end udbuddet af 108-botilbud. Som eksempel kan nævnes, at interviewpersonerne i Herning Kommune stort set ikke skelner imellem 105- og 108-botilbud i deres daglige arbejde og omtale af tilbuddene – men til gengæld imellem tre typer af 105-botilbud, som de kalder henholdsvis “længerevarende botilbud” (til borgere med svære, permanente problematikker), “bofællesskaber med døgn dækning” og “bofællesskaber uden døgn dækning”:

*“Vi snakker meget sjældent om 108-tilbud i Herning kommune, men om forskellige grader af 105-tilbud: Bofællesskaber, hvor der måske er støtte 5 timer om dagen, og så nogen der er tungt bemandede døgnet rundt. Og det er alt sammen længerevarende botilbud” (leder, Herning Kommune)*

De tre øvrige interviewkommuner skelner på samme måde imellem forskellige typer af tilbud efter ABL § 105, om end ikke lige så eksplicit som i Herning Kommune. Men i alle fire kommuner gælder det, at de betragter nogle ABL § 105-tilbud som direkte

sammenlignelige med deres tilbud efter SEL § 108, imens der er andre ABL § 105-tilbud, som adskiller sig meget markant fra deres tilbud efter SEL § 108.

### **3.2.1 Fysiske rammer, størrelse og fællesarealer**

Hvad angår den fysiske udformning af botilbuddene, tegner interviewene overordnet et billede af, at der ikke er tydelige forskelle imellem SEL § 108 og ABL § 105. Der er dog større spændvidde inden for ABL § 105-botilbuddene.

#### **Fysiske rammer**

De fysiske rammer for de længerevarende botilbud varierer meget, både på tværs af 105- og 108-tilbud og inden for de to typer. Der er både huse i et og flere plan, opgangsfællesskaber, mindre huse på samme matrikel mv. Det er derfor ikke muligt på baggrund af interviewene at identificere nogle typiske kendetegn ved 108- eller 105-botilbud, hvad angår de fysiske rammer.

Der er dog den forskel, at der blandt 105-botilbuddene i interviewkommunerne er tilbud, hvor borgerne bor i lejligheder i en bygning eller opgang med almindelige lejere (altså lejligheder, som kommunen ikke har visitationsret til). Ingen af 108-pladserne er på denne måde spredt blandt andre boligformer.

#### **Størrelse**

I forhold til størrelse, forstået som antallet af pladser pr. botilbud, er der også en større spændvidde inden for 105-botilbuddene. I de fire interviewkommuner svinger disse tilbud i størrelse fra fire pladser i det mindste (Herning Kommune) til 45 pladser i det største (Odense Kommune). Blandt 108-tilbuddene i de fire kommuner er det mindste på tre pladser, imens det største er på 20 pladser (begge Aalborg Kommune, sidstnævnte inkluderer nogle pladser efter SEL § 107).

Der er ikke nødvendigvis sammenhæng mellem tyngden af borgerens støttebehov og botilbuddenes størrelse. Generelt beskriver flere af kommunerne, at der er et politisk ønske om at etablere flere store botilbud (blandt andet ved at slå nogle mindre sammen), for herved at opnå stordriftsfordele (se kapitel 2 om kommunernes udbud af botilbud).

#### **Fællesfaciliteter**

Alle længerevarende botilbud i de fire interviewkommuner har fælles boligarealer, men der er store forskelle i forhold til, hvor meget de bliver brugt. Overordnet tyder interviewene på, at fællesarealerne i 108-botilbuddene bruges mindre. Det hænger sammen med, at de borgere, der bor her, som hovedregel har en meget begrænset funktionsevne, ofte har brug for at blive skærmet af og/eller er udadreagerende (se afsnit 3.3 om karakteristik af borgerne). Forskellene imellem de forskellige botilbud afspejles også i, at fællesrummet eller -arealerne i nogle af 105-botilbuddene befinder sig i en af lejlighederne i den bygning, hvor borgernes egne lejligheder også ligger eller sågar i en anden bygning. Det skyldes, at de borgere der bor her, selv kan gå fra deres egen lejlighed og over til fællesrummet.

Odense Kommune fortæller, at der i to af deres tre tilbud efter SEL § 108 hverken er opholdsstuer eller andre større fællesarealer, fordi målgruppen, der bor her, har et meget udtalt behov for at blive afskærmet fra de andre beboere og derfor ikke har glæde af fællesarealerne. Der er dog nogle små "fleksible rum", fx med et bordfoldboldbord eller et fjernsyn, som kan anvendes, når der en sjælden gang bor borgere i tilbuddet, der kan profitere af samvær med andre beboere. Det tredje tilbud efter SEL § 108 har derimod fælleslokaler såsom en opholdsstue og et fælles spiseareal.

Herning Kommune beskriver, at der i mange af deres botilbud efter ABL § 105, som er nyere tilbud, er indrettet såkaldte "wellnessrum", som anvendes, når borgerne modtager støtte fra eksterne behandlere. Der er ikke nogen af botilbuddene i nogen af de fire interviewkommuner, der har faste behandlere tilknyttet. Flere steder er der dog ergo- og fysioterapeuter ansat på lige fod med det øvrige pædagogiske personale.

### 3.2.2 Personale og støtte

Hvad angår personalesammensætning er der heller ingen klare forskelle mellem botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105. I forhold til støtte tegner interviewene et billede af, at alle botilbud efter SEL § 108 i de fire interviewkommuner er tilbud med massiv støtte, hvilket blandt andet inkluderer en høj personalenormering. Det samme gælder nogle botilbud efter ABL § 105, men langt fra alle. Også her er der altså større spændvidde i indholdet og omfanget af den støtte, der gives her, sammenlignet med botilbud efter SEL § 108.

#### Personalesammensætning og -normering

Personalet på botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105 er, ifølge interviewkommunerne, ikke forskelligt. S sammensætningen og graden af specialisering hos personalet afhænger af, hvilken målgruppe det konkrete botilbud er målrettet. Men dette er ikke afhængigt af, om der er tale om et botilbud efter SEL § 108 eller ABL § 105. Alle steder består personalet typisk af en blanding af social- og sundhedsassistenter og -hjælpere, pædagoger, specialpædagoger, sygeplejersker og terapeuter m.fl..

Hvad angår normeringen, er den i sagens natur højest på botilbud målrettet borgere med et massivt støttebehov. I de fire interviewkommuner er dette især botilbuddene efter SEL § 108, men også nogle botilbud efter ABL § 105. Særligt blandt SEL § 108-botilbuddene fremhæver interviewkommunerne eksempler på tilbud, hvor normeringen er 1:1 eller højere.

Alle botilbudspladser efter SEL § 108 i de fire interviewkommuner har døgn dækning, hvilket vil sige, at der altid er en nattevagt. Også her er billedet for botilbud efter ABL § 105 mere blandet. Her er der nogle tilbud med vågen nattevagt, nogen med sovende nattevagt og andre uden døgn dækning.

#### Støtte

I forhold til den støtte, borgerne modtager i et længerevarende botilbud, er en gennemgående forskel, at denne støtte i botilbud efter SEL § 108, efter alle fire



interviewkommuners opfattelse, er inkluderet i bevillingen af botilbuddet, imens den i botilbud efter ABL § 105 bevilges særskilt og typisk som støtte efter SEL § 85. Dette er årsagen til, at flere af interviewpersonerne omtaler botilbud efter ABL § 105 som "105/85-tilbud". Samtlige interviewpersoner fremhæver dog, at dette ikke har betydning for karakteren af støtten, og at borgerne sandsynligvis ikke er bevidste om denne skelnen eller har grund til at være det. Fx siger en interviewperson i Næstved Kommune:

*"Uanset om du er i 108 eller 105, så får du stadig støtte efter de samme paragraffer. 108 er bare murstenene, grundlaget for byggeriet, ligesom 105 er. Den støtte der leveres i 108 og 105 gives efter de samme paragraffer i serviceloven. Og hvor massiv den er, kommer an på taksten, tyngden i tilbuddet"* (faglig koordinator, Næstved Kommune).

Interviewkommunerne beskriver, at det blandt borgerne i botilbud efter ABL § 105 er forskelligt, hvilken støtte der bevilges udover SEL § 85-støtte. Nogle borgere bevilges en ledsagerordning efter SEL § 97, men kun hvis der ikke er behov for pædagogisk støtte under ledsagelse. I botilbud til borgere med et mere massivt støttebehov, inklusiv alle de fire kommuners SEL § 108-botilbud, vurderer interviewkommunerne, at det som oftest ikke er relevant med ledsagelse, da de har behov for pædagogisk støtte under ledsagelse.

Aktivitets- og samværstilbud efter SEL § 104 bevilges i alle kommuner særskilt, også til borgere i botilbud efter SEL § 108. Det samme gælder eventuel hjemmesygepleje efter sundhedslovens § 138.

I forhold til transport er der i alle SEL § 108-botilbud i de interviewede kommuner inkluderet kørsel til og fra lægeordnede kontroller og aftaler. I botilbud efter ABL § 105 bevilges dette særskilt. Andre former for transport er ikke inkluderet.

### **3.2.3 Pris og borgernes forsørgelsesgrundlag**

I nogle af interviewene fremhæves boligernes pris for borgeren som en væsentlig forskel imellem botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105.

En 105-bolig i en af de fire interviewkommuner koster mellem 4.500 kr. og 8.300 kr. (før boligsikring). 108-boligerne er billigere blandt andet fordi, der her ikke skal betales indskud, og fordi borgerens egenbetaling her fastsættes efter deres indkomst, så de altid har et vist minimumsbeløb tilbage som rådighedsbeløb.

Interviewpersonerne i Odense Kommune fremhæver prisen på 105-boligerne, fordi de har relativt mange af disse boliger samtidig med, at de har mange borgere, der ikke har råd til at bo der, selvom de falder inden for målgruppen. På samme måde påpeger interviewpersonerne i Aalborg Kommune, at det er en udfordring for mange af borgerne med handicap, at pladserne i 105-boligerne er for dyre for dem.



Alle fire interviewkommuner fortæller, at langt størstedelen af de borgere, der bor i længerevarende botilbud, modtager førtidspension. Flere af interviewkommunerne nævner i den sammenhæng, at borgere, der fx modtager kontanthjælp, som oftest ikke har råd til at bo i et længerevarende botilbud, særligt 105-botilbud.

### 3.3 Karakteristik af borgerne

De følgende afsnit belyser hvilke borgere, de fire interviewkommuner visiterer til botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105.

En overordnet konklusion er, at det mest afgørende for hvilke borgere, interviewkommunerne visiterer til hvilke botilbud, er, hvorvidt et givent botilbud kan imødekomme en given borgers behov. I den sammenhæng er det ofte underordnet for interviewkommunerne, om botilbuddet er opført efter SEL § 108 eller ABL § 105.

En væsentlig pointe i forhold til hvilke borgere, der visiteres til hvilken type botilbud, er, at kommunernes visitation til botilbud afhænger af udbuddet af botilbudspladser. Eftersom langt de fleste tilbud er opført som ABL § 105 (se kapitel 2 om kommunernes udbud af botilbud), er det denne type, de fleste borgere visiteres til. Som en interviewperson fra Næstved Kommune siger:

*“Udbuddet er afgørende for, hvad vi vælger på de længerevarende. Boligmassen er til 105 – og de andre kommuner har samme udfordring”*  
(faglig koordinator, Næstved Kommune).

Der er ikke noget generelt billede i forhold til hvilke diagnoser, der kendetegner de borgere, der visiteres til forskellige typer af botilbud. Nogle af kommunerne har diagnosespecifikke botilbud, andre opdeler kun borgerne efter funktionsevne (med enkelte undtagelser), og der er ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem diagnoser og botilbudstype (ABL § 105 eller SEL § 108) i interviewkommunerne. De følgende afsnit handler derfor ikke om borgernes diagnoser, men om deres funktionsevne og adfærd.

#### 3.3.1 Nogle borgere vurderes som “klare 108’ere”

I alle fire interviewkommuner har man en oplevelse af, at nogle borgere er “klare 108’ere” og altid skal visiteres til et SEL § 108-tilbud. Det gælder blandt andet domfældte borgere, men derudover karakteriserer kommunerne de “klare 108’ere” lidt forskelligt. Gennemgående har disse borgere enten et meget lavt funktionsniveau eller er udadreagerende (se også næste afsnit).

En faglig koordinator fra Næstved Kommune beskriver deres praksis, når de skal vurdere, hvilket tilbud en borger skal visiteres til:

*“108 er kun klokkeklar, når det er en domfældt borger. De skal jo i en 108, der har vi ikke valget. Så har vi borgere, hvis funktionsniveau er så dårlig, at man går ind og siger: Den her borger kan på ingen måde varetage de forpligtelser, der er i en lejebolig med egen lejekontrakt, beboerdemokrati*

*osv. Den gruppe er også nogenlunde klar, vi har dem jo ned til 1½ måned gammel i funktionsniveau. Så er det selvfølgelig 108. Men jo bedre deres funktionsniveau er, jo mere skønsbaseret bliver det. Så begynder 105 at komme i spil” (faglig koordinator, Næstved Kommune).*

Her er ”en klar 108’er” altså en borger med et meget lavt funktionsniveau. Der er dog ikke tale om, at SEL § 108-botilbuddene i Næstved Kommune er mere specialiserede – tværtimod er det højst specialiserede tilbud i Næstved Kommune faktisk et tilbud efter ABL § 105.

Medarbejderne i Odense Kommune beskriver, hvad der kendetegner de borgere, der visiteres til to af kommunens tre SEL § 108-tilbud, og hvor det meget tidligt i udredningsprocessen står klart for dem, at disse borgere skal visiteres til et af disse konkrete tilbud:

*”Det er tilbud til voksne med meget begrænsede sociale kompetencer, som har brug for fysisk og personalemæssig afskærmning fra udefrakommende instanser. Også andre beboere. Borgere med behov for en meget individuel tilgang og meget høj personalenormering for at blive imødekommet på deres individuelle behov. Borgere med udadrettet adfærd, borgere der skal afskærmes for konflikter osv.” (faglig koordinator, Odense Kommune)*

Det tredje SEL § 108-botilbud i Odense Kommune er målrettet svært mentalt og fysisk handicappede borgere, som er kørestolsafhængige og afhængige af hjælp i alle forhold. Her er der dog ikke tale om borgere, der er udadreagerende.

Lederne i Herning Kommune fortæller i tråd hermed, at de som udgangspunkt tænker, at borgere, der har et meget lavt funktionsniveau, eller som er udadreagerende eller har et stort afskærmningsbehov (se nedenfor), er ”klare 108’ere”. Lederne i Herning påpeger dog, at det ikke er entydig praksis, at disse borgere altid visiteres til et botilbud efter SEL § 108:

*”Vi kan ikke sige, at vi gør det stringent, for der kan også være nogen, hvor der lige var det helt rigtige 105-tilbud. Så har vi nogle værger og noget inde over, som er med til at få det til at fungere. Og der spiller det igen ind, at der ikke er ret mange 108-tilbud at vælge imellem” (leder, Herning Kommune).*

Her fremgår det igen, at kommunernes fokus er på, om et givent tilbud kan matche en given borgers behov, og derudover at udbuddet af botilbud har betydning for, hvad de vælger at visitere en given borger til.

### 3.3.2 Borgere med udadreagerende adfærd visiteres oftest – men ikke altid – til et tilbud efter SEL § 108

Som det fremgår af det foregående afsnit, beskriver flere interviewpersoner, at borgere med udadreagerende adfærd næsten altid visiteres til et botilbud efter SEL § 108. Det beskriver interviewpersoner i både Aalborg og Næstved Kommune og de interviewede ledere i Herning Kommune. Ifølge interviewpersonerne skyldes dette især, at personer med udadreagerende adfærd kan forvolde skader i en bolig. Det kan betyde store udgifter for borgerne til udbedring af skader på interiøret, hvis de bor i et 105-botilbud med en lejekontrakt:

*”Noget af det, der skal tages hånd om, det er hvorvidt de forstår, hvad det vil sige at bo under lejelovens bestemmelser. Der er nogle ting i forhold til, hvis de er meget udadreagerende og ødelægger ting, der er det inklusiv i taksten i et 108. Hvorimod hvis det er et 105/85... så der er nogle ting vi skal være opmærksomme på. Vi kan sagtens have nogen, der er stille og rolige, hvor de ikke forstår lejelovens bestemmelser, men som sagtens kan bo i et 105/85. Her kan der fx være en værge inde over i forhold til økonomi” (teamkoordinator, Aalborg Kommune).*

Aalborg Kommune har i den forbindelse gennemgået de borgere, der på daværende tidspunkt boede i et botilbud efter ABL § 105, for at vurdere om nogle af dem havde så store udgifter til istandsættelse og en adfærd, som gjorde, at kommunen burde foretage en revurdering i forhold til at ændre boform fx til et 108-botilbud.

Denne skelnen fremgår ikke umiddelbart af interviewet med Odense Kommune. I Herning Kommune beskriver lederne, som det også fremgik ovenfor, at de i nogle situationer vurderer, at en borger med udadreagerende adfærd godt kan bo i et botilbud efter ABL § 105, hvis det konkrete tilbud kan rumme borgeren:

*”Der kan sagtens være et 105/85 med så god afskærmning og personale, at de kan tage hånd om udadreagerende borgere. Vi har 105/85-institutioner til udadreagerende borgere, specialinstitutioner. Og hvis ikke man havde valgt den paragraf, var det ikke blevet bygget” (leder, Herning Kommune).*

Her henviser lederen igen til, at deres udbud af botilbud i høj grad handler om økonomi (se kapitel 2 om kommunernes udbud af botilbud).

To af de interviewede sagsbehandlere i Herning Kommune skelner ikke mellem botilbud efter SEL § 108 og ABL § 105 og dermed heller ikke imellem, hvilke borgere der skal visiteres til hvilken type. De fokuserer på matchet mellem borgerens behov og tilbuddets muligheder for at imødekomme dem. Den tredje sagsbehandler i Herning Kommune skelner dog, fordi hun – i overensstemmelse med interviewpersoner fra nogle af de andre kommuner – mener, at det er væsentligt, om lejelovens betingelser risikerer at blive en udfordring for borgerne:

*"105, der er det jo stadig deres egen lejlighed. Og på psykiatriområdet er der mange, der ikke har en værge. Og der kan de komme i en klemme, hvor de ikke kan overskue konsekvenserne (...)Fx ved fraflytning, indskud, hvad får man tilbage, noget med hvilken stand lejligheden skal være i. Det kan være svært, hvis ens udviklingsniveau ikke er til at forstå det, og man ikke har en værge eller andre til at hjælpe en." (sagsbehandler, Herning Kommune)*

### **3.3.3 Nogle kommuner betragter målgruppen for SEL § 108 som mere fastlåste i deres funktionsniveau**

Interviewene og gennemgangen af interviewkommunernes serviceniveaubeskrivelser viser, at Næstved og Aalborg Kommune i nogen grad betragter målgrupperne for SEL § 108 og ABL § 105 som forskellige. Det drejer sig blandt andet om, at de borgere, der visiteres til et 108-botilbud ofte har et støttebehov af mere længerevarende karakter, sammenlignet med dem, der visiteres til et 105-botilbud.

I Aalborg Kommunes beskrivelser af deres serviceniveauer defineres målgruppen for botilbud efter SEL § 108 blandt andet som borgere *"hvis støttebehov er af længerevarende karakter, og som ikke kan løses i et mindre omfattende tilbud [og som] har behov for kontinuitet og døgndækning/døgnovervågning"* (Aalborg Kommune: Serviceniveau for Voksen-Handicap, 2012). Målgruppen for ABL § 105 defineres blandt andet som borgere *"som ved hjælp af et individuelt udviklingsforløb eller en særlig behandlingsmæssig støtte vil blive i stand til at klare en tilværelse i et mindre indgribende tilbud"* (Aalborg Kommune: Serviceniveau for Voksen-Handicap, 2012).

I Næstved Kommunes servicedeklaration defineres målgruppen for begge typer af længerevarende botilbud som den målgruppe, der er beskrevet i SEL § 108. Her fortæller interviewpersonerne dog, at man i praksis laver en skelnen, der minder om den, der er beskrevet i Aalborg Kommunes serviceniveaubeskrivelser. Det vil sige, at borgere, hvor der vurderes at være et potentiale for at udvikle funktionsevnen, som udgangspunkt visiteres til et tilbud efter ABL § 105 frem for SEL § 108.

I Herning Kommune skelner man i serviceniveaubeskrivelserne ikke imellem de to typer af længerevarende botilbud, men definerer alene en målgruppe for længerevarende botilbud under et. Her svarer målgruppen til den, der er beskrevet i SEL § 108. Dette billede bekræftes af interviewene.

Odense Kommune har ingen skriftlige serviceniveaubeskrivelser. Interviewene her vidner om, at de i nogen grad skelner imellem målgruppen for SEL § 108 og ABL § 105, men ikke i forhold til borgernes udviklingspotentiale.

### **3.3.4 Stor spredning i funktionsevne og adfærd blandt borgere i ABL § 105-tilbud**

Som det fremgår ovenfor vurderer interviewkommunerne, at der er nogle borgere, de som udgangspunkt altid vil visitere til et SEL § 108-tilbud. Derudover tegner

interviewene et billede af, at kommunernes botilbud efter SEL § 108 primært er målrettet borgere med et stort støttebehov – hvorfor det er denne type borgere, der visiteres hertil.

Blandt de borgere, der visiteres til ABL § 105-botilbud, er der derimod en langt større spredning i forhold til funktionsevne, adfærd og støttebehov. Fx fortæller medarbejderne i Odense Kommune, at nogle af de borgere, der bor i ABL § 105-botilbud, selv kan lave mad, køre til og fra skånejob og får løn, imens andre har behov for at blive hjulpet igennem alle dagens gøremål og næsten ingenting kan selv. Som beskrevet tidligere skelner man i Herning Kommune imellem tre typer af botilbud inden for ABL § 105. De kaldes i kommunen henholdsvis bofællesskaber uden døgndækning, bofællesskaber med døgndækning og "rigtige" længerevarende botilbud. Denne skelnen afspejler ligeledes en meget stor diversitet i funktionsevnen hos de borgere, der visiteres til botilbud efter ABL § 105.

Flere af interviewpersonerne fremhæver, at de ikke mener, at en borger nødvendigvis behøver at forstå lejelovens betingelser for at kunne bo i et botilbud efter ABL § 105. Det gælder fx en jurist fra Aalborg Kommune:

*"De mennesker, der bliver visiteret til et botilbud, har jo et handicap – og det er typisk også et mentalt handicap. Så der er måske ikke så mange af, dem, der bor i 105, der reelt forstår en lejekontrakt, eller hvad det vil sige at bo til leje. Men ofte giver det ikke nogen problemer, så længe de ikke er udadreagerende" (jurist, Aalborg Kommune).*

Den anden interviewperson fra Aalborg Kommune tilføjer, at nogle af deres ABL § 105-botilbud fungerer som opgangsfællesskaber, hvor der ikke er nogen nattevagt, og hvor beboerne er "så velfungerende, at de langt henad vejen kan søge støtte hos hinanden, når personalet ikke er til stede." Hun mener, at det ville være meningsløst at placere dem i et botilbud efter SEL § 108, alene fordi de ikke forstår lejelovens betingelser. Dermed vurderer hun – som mange andre interviewpersoner – implicit, at tilbud efter SEL § 108 generelt anvendes til borgere med markant nedsat funktionsevne og et massivt støttebehov.

### **3.4 Sammenhæng mellem visitationsgrundlag og boform**

I interviewene har vi spurgt ind til de fire kommuners erfaringer med at sikre overensstemmelse mellem visitationsgrundlag og boform og med eventuelle uoverensstemmelser. Det overordnede billede viser, at kommunerne har stor opmærksomhed på at sikre overensstemmelse. Derfor er der kun i en af de interviewede kommuner fortsat borgere, der bor i et 105-tilbud, men er visiteret til et 108-tilbud eller omvendt – og her er man, ifølge kommunen selv, i gang med at "rydde op".

I Næstved Kommune fortæller de, at der tidligere var omkring 20 borgere, der boede i et 105-tilbud, men var visiteret til et 108-tilbud eller omvendt. Det fik de efter eget udsagn "ryddet op i" efter et besøg fra Socialtilsynet. En faglig koordinator fra Næstved Kommune fortæller:

*"Vi har også haft tilsynet her hos os, vi har haft rod i papirerne engang – det har vi ikke mere. Vi havde fx 8 pladser i [navn på botilbud], hvor papirerne ikke stemte overens. Der stod i deres bevillingsbrev, at de var omfattet af målgruppen for 108, og er bevilget ophold på [navn på botilbud] – som var et 105. Borgerne er velplacerede, det er bare at give dem et nyt bevillingsbrev. Og den slags har der været rigtig meget opmærksomhed på de senere år, men ikke tidligere. Selvom lovgivningen altid har været den samme. Der har altid stået, at serviceloven og almenboligloven kan man ikke mikse sammen på den måde – men det har vi jo bare gjort. Og det har alle kommunerne gjort"* (faglig koordinator, Næstved Kommune).

I Odense Kommune fortæller interviewpersonerne, at de stadig er i gang med at gennemgå sagerne i forhold til at sikre overensstemmelse mellem visitationsgrundlag og boform i alle sager. Det indebærer blandt andet at sikre, at alle borgere er oplyst om, hvilken type botilbud efter hvilken paragraf de er visiteret til og bor i. Netop fordi Odense Kommune stadig er i gang med oprydningsarbejdet, er der fortsat borgere, der oprindeligt er blevet visiteret til et botilbud efter SEL § 108, men som i dag bor i et botilbud efter ABL § 105. Som eksempel på hvordan denne situation er opstået, nævner interviewpersonerne i Odense Kommune et botilbud, der tidligere var bygget som et 108-botilbud. I forbindelse med en ombygning blev botilbuddet omdannet til et 105-botilbud hvilket, ifølge interviewpersonerne, ikke havde betydning for indholdet i botilbuddet. Det betød dog, at borgerne i botilbuddet, skulle have en ny visitationskrivelse, hvoraf det fremgik, at botilbuddet nu blev et 105-tilbud. Det var kommunen ikke opmærksom på, før det blev påpeget af Socialtilsynet.

### **3.4.1 Hvad står der i bevillingsbrevet?**

I forhold til spørgsmålet om sammenhængen mellem visitationsgrundlag og botilbud er det relevant, hvad kommunerne skriver i deres afgørelsesbreve, da det er heraf visitationsgrundlaget fremgår. Her fortæller interviewpersonerne i Herning Kommune, at de i dag bevilger et længerevarende botilbud uden at angive i afgørelsesbrevet, hvilken paragraf det er bevilget efter. Til gengæld angiver de i afgørelsesbrevet hvilket længerevarende botilbud, borgeren er visiteret til, og herunder om det er et botilbud efter ABL § 105 eller SEL § 108:

*"Vi laver ikke en særskilt visitation til 105 eller 108. Vi visiterer til et længerevarende botilbud. I bevillingskrivelsen skriver vi, at du er blevet bevilget et længerevarende botilbud, og det gives som dette tilbud efter ABL § 105, stk. 2, eller SEL § 108 – alt efter, hvad det er for et tilbud, der står. Det er det, der står i borgerens bevilling."* (leder, Herning Kommune)



De beskriver videre, at visitationsudvalget i kommunen bevilger et længerevarende botilbud uden nærmere definition, hvorefter sagsbehandleren finder det bedst egnede botilbud og visiterer til det. Tidligere skrev kommunen i deres bevillingsskrivelser, at borgeren var blevet bevilget et længerevarende botilbud efter SEL § 108, før de med sikkerhed vidste, hvilket botilbud det ville blive. Dette kunne medføre uoverensstemmelser imellem visitationsgrundlag og boform i de tilfælde, hvor borgeren efterfølgende konkret blev visiteret til et botilbud efter ABL § 105. I dag skriver de som beskrevet noget andet, men fremhæver at deres praksis ikke har ændret sig.

### 3.4.2 Nogle borgere, der ideelt set burde bo i et 108-tilbud, bor i et 105-tilbud

Interviewene tyder dog på, at der ikke desto mindre kan være borgere i interviewkommunerne, der bevilges et længerevarende botilbud og "ideelt set", ifølge interviewpersonerne, skulle have boet i et 108-botilbud, men som i praksis visiteres til et 105-botilbud. Det skyldes for det første, at kommunerne vurderer, at borgernes behov kan imødekommes her; igen fremhæver interviewkommunerne, at de primært har fokus på at finde et tilbud, der matcher borgerens behov og ønsker:

*"Bliver vi spurgt til, om vi har nogen i vores 105, stk. 2,-tilbud, som burde være i 108, fordi de ikke forstår lejelovens betingelser, så er svaret ja. Og det ved vi godt ikke er meningen. Men det er, fordi borgeren ønsker det, og vi vurderer, at borgerens støttebehov kan tilgodeses" (leder, Herning Kommune).*

For det andet fortæller Herning og Næstved Kommune, at de oplever stor mangel på 108-botilbud og samtidig en stigende efterspørgsel på botilbudspladser til borgere med komplekse problemstillinger og et væsentligt støttebehov. Derfor er de altid nødt til at se på, om der er et 105-botilbud, der matcher den pågældende borgers behov:

*"Det er også et spørgsmål om udbud og efterspørgsel. Den efterspørgsel der er på 108-pladser, der kan udbuddet simpelthen ikke følge med. Så når vi er oppe i et vist funktionsniveau, kan vi være nødt til at sige: Det kan godt være, at det her skulle have været en 108, hvis vi havde muligheden. Men vi har simpelthen ikke bygningsmassen. Det er sådan vores virkelighed er – og andre kommuners. Så der er den forskel alene fordi, udbuddet af 105-boliger er så meget større" (faglig koordinator, Næstved Kommune).*

Interviewpersonerne i Aalborg Kommune beskriver omvendt, at nogle borgere gennem frit valgs-ordningen vælger et 108-botilbud, hvis indhold og pris svarer til det/de 105-botilbud, kommunen har foreslået:

*"De private botilbud kan kun godkendes som 108. Så her har vi nogle borgere, som vi har tænkt sagtens kunne løftes i et 105/85, men de ønsker at benytte sig af lige præcis det her sted, fx et privat, som er et 108 – og hvis det er sammenligneligt i pris og støttebehov, så lander de jo der. De*



*ville aldrig få et visiteringsbrev, hvor der stod 105/85 – men selvom vi tænker, at vi ikke ville matche dem til et 108, fordi de ikke har den udadreagerende adfærd, så kan støtten være den samme. Og dermed kan vi ikke afvise, at den er sammenlignelig” (teamkoordinator, Aalborg Kommune).*

Disse borgere kommer dermed til at bo i et 108-botilbud, selvom kommunen oprindeligt havde foreslået et 105-botilbud.

## 4 Kommunernes udfordringer og løsningsforslag

Dette kapitel belyser de udfordringer, interviewkommunerne oplever i relation til udbuddet af samt visitation til længerevarende botilbud. Kapitlet præsenterer samtidig interviewkommunernes idéer til, hvordan disse udfordringer eventuelt kan imødekommes.

### 4.1 Udfordringer

De fire interviewkommuner nævner en række udfordringer, som de oplever i den daglige sagsbehandling på botilbudsområdet.

#### 4.1.1 Flere og mere støttekrævende borgere i målgruppen

I Herning Kommune påpeger den faglige leder, at de har oplevet en stigning i antallet af borgere i målgruppen for længerevarende botilbud de seneste år. Dette begrundes blandt andet med, at store årgange i kommunen på børne- og ungeområdet er overgået til området handicap og psykiatri. Derudover nævner hun, at der er mindre udskiftning og gennemstrømning blandt de borgere, der har ophold i et længerevarende botilbud, hvilket lederen begrundes med, at målgruppen bliver mere støttekrævende, ældre og at borgerne flytter tidligere ind. I forhold til hvad der er årsagen til det stigende antal borgere, og at målgruppen er blevet mere støttekrævende, bemærker lederen følgende:

*”Det er lidt svært at svare på, men det skyldes nok dels en øget opmærksomhed på diagnoser, dels er der flere borgere, der bliver diagnosticeret end tidligere. Men også noget samfundsskabt – altså at det er blevet sværere at passe ind i samfundet end tidligere. Presset er større på den enkelte, fx at finde et lille job og klare sig selv, det eksisterer næsten ikke mere. Det er ikke entydigt, hvad der karakteriserer en kompleks sag, men i forhold til prisen kan vi klart se en stigning i antallet af rigtig dyre [udgiftstunge] sager på ca. 1,5-2 mio. årligt, og på årsbasis har vi haft en stigning på ti til 15 sager af denne type” (faglig leder, Herning Kommune).*

#### 4.1.2 Svært at flytte borgere ud af 105-botilbud

Der er en særlig udfordring, som lederen i Herning Kommune hæfter sig ved, og som hun deler med interviewpersoner i de øvrige tre interviewkommuner. Det drejer sig om borgere, der bor i 105-botilbud, hvilket indebærer, at borgeren har en lejekontrakt. Grundet reglerne på almenboligområdet kan kommunerne ikke opsigse disse boliger uden borgers/de pårørendes samtykke. Ifølge lederen er dette et stort problem, når borger enten oplever progression eller forværring i funktionsevnen, og kommunen altså ikke kan flytte borger fx i et nyt og mere egnet botilbud eller i egen bolig:

*”Når først borger er kommet i et længerevarende botilbud [efter ABL § 105], så bliver de der, til de dør. Vi har borgere, som i årevis kunne have*

*”nøjedes” med en mindre indsats fx i et plejecenter. En adækvat indsats. Men når borger har boet der noget tid, og fx borger og de pårørende kender naboerne og pædagogerne m.fl., så er det meget svært at motivere dem til at flytte. Det lykkes kun, hvis vi kan finde et andet tilbud i nærområdet. De hører heller ikke under den målgruppe, der kan flyttes med magt, det skal være med borgers eller de pårørendes samtykke” (leder, Herning Kommune).*

Netop denne udfordring hænger – ifølge lederen fra Herning Kommune – sammen med hele udviklingen på blandt andet botilbudsområdet, hvor der har været et ønske om mere af-institutionisering med henblik på at øge borgers med- og selvbestemmelse. I dag understreger lederen, at denne udvikling kan være en hindring for, hvordan kommunerne kan forvalte botilbudsområdet mest hensigtsmæssigt:

*”Det har måske taget overhånd med de boliger efter lejelovens bestemmelser, fordi vi som kommune ikke kan bruge dem med de intentioner og den hensigt, som vi er sat i verden for at formidle og forvalte. Vi udstyrer borgerne med en lejekontrakt, som de kan lægge på bordet, hvis kommunen kommer med et andet forslag. Intentionen om at af-institutionisere er god, og vi har rykket rigtig meget i forhold til med- og selvbestemmelse. Men jeg kunne godt ønske mig, at vi fik gjort op med alle de der lejelovsboliger. Der kan opstå problemer, fordi borger og de pårørende forstår det, som at de kan blive boende altid. Og det er bare ikke altid hensigtsmæssigt” (faglig leder, Herning Kommune).*

#### **4.1.3 Ikke altid nemt at efterleve krav om homogenitet**

Interviewpersonerne i Næstved Kommune savner også en højere grad af fleksibilitet i forbindelse med at anvende 105-botilbud. I denne sammenhæng antyder de, at kommunen kan være presset af socialtilsynet og kravet om, at gruppen af borgere i et botilbud skal være homogen:

*”Vi mangler også fleksibilitet i forhold til, at borgergruppen i et botilbud lige pludselig bliver noget ”miskmask”, for så får vi tilsynet på nakken. Fx hvis borger får det bedre over tid, og deres behov ændrer sig, men de bliver boende sammen med nogen, der har et mere omfattende behov for støtte, så bliver springet for stort. Og det vil tilsynet ikke være med til. Men hvad søren skal vi så stille op?!”. Det er et stigende problem, og det dukker op ca. en gang om ugen. Det handler om tilsynets krav til vores drift, homogenitet blandt borgerne kombineret med en vis rigiditet i ”murstenene” – altså hvad er det for en boligtype, vi har. Og så selvfølgelig den stigende tilgang af borgere” (faglig koordinator, Næstved Kommune).*

#### **4.1.4 Regler om indskud kan ”spænde ben” for at flytte borger**

I Odense Kommune knytter en sagsbehandler en særlig pointe til udfordringen med manglende fleksibilitet i forhold til borgere i 105-botilbud. Nemlig den, at hvis det lykkes

kommunen at flytte en borger (borger har givet samtykke), så kan der opstå en ny udfordring, som indebærer, at borger skal betale et nyt indskud til boligen. Sagsbehandleren nævner et eksempel med at bytte boliger imellem to borgere på hhv. 22 og 72 år:

*"På [navn på botilbud] har borgerne et massivt støttebehov. I en af afdelingerne bor der [tilfældigvis] flest ældre borgere. På et tidspunkt bliver der en bolig ledig, og den tilbyder vi til en kvinde på 22 år, som står på venteliste og har det største behov for at flytte. Men da hendes pårørende ser, at hun skal bo sammen med næsten udelukkende ældre borgere, er de ret uforstående. I et andet 105-botilbud har vi en borger på 72 år, som er langt ældre end de øvrige borgere, der bor der. Han har brug for mere ro og et mere ældrevenligt miljø. Men hvis vi skulle flytte ham og give pladsen til kvinden på 22 år – til alles bedste – så skulle borgeren på 72 år betale et nyt indskud. Vi har flere gange undersøgt, om vi har hjemmel til, at vi betaler indskuddet, men det har vi ikke. Hvis det var en 108, kunne vi "bare" flytte dem. De fleste af vores borgere, der har et behov svarende til 108 bor i et 105" (sagsbehandler, Odense Kommune).*

#### **4.1.5 Mangel på boliger og lange ventetider**

Ifølge en sagsbehandler i Herning Kommune skal udfordringen med manglende fleksibilitet på botilbudsområdet ses i lyset af, at kommunerne oftest er presset i forhold til antal tilgængelige botilbud og lange ventelister:

*"Min fineste opgave er at finde et botilbud, der kan varetage borgers behov. Og det vælter altså ikke rundt med pladser. Det er ikke Palles gavebod. Der skal du være hurtig på aftrækkeren. Vi oplyser altid om frit valg. På psykiatri- og handicapområdet kan der være ventetider på interne pladser på seks til syv år. Det samme i andre kommuner – men man skal selvfølgelig vente kortere, hvis man er villig til at bo et andet sted end i kommunen. Vi havde en borger, der gerne ville flytte til én af tre udvalgte kommuner – og der var ingen af dem, der havde plads. De tog slet ikke borgere ind fra andre kommuner, fordi de selv havde så lange ventelister" (sagsbehandler, Herning Kommune).*

På baggrund af forhold som manglen på botilbudspladser, ventelister og det faktum at borgers funktionsevne ikke nødvendigvis er stationær, fremhæver sagsbehandleren, at borgerne – i modsætning til kommunen – kan være af den opfattelse, at der er tale om permanente boliger i forhold til 108 og 105-botilbud:

*"Det er vigtigt at få formidlet til borger, at de kun skal bo et givent sted, så længe støtten svarer til deres behov. At de kan nå til et sted, hvor de ikke længere er omfattet af botilbuddets målgruppe eller af støtten. Og der kan der opstå problemer i forhold til 105 og lejekontrakten, fordi vi jo ikke kan flytte dem, hvis de siger nej" (sagsbehandler, Herning Kommune).*

Den juridiske medarbejder i Aalborg Kommune fortæller, at kommunen særligt i forbindelse med komplekse sager kan komme i "klemme" med manglen på boliger og ventelister, når der skal findes en egnet bolig inden for en meget kort frist. I disse situationer fortæller hun, at kommunen ofte kan være nødsaget til at benytte de boliger, der nu en gang står ledige:

*"Udfordringerne er primært i de komplekse sager, hvor vi fx har brug for en hurtig plads. Efter socialtilsynet er kommet, er vi blevet meget låste på pladserne. Hvis det fx er en 108-plads, så kan vi ikke putte andet derind. Så hvis vi har en borger, der har brug for en bolig i en kortere periode, så kan det godt være, at der står en tom lejlighed, men vi kan ikke bruge den. Førhen kunne vi nemmere jonglere med boligerne og finde det sted, der fagligt set passede til borgerens behov, så det var det faglige, der blev prioriteret. Som det er i dag, kommer vi rigtig tit i clinch med paragrafferne [108 og 105], og det giver ikke rigtig mening – hverken for os eller borgeren. Udfordringen er, at vi er låst – vi kan ikke være så fleksible, som vi ellers sagtens kunne rumme at være rent fagligt. Det er frustrerende. Vi skal løse opgaven, så på den måde prioriterer vi borgeren" (jurist, Aalborg Kommune).*

Hun understreger dog, at der altid er tale om en midlertidig løsning.

## 4.2 Løsningsforslag

De fire interviewkommuner nævner en række umiddelbare løsningsforslag på de udfordringer og problemer, som de oplever på botilbudsområdet.

### 4.2.1 Behov for større gennemsigtighed og begrebsafklaring i love og regler

En af de interviewede ledere i Herning Kommune er af den opfattelse, at det er noget "rod" at blande serviceloven sammen med almenboligloven. Hun understreger, at det er et tænkt eksempel på et løsningsforslag, men det ville gøre det mere gennemsigtigt at forvalte botilbudsområdet, hvis der i serviceloven var en pendant til § 105 i almenboligloven. Derudover efterlyser den faglige leder en større grad af opsamling på området, fx at alt, hvad der knytter sig til længerevarende botilbud, samles under én fælles betegnelse i serviceloven:

*"Det ville være fedt, hvis der var en paragraf i serviceloven, der hed 105. Det ville gøre det klarere for alle. Det er jo sådan lidt tænkt, men vi snakker jo om rigtig meget, som den her klump "længerevarende botilbud" dækker over. Vi mangler et fælles begreb for [længerevarende] botilbud, bofællesskaber og 105-området – så alt hvad der hedder længerevarende botilbud kan komme i én kasse" (leder, Herning Kommune).*

Myndighedschefen i Odense efterlyser også en større grad af forenkling. Han skelner ikke mellem de to typer botilbud og stiller spørgsmålstejn ved, om det er hensigtsmæssigt at både § 108 i SEL og § 105 i ABL er i spil på området længerevarende botilbud. Ifølge myndighedschefen er det kun med til at forvirre borgere såvel som kommuner:

*"Hvorfor skal vi have 108, når vi har 105? Vi vil gerne have den ene mulighed, når der i virkeligheden ingen forskel er. Det er forvirrende for borgere og kommuner"* (myndighedschef, Odense Kommune).

#### 4.2.2 Statsstøtte til at etablere 108-botilbud

En af de interviewede ledere i Herning Kommune foreslår, at der burde være statsstøtte til at etablere 108-botilbud på lige fod med 105-botilbud:

*"Der burde heller ikke være afhængighed mellem boligtype og statsstøtte. Altså statsstøtte til 108 og ikke kun til 105, så vi kan etablere det, vi har brug for"* (afdelingsleder, Herning Kommune).

#### 4.2.3 Eksempel på, hvordan udfordringen med at flytte borgere ud af 105-tilbud kan mindskes

I Odense Kommune har man et stærkt fokus på rehabilitering. Den rehabiliterende tankegang er bredt ud blandt alle borgere, der får en eller anden form for ydelse i tilknytning til blandt andet sundheds- og socialområdet. Det gælder således også borgere i 108 og 105-botilbud. Myndighedschefen i Odense Kommune beskriver, at de oplever, at udfordringen med at flytte borgere ud af 105-botilbud begrænser kommunens rehabiliterende arbejde. I forbindelse med et frikommuneforsøg indførte Odense Kommune derfor en særlig tekst i lejekontrakten til borgere, der blev visiteret til et 105-botilbud. Det fremgik af denne tekst, at hvis der skete væsentlige ændringer i borgerens funktionsevne, havde kommunen mulighed for at flytte borgeren til en anden egnet bolig. Han fortæller:

*"Det her [med teksten i kontrakten] lavede vi i sin tid, fordi vi som kommune følte os bundet (...) Det er især de pårørende, der formelt set har været i stand til at trække i bremsen, når vi gerne vil have, at borger flytter ud, fordi de har fået det bedre (...) På stående fod har jeg ikke tal på, hvor mange gange vi har anvendt muligheden for at opsiges en borger, men vi vil gerne have muligheden. Det tænker vi er det mest respektfulde, og så er der også noget økonomisk. Men også for at skabe et flow på dette område – for det har der manglet"* (myndighedschef, Odense Kommune).

Frikommuneforsøget er nu slut, men myndighedschefen fortæller i interviewet, at man i kommunen har et stærkt ønske om at genindføre teksten i lejekontrakten.





Ankestyrelsens undersøgelse af

# Fire kommuners visitation til længerevarende botilbud

Oktober 2017

BILAG

---

**Titel** Fire kommuners visitation til længerevarende  
botilbud\_Bilag

**Udgiver** Ankestyrelsen, Oktober 2017

**ISBN nr** EAN 9 788 778 113 450

**Layout** Identitet & Design AS

**Kontakt** Ankestyrelsen  
Statsservice 7998

Telefon 33 41 12 00

**Hjemmeside** [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

**E-mail** [astast@ast.dk](mailto:astast@ast.dk)

---

# Bilag 1 Metode

Rapporten er baseret på interviews med fire kommuner. Dette bilag beskriver mere detaljeret, hvordan de fire kommuner er udvalgt, hvilke personer vi har interviewet, interviewenes indhold og hvordan vi har behandlet vores interviewdata.

## 1.1.1 Udvælgelse af interviewkommuner

De fire interviewkommuner er udvalgt på baggrund af følgende forhold:

- 1) De har erfaring med at anvende botilbudspladser efter både SEL § 108 og ABL § 105.
- 2) De er alle tilpas store til, at de har et rimeligt antal borgere, der hvert år visiteres til længerevarende botilbud, og dermed et rimeligt erfaringsgrundlag at tale ud fra – men varierer samtidig i størrelse.
- 3) De varierer i geografisk placering.

Hvad angår punkt 1 er denne vurdering baseret på samtaler med jurister fra Ankestyrelsen, der har erfaring med at behandle klagesager på området længerevarende botilbud. De har dermed et indblik i, hvilke typer af botilbud nogle forskellige kommuner opererer med.

Når vi har tilstræbt en variation i størrelse og geografisk placering skyldes det et ønske om at øge generaliserbarheden af rapportens konklusioner. Jo mere forskellige de interviewede kommuner er, desto mere sandsynligt er det, at erfaringer, der går igen på tværs af de fire kommuner, vil kunne genfindes i andre kommuner. At de interviewede kommuner er forskellige på udvalgte punkter er dog langt fra ensbetydende med, at konklusionerne kan betragtes som repræsentative – det vil aldrig kunne garanteres med en mindre kvalitativ undersøgelse som denne.

## 1.1.2 Interviewpersoner

Da interviewkommunerne blev inviteret til at deltage i undersøgelsen, opfordrede vi dem til selv at vurdere, hvilke konkrete personer det ville være relevant for os at interviewe, for at besvare undersøgelsens hovedspørgsmål. Det skyldtes en antagelse om, at det er meget forskelligt fra kommune til kommune, hvem der besidder den viden, vi ønskede at få adgang til, blandt andet afhængigt af kommunens organisering og ansvarsfordeling. Det var dog et krav, at interviewpersonerne både omfattede personer på ledelsesniveau, der fx har overblik over kommunens udbud af botilbud – og personer på medarbejderniveau, der fx har indblik i sagsgangene på området. Det resulterede i, at vi har interviewet følgende personer:

- Herning Kommune: To afdelingsledere fra hhv. myndighedsafdelingen og driftsafdelingen samt tre sagsbehandlere fra myndighedsafdelingen
- Næstved Kommune: En teamleder (indtil for nylig centerchef) og en faglig koordinator

- Odense Kommune: En myndighedschef, en faglig koordinator og en myndighedssagsbehandler
- Aalborg Kommune: En jurist og en teamkoordinator

I Herning og Odense foretog vi to interviews, i Næstved og Aalborg kun et. I alt har vi interviewet 12 personer.

### **1.1.3 Interviewenes indhold og efterbehandling**

Interviewene fokuserede på følgende temaer:

- Kommunens strategi på området, herunder deres udbud af længerevarende botilbud og forhold af betydning for udbuddet
- Kommunens organisering på området, herunder sagsgange og ansvarsfordeling i forbindelse med indstilling, bevilling og visitation til længerevarende botilbud
- Karakteristika ved kommunernes egne botilbud efter hhv. SEL § 108 og ABL § 105:
  - Fysisk udformning og størrelse
  - Fællesarealer og -faciliteter
  - Personale og støtte
  - Borgere, der visiteres til de to typer af botilbud
- Forskelle og ligheder mellem de to typer af botilbud
- Sammenhængen mellem visitationsgrundlag og boform, herunder om kommunen har eller tidligere har haft borgere, der er visiteret til et SEL § 108-tilbud, men bor i et ABL § 105-tilbud eller omvendt.

Interviewene blev foretaget i april og maj 2017 og varede mellem 1½ og 2 timer. De blev optaget på diktafon, og der er blevet taget et grundigt referat. Referaterne er efterfølgende blevet kodet tematisk ved brug af databehandlingsprogrammet Nvivo.

Før udgivelsen af rapporten har interviewpersonerne fra de fire kommuner fået mulighed for at afgive bemærkninger til de uddrag af rapporten, der er baseret på interviewene med dem, inklusiv eventuelle citater.

## Bilag 2 Interviewkommunernes organisering og nøgletal

Dette bilag giver et overblik over de fire interviewkommuners organisering på området længerevarende botilbud. Formålet med bilaget er at tegne et groft billede af den kontekst, kommunernes erfaringer og udfordringer indgår i.

I boksene nedenfor beskriver vi for hver kommune, hvor området længerevarende organisatorisk er placeret, samt hvem der udreder borgerne samt indstiller, bevilger og visiterer til længerevarende botilbud. Derudover fremhæves nogle nøgletal for hver af kommunerne, som giver et overordnet billede af deres udbud af botilbudspladser og deres erfaringsgrundlag. De nøgletal, der fremhæves er:

- Antal interne botilbudspladser efter hhv. ABL § 105 og SEL § 108 (dvs. pladser, hvor kommunen selv er driftsherre, inklusiv pladser de sælger til andre kommuner)
- Antal eksterne botilbudspladser efter hhv. ABL § 105 og SEL § 108 (dvs. pladser, som kommunen på interviewtidspunktet anvendte eksternt, fx i andre kommuner, regioner eller private)
- Antal borgere, kommunen visiterede til et længerevarende botilbud i 2016 – både til interne og eksterne pladser

### **Herning Kommune**

- Området længerevarende botilbud er organisatorisk placeret i Social-, Sundhed- og Beskæftigelsesforvaltningen, i afdelingen Handicap og Psykiatri.
- Handicap og Psykiatri er opdelt i fire afdelinger: To driftsafdelinger ved navn Handicap og Psykiatri, en myndighedsafdeling ved navn Visitationen og en administration.
- **Udredning og indstilling til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i Visitationen.
- **Bevilling af længerevarende botilbud:** Visitationsudvalg, der består af lederen af myndighedsafdelingen, lederen af de to driftsafdelinger og den sagsbehandler, der har lavet indstillingen.
- **Visitation til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i Visitationen.
- **Antal botilbudspladser:**
  - Interne: 230 pladser efter ABL § 105, 5 pladser efter SEL § 108
  - Eksterne: 103 pladser efter ABL § 105, 54 pladser efter SEL § 108
- Der blev visiteret 18 borgere til længerevarende botilbud i 2016

### **Næstved Kommune**

- Området længerevarende botilbud er organisatorisk placeret i centeret Handicap og Psykiatri, som er et af 10 kommunale centre (ny organisering pr. 1/1 2017)
- Handicap og Psykiatri består af en myndighedsafdeling og en række driftsafdelinger.
- **Udredning og indstilling til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i myndighedsafdelingen.
- **Bevilling af længerevarende botilbud:** Visitationsforum, som på interviewtidspunktet bestod af en faglig koordinator og den sagsbehandler, der har lavet indstillingen (midlertidig konstruktion).
- **Visitation til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i myndighedsafdelingen.
- **Antal botilbudspladser:**
  - Interne: 219 pladser efter ABL § 105, 26 pladser efter SEL § 108
  - Eksterne: 58 pladser efter SEL § 108 (antal eksterne pladser efter ABL § 105 kan ikke opgøres på grund af kommunens registreringspraksis)
- Der blev visiteret 47 borgere til længerevarende botilbud i 2016

### **Odense Kommune**

- Området længerevarende botilbud er organisatorisk placeret i Ældre- og Handicapforvaltningen. Forvaltningen er opdelt i seks afdelinger, herunder en myndighedsafdeling (opdelt i to underafdelinger, Nord og Syd) og to driftsafdelinger (Nord og Syd).
- De to myndighedsafdelinger er hver opdelt i tre teams, i alt seks teams af myndighedssagsbehandlere.
- **Udredning og indstilling til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i de seks myndighedsteams.
- **Bevilling af længerevarende botilbud:** Den sagsbehandler, der har lavet indstillingen, har kompetence til at bevilge en plads i et internt længerevarende botilbud, når sagen har været oppe på et visitationsmøde. På visitationsmødet deltager, udover sagsbehandleren selv, den faglige koordinator på botilbudsområdet, en ledelsesperson fra det relevante driftsområde (fx fra et konkret botilbud), borgeren og relevante personer fra borgerens netværk. For eksterne botilbudspladser ligger bevillingskompetencen i et drift- og bevillingsudvalg.
- **Visitation til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i de seks myndighedsteams i samarbejde med den faglige koordinator.
- **Antal botilbudspladser:**
  - Interne: 270 pladser efter ABL § 105, 92 pladser efter SEL § 108
  - Eksterne: 116 pladser efter ABL § 105, 103 pladser efter SEL § 108
- Der blev visiteret 29 borgere til længerevarende botilbud i 2016

### **Aalborg Kommune**

- Området længerevarende botilbud er organisatorisk placeret i Ældre- og Handicapforvaltningen. Forvaltningen er opdelt i en myndighedsafdeling og to driftsafdelinger, henholdsvis Ældre og Sundhed samt Handicap.
- Myndighedsafdelingen består af fire enheder, hvoraf den ene kaldes Visitationen Voksen-Handicap. Driftsafdelingen Handicap består af fem fagcentre, som er opdelt på diagnoser.
- **Udredning og indstilling til længerevarende botilbud:** Sagsbehandlerne i Visitationen Voksen-Handicap.
- **Visitation og bevilling af længerevarende botilbud:** Visitationsudvalg, der består af en myndighedschef, en visitationschef og en teamkoordinator.
- **Antal botilbudspladser:**
  - Interne: 521 pladser efter ABL § 105, 21 pladser efter SEL § 108
  - Eksterne: 57 pladser efter ABL § 105, 68 pladser efter SEL § 108
- Der blev visiteret 70 borgere til længerevarende botilbud i 2016.