



Notat

Københavns Kommunes svar til Ankestyrelsens to udtalelser om forsyningsforpligtelsen

Indledning

Ankestyrelsen har den 10. december 2024 sendt Københavns Kommune to tilsynsudtalelser: én om kommunernes forsyningsforpligtelse (forsyningsansvar) efter serviceloven og barnets lov, som er sendt til alle kommuner- og én med en vurdering af, hvorvidt Københavns Kommunes praksis med ventelister til botilbud er i overensstemmelse med regler og praksis, herunder servicelovens regler om kommunernes forsyningsforpligtelse.

I tilsynsudtalelsen til Københavns Kommune anmoder Ankestyrelsen Borgerrepræsentationen om inden for to måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver Borgerrepræsentationen anledning til. Ankestyrelsen skriver til samtlige kommunalbestyrelser og KL, at de vil foretage en stikprøvekontrol i 2. halvår 2025 for at sikre kommunernes overholdelse af forsyningsforpligtelsen.

Ankestyrelsen og Socialforvaltningen har siden 2022 løbende været i dialog vedrørende ventelister til botilbud, herunder anmodninger om udtalelser og opfølgning på tiltag for at nedbringe ventelisterne. I 2017 kortlagde Socialforvaltningen udfordringen med ventelister og har siden fulgt ventelisterne tæt og arbejdet kontinuerligt på at reducere dem. Men der har i perioden været en stigende efterspørgsel på botilbudspladser, særligt på psykiatriområdet.

Botilbudsområdet har stor betydning for den samlede økonomi på socialområdet i København. I 2024 udgør budgettet til botilbudsområdet således 2.460 mio. kr. svarende til 32 pct. af Socialudvalgets samlede servicebudget. Heraf vedrører 1.465 mio. kr. til 1.963 borgere på egne botilbud og 995 mio. kr. til køb af 759 pladser på eksterne botilbud.

Der er siden 2018 og frem til 2026 prioriteret ekstra 985 mio. kr. af kommunens midler til indkøb af blandt andet private botilbudspladser og

12-12-2024

Sagsnummer i F2
2024 - 7177

Dokumentnummer i F2
6920843

Sagsnummer i eDoc
2024-0127359

Socialpolitik og Udvikling
Bernstorffsgade 17
1577 København V

pladser i andre kommuner (se bilag 1.3)¹. Senest er partierne bag Aftale om Københavns Kommunes budget for 2025 blevet enige om at afsætte 50 mio. kr. årligt fra 2025-2028 samt om fremadrettet at afsætte midler til køb af pladser, så længe Københavns Kommune ikke selv råder over tilstrækkelig kapacitet.

Socialforvaltningens plan for at afvikle visitationslisten

Opgørelse af ventende

Socialforvaltningen har hidtil skelnet mellem nettoventende og bruttoventende i opgørelsen af ventelister. Ankestyrelsen har præciseret, at kommuner ikke må oprette generelle ventelister for borgere, der er blevet bevilget et botilbud. Afgørelser efter serviceloven skal som udgangspunkt iværksættes straks, med mindre særlige forhold gør dette umuligt. Ventelister er i udgangspunkt kun lovlige for borgere, der har benyttet fritvalgsordningen, jf. serviceloven § 108, stk. 2. Forvaltningen vil fremover på baggrund af Ankestyrelsens udtalelse opdele de nuværende ventelister i tre kategorier:

1. Visitationslisten: Omfatter borgere, som er blevet bevilget et botilbud, men som endnu ikke er blevet matchet til et konkret botilbud, herunder borgere, som allerede bor på et botilbud, men hvis behov efter forvaltningens vurdering har ændret sig i en sådan grad, at der er behov for et nyt botilbud. Dette gælder både for midlertidige botilbud (serviceloven § 107) og længe-revarende botilbud (servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105).
2. Fritvalgslisten: Omfatter borgere, der er blevet bevilget et længe-revarende botilbud (serviceloven § 108 eller almenboligloven § 105) og er blevet tilbudt et botilbud, men har takket nej og benyttet deres ret til frit valg, jf. serviceloven § 108, stk. 2.

I denne liste indgår også borgere, der allerede i dag bor på et § 108-tilbud, og som selv ønsker at flytte til et nyt botilbud inden for eller uden for Københavns Kommune og har ret til frit valg af botilbud jf. serviceloven § 108, stk. 2.

3. Midlertidig afklaringsliste: Omfatter borgere, der er blevet bevilget et midlertidigt botilbud (§ 107) og har takket nej til det tilbudte, da borgeren ønsker et andet midlertidigt botilbud. Borgere, som selv ønsker at bo på et andet midlertidigt botilbud end det nuværende, uden at deres behov efter forvaltningens vurdering er ændret, er også inkluderet i denne liste. Socialforvaltningen har hidtil haft en praksis med et vist frit valg på servicelovens § 107, selvom borgeren ikke har frit valg af botilbud efter denne bestemmelse.

¹ Beløbet udgør nye politisk prioriterede midler udmøntet i årene 2018-2026. Nogle bevillinger fortsætter efter 2026, men den del indgår ikke i beregningen.

Fremadrettet vil borgerne som udgangspunkt kun få tilbudt ét midlertidigt botilbud. Hvis borgeren takker nej til det konkrete botilbud, vil forvaltningen betragte det sådan, at forvaltningen har opfyldt sin forsyningsforpligtelse overfor borgeren og vil i stedet arbejde socialfagligt med borgeren på andre måder, fx ved tildeling af socialpædagogisk støtte og/eller hjemmehjælp.

Der er således tale om en midlertidig afklaringsliste, indtil forvaltningen har ændret sin praksis.

Den nye opdeling i de tre lister - visitationslisten, fritvalgslisten og midlertidig afklaringsliste - tages i brug for at skabe en mere præcis og bedre håndtering af ventende borger til botilbud. Denne opdeling tydeliggør i højere grad det samlede behov for botilbudspladser og skaber mere transparens for borgerne, ligesom det i højere grad bliver muligt for Socialforvaltningen at prioritere ressourcerne, så Socialforvaltningen opfylder sin forsyningsforpligtelse og imødekommer borgernes akutte og langsigtede behov.

I henhold til Ankestyrelsens præcisering i de to tilsynsudtalelser, kan ventelister accepteres ved borgere som benytter sig af fritvalgsordningen, jf. serviceloven § 108 stk. 2.

For borgerne på den midlertidige afklaringsliste, vil Københavns Kommune anlægge den betragtning, at kommunen har opfyldt sin forsyningsforpligtelse overfor borgeren ved allerede at have tilbudt borgeren et midlertidigt botilbud. Det vil også være gældende, hvis borgers behov for at flytte ikke vurderes at være akut. Fremadrettet vil borgere kun få tilbudt ét midlertidigt botilbud - medmindre nyt akut behov opstår.

Uddybning samt de aktuelle tal for de tre lister fremgår af bilag 1.1, der giver en samlet oversigt over fordelingen af borgere på listerne. Socialforvaltningen vil løbende kvalificere definitionen af listerne og deres juridiske ophæng samt hvilke borgere, der optræder på listen. Listerne vil bl.a. blive kvalificeret ud fra, om Socialforvaltningen vurderer, at forsyningsforpligtelsen over for borgerne allerede er opfyldt, og om der i stedet skal arbejdes socialfagligt med borgerne på andre måder, fx støtte efter servicelovens § 85.

Socialforvaltningen anmoder Ankestyrelsen om at bekræfte, at den nye praksis med de tre lister er korrekt og i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Plan for afvikling af visitationslisten

I det følgende redegøres for Socialforvaltningens plan for at afvikle visitationslisten. Udover de 5 spor, som udgør planen for at afvikle ventelisten, har Socialborgmesteren nedsat en politisk taskforce om

forsyningsforpligtelsen, der skal bidrage med at tilvejebringe ny botilbudskapacitet. Taskforcen skal arbejde i to spor, der dels handler om at gennemgå den eksisterende bygningsmasse og ledige grunde, dels se på om der er interne arbejdsgange i kommunen, der i dag forsinker opførelsen af botilbud og kan fremskyndes.

Socialforvaltningen arbejder med en plan med 5 spor med konkrete tiltag for at reducere antallet af ventende på visitationslisten:

1. Sagsgennemgang
2. Køb af eksterne pladser
3. Omdannelse og oprettelse af intern kapacitet
4. Faglig omstilling af forvaltningens tilbudsvifte
5. Omorganisering af myndighedsområdet

De 5 spor uddybes i det nedenstående.

1. Sagsgennemgang

Socialforvaltningen har i efteråret 2024 været i gang med at gennemgå en række sager for nuværende beboere på botilbud for sindslidende og udsatte efter § 105 i almenboligloven samt §§ 107 og 108 i serviceloven. Denne gennemgang fortsætter og har indtil videre bl.a. ført til, at 2 borgere er udvisiteret af botilbuddet efter eget ønske, 5 borgere påtænkes udvisiteret af andre årsager (fx at de ikke opholder sig på botilbuddet eller står over for afsoning af dom), og 5 borgere er indstillet til udslusningsboliger med støtte. Gennemgangen frigiver dermed botilbudspladser, som kan anvendes til borgere på visitationslisten.

Socialforvaltningen vil i 2025 også gennemgå de borgere på visitationslisten, som i dag klarer sig med støtte i eget hjem (servicelovens § 85), og hvor borgeren i samarbejde med Socialforvaltningen fortsat kan klare sig med mindre omfattende støtte end botilbud. Fra årsskiftet vil Socialforvaltningen således gennemgå 120 borgere på psykiatriområdet, der står på visitationslisten. Gennemgangen forventes færdiggjort i 1. halvdel af 2025. Der lægges parallelt hermed en plan for gennemgang af de øvrige målgrupper på visitationslisten. Det er ikke muligt at komme med en vurdering af, hvor mange pladser det vil frigive.

Når sagsgennemgangen er afsluttet, vil forvaltningen fremlægge forslag til politisk behandling om midler til køb af pladser til den resterende del af borgerne af visitationslisten. Det forventes dog ikke, at gennemgangen vil fjerne hele ventelisten i sig selv, ligesom sagsgennemgangen også kan føre til øgede udgifter til § 85-støtte.

2. Køb af eksterne pladser

Socialforvaltningen køber generelt eksterne botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov, som ikke kan imødekommes i egne tilbud, eller hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig bo-

tilbudsplads inden for egne tilbud.

Forvaltningen har i de seneste år haft et stigende antal købte pladser for at håndtere udfordringen. Således var forventningen i ved seneste regnskabsprognose i oktober 2024², at Socialforvaltningens samlede køb af eksterne helårspladser vil udgøre 83 helårspladser på udsatteområdet, hvilket er en stigning på 19 pladser ift. 2023. På psykiatriområdet forventes samlede antal helårskøb i 2024 at blive 196, 24 pladser mere end i 2023. På handicapområdet forventes det endelige antal køb for 2024 at udgøre 474 helårspladser, hvilket er en stigning på 6 pladser ift. 2023.

Som nævnt blev der i Københavns Kommunes budget for 2025 afsat 50 mio. kr. årligt i perioden 2025-2028 til at nedbringe ventelisterne på botilbudsområdet. Midlerne er hovedsageligt afsat til køb af pladser til borgere med sindslidelse, handicap og udsatte voksne. Af de 50 mio. kr. årligt er der afsat 422 t.kr. til ansættelse af pædagogisk personale (serviceloven § 85) til borgere med sindslidelser. Socialforvaltningen forventer derfor fremadrettet at købe flere pladser end i 2023.

Forvaltningen er opmærksom på, at der pr. december 2024 på Tilbudsportalen var ca. 1.100 ledige eksterne botilbudspladser på tværs af servicelovens § 107, § 108 og § 108 a. Forvaltningen arbejder aktuelt på at indgå en aftale med eksterne leverandører om forudkøb af pladser, som borgere på visitationslisten efterfølgende kan visiteres til. Dermed reduceres ventetiden på botilbud for borgere på visitationslisten.

Det er dog en kompleks opgave at finde de rette pladser, da der ikke altid er et match mellem de ledige eksterne pladser og de behov, borgere på ventelisten har. Det gælder særligt for de mest komplekse borgere, da der ofte kun er ét eller få relevante tilbud, hvilket gør, at eksterne tilbud kan blive dyre, uden at de nødvendigvis lever op til forvaltningens kvalitetskrav.

En del af udfordringen er behovet for solisttilbud, som ifølge Socialtilsynet kan være nødvendige for at imødekomme specifikke behov hos de enkelte borgere. Oprettelse af sådanne tilbud kan være væsentligt dyrere, 4,5-8 mio. kr.³ pr. plads, sammenlignet med, at en gennemsnitlig købt plads, koster ca. 1,2 mio. kr., og at en gennemsnitlig intern plads koster 0,7 mio. kr. Erfaringer fra det nuværende marked viser, at dette kan resultere i små og dyre tilbud, eksempelvis i sommerhuse, som ikke nødvendigvis lever op til kravene om kvalitet og stabilitet.

Jf. punkt 1 vil Socialforvaltningen iværksætte en sagsgennemgang af visitationslisten, som gennemføres i første del af 2025. Formålet er at vurdere, om der er ventende, der kan have gavn af egen bolig med støtte i

² Regnskabsåret 2024 afsluttes først d. 22. januar 2025. Der anvendes prognosetal for aktiviteten i 2024.

³ Tallet er baseret på de solisttilbud, der aktuelt anvendes i forvaltningen. For de fleste tilbud er udgiften i den høje ende af intervallet.

stedet for en plads i et botilbud efter serviceloven eller borgere, der aktuelt ikke er parate til at modtage en plads i botilbud. Målet er bl.a. at identificere nogle af de ventende borgere, der modtager støtte i eget hjem (servicelovens § 85), hvor det har vist sig, at denne indsats er tilstrækkelig til at dække borgerens behov.

På baggrund af gennemgangen vil Socialforvaltningen fremlægge forslag til politisk behandling om, at der afsættes yderligere midler til køb af eksterne botilbudspladser til de borgere, der fortsat står på visitationslisten efter sagsgennemgangen. Dette indebærer også, at forvaltningen fremover vil tilbyde borgere på visitationslisten et botilbud beliggende i resten af landet, også udenfor Hovedstadsområdet. Dette adskiller sig fra Socialforvaltningens hidtidige praksis, hvor der som oftest visiteres til tilbud, der er beliggende i eller tæt på København.

Der er en række forhold, der kan stå i vejen for forvaltningens muligheder for at minimere ventelisten:

- At forvaltningen må afvente udbudsrunde på køb af et større antal pladser, hvilket vil forsinke processen.
- Stigende priser på botilbudsområdet som følge af den større efterspørgsel kan give yderligere budgetmæssige begrænsninger.
- Forsinkelse af arbejdet med at oprette nye interne tilbud.
- Udfordringer ved at finde det rigtige match mellem botilbud og borger, særligt for borgere med de mest komplekse behov.

Effekten af de forskellige tiltag, som forvaltningen har iværksat eller vil iværksætte, afhænger også af, om efterspørgslen på botilbud fortsat vil være stigende eller vil aftage.

3. Omdannelse og oprettelse af intern kapacitet

Socialforvaltningen arbejder løbende på at tilpasse kapaciteten til det stigende behov for botilbud. Det sker ud fra en arealplan, hvor behovet for botilbud og skæve boliger opgøres årligt. Socialforvaltningen har beregnet behovet for botilbudspladser til 573 nye pladser i 2050. Det dækker voksne med handicap, voksne med sindslidelse og udsatte voksne i botilbud samt hjemtagning af voksne på købte pladser. Der er fundet løsningsforslag til 516 nye pladser, som er indarbejdet i arealplanen og enten er under etablering eller vil skulle etableres. Disse pladser dækker over tid næsten hele behovet inkl. hjemtagning af voksne med sindslidelse fra pladser, som er købt i private tilbud. Nogle løsningsforslag er mere realiserbare end andre, og forslagene kan ændre sig over tid. Bilag 1.2 giver et overblik over den forventede kapacitet på interne botilbudspladser, som der aktuelt er afsat planlægnings- eller anlægsbevillinger til. Fsva. forventet ny kapacitet med anlægsbevilling forventes der på handicapområdet i 2025 at åbne 13 nye pladser på Sundevadsgade. I 2026 forventes der at åbne 33 nye pladser på Elna Munchs plads inden for handicapområdet samt 5 nye pladser på

Frederikssundsvej inden for udsatteområdet. Hertil forventes 6 konkrete projekter med anlægsbevilling at føre til åbning af 182 pladser på tværs af de relevante målgrupper i årene 2027-2028.

Københavns Kommune har søgt og fået andel i den lånepulje for botilbud for 2024, som indgik i aftalen om kommunernes økonomi for 2024. Kommunen har også ansøgt om og fået midler fra den tilsvarende pulje for 2025 og 2026. Lånedispositionen er på 99,6 mio. kr. for 2024, 108,2 mio. kr. for 2025 og 115,5 mio. kr. for 2026. Midler fra lånepuljen, er øremærket konkrete projekter, som allerede er planlagt, og som primært omhandler pladser relateret til forsyningsforpligtelsen.

På psykiatriområdet omlægger forvaltningen desuden en række pladser, bl.a. længerevarende § 108-pladser til midlertidige § 107-pladser, for at imødekomme skiftet i behov som en del af arbejdet med bolig- og hjemløserereformen. Derudover omlægges et af forvaltningens eksisterende § 107-tilbud til et ungetilbud. Forvaltningen har fra Overførsels-sagen 23/24 modtaget midler til at omlægge 10 § 110-pladser til § 107-pladser.

Sideløbende med udbygningen af ny kapacitet arbejder Socialforvaltningen ud fra en moderniseringsplan, der er en langsigtet plan for modernisering af de bygninger, som rummer Socialforvaltningens tilbud. Modernisering handler om at skabe rammerne for tidssvarende og imødekommende tilbud, der på bedste måde understøtter det socialpædagogiske og sundhedsfaglige arbejde med borgerne.

4. Faglig omstilling af forvaltningens tilbudsvifte

Socialforvaltningen arbejder løbende med faglige omstillinger, der også bidrager til at nedbringe visitationslisten på botilbuddet. I forlængelse af en række større analyser af botilbudsområdet i 2024 arbejder Socialforvaltningen aktuelt på en række nye forslag til investeringer i tidlige forebyggende indsatser og en øget specialisering af forvaltningens egne botilbud, som også skal bidrage til at nedbringe visitationslisten.

Socialforvaltningen vil primo februar 2025 fremlægge forslag til politisk beslutning om etableringen af en ny mulighed for intensiv og fleksibel støtte i eget hjem, som alternativ til ophold på et midlertidigt botilbud. Med forslaget investeres der i en væsentligt intensiveret indsats for borgeren i et forløb på to år, der skal forebygge behovet for en botilbudsplads for en gruppe borgere på psykiatriområdet. Indsatsen er målrettet de borgere, som med den rette støtte kan forblive i egen bolig eller flytte fra et botilbud til egen bolig og føre en mere selvstændig tilværelse, når forløbet er afsluttet. Her er støtte i eget hjem (serviceloven § 85) afgørende for, at dette er muligt.

Forvaltningen vurderer løbende, hvilke borgere der kan tilbydes pladser i egne tilbud, og hvilke der tilbydes eksterne pladser. Forvaltningen har

allerede igangsat initiativer, hvor der arbejdes på at sikre, at de rette pladser købes til de rette borgere, og der vil fortsat blive arbejdet på at udvikle en effektiv indkøbsstrategi for at imødekomme behovet for kvalitet og tilpassede tilbud.

Til forhandlingerne om budget 2026 vil Socialforvaltningen desuden fremlægge forslag til politisk beslutning om at styrke visitationen og dermed sikre det rette match og den rette støtte for borgerne samt løbende opfølgning på borgernes behov og udvikling. Det skal sikre et bedre match mellem borger og tilbud og understøtte flow ud af botilbud.

Fsva. borgere, der ikke længere har behov for at bo i et botilbud, arbejder forvaltningen med at øge flowet ud af særligt midlertidige botilbud (§ 107) til egen bolig med støtte. Socialforvaltningen anvender i videst muligt omfang statslige og kommunale huslejetilskud og sikrer maksimal udnyttelse af de almene boliger, der stilles til rådighed for den boligsociale anvisning for at understøtte dette flow.

5. Omorganisering af myndighedsområdet

I forbindelse med en omorganisering i Socialforvaltningen er hele myndighedsområdet pr. 1. januar 2025 blevet samlet i ét fælles myndighedscenter. Forvaltningen forventer, at det vil have en positiv effekt på visitationsprocessen at samle og harmonisere visitationspraksis på tværs af de nuværende enheders målgrupper. Forvaltningen benytter omorganiseringen til at kigge på de aktuelle arbejdsgange på myndighedsområdet på tværs af målgruppeområderne mhp. at skabe en effektiv visitationspraksis. Forvaltningen forventer, at en samlet visitationspraksis vil resultere i et bedre match mellem borger og tilbud, hvilket vil have en reducerende effekt på visitationslisten.

Socialforvaltningens samlede vurdering af mulighederne for at minimere visitationslisten

Socialforvaltningen forventer samlet set på baggrund af de gennemgåede spor i planen, herunder sagsgennemgang og køb af pladser, at visitationslisten kan afvikles.

I perioden 2025-2028 har forvaltningen fået tilført en ekstra bevilling på 50 mio. kr. årligt til at reducere visitationslisten. På baggrund af de ovenstående usikkerheder vurderer forvaltningen, at det kan blive nødvendigt med en yderligere budgettilførsel i 2025 til eksterne køb på op til 50 mio. kr. for at afvikle visitationslisten.

I 2026 vil disse eksterne køb få helårsvirkning, og derfor vil det være nødvendigt med en ekstra bevilling på 60-100 mio. kr. i 2026, der skal ses i sammenhæng med de ca. 2,5 mia. kr. årligt, som forvaltningen bruger på botilbudsområdet. Scenariet er dog afhængigt af flere faktorer, herunder hvor stor og hvor hurtig effekten af de førnævnte 5 spor

vil være. Ligeledes tager scenariet ikke højde for en eventuel stigning af borgere med behov for botilbud (demografien), og at fremtidige prisstigninger på tilbud kan påvirke udgifterne.

I 2027 åbner flere nye interne botilbudspladser, hvilket sammen med øget effekt af igangsatte tiltag, forventes at reducere behovet for at købe botilbudspladser. Dette er dog forbundet med en væsentlig usikkerhed, da byggeriet af nye botilbud kan blive forsinket. Hvis tilbuddene åbnes planmæssigt, vil der være behov for midler til driften af nye interne tilbud.