



UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling

630.0023/05

J.nr. ØU 522/2005

Analyse af ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven (Sundheds- og Omsorgsudvalget, Bygge- og Teknikudvalget og Økonomiudvalget)

INDSTILLING

Bygge- og Teknikforvaltningen, Sundhedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen indstiller, at Bygge- og Teknikudvalget, Sundheds- og Omsorgsudvalget og Økonomiudvalget overfor Borgerrepræsentationen anbefaler,

at 'Analyse af ældreboliginstitutioner i Københavns Kommune drevet efter almenboligloven' tages til efterretning.

at de i indstillingen nævnte tiltag iværksættes.

Bygge- og Teknikudvalgets beslutning i mødet den 23. november 2005

Anbefalet

Sundheds- og Omsorgsudvalget i mødet den 24. november 2005

Indstillingen blev godkendt

RESUME

Økonomiudvalget besluttede den 15. marts 2005 (ØU 117/2005) at der skulle gennemføres en analyse af nogle af de ældreboliginstitutioner, der drives efter almenboligloven.

Analysen er gennemført af Bygge- og Teknikforvaltningen, Sundhedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen med ekstern konsulentbistand fra Deloitte.

Analysen har haft til formål at afdække fem spor, henholdsvis økonomi, beboerdemokrati, tilsyn, administrative opgaver og udbud af forretningsføreropgaven. Konsulent-

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

rapporten, der indeholder en undersøgelse af, hvordan opgaverne håndteres, og en række fremadrettede anbefalinger, fremlægges til gennemsyn.

Konsulentrapporten viser, at huslejeniveauet varierer mellem 820 og 1.233 kr. årligt pr. m² på tværs af ældreboliginstitutionerne. Desuden fremgår det, at huslejeudviklingen overordnet set har været jævn i perioden fra 2000-2005. Generelt stiger huslejen således med 0-5 pct. om året. Stigningstakten for de kommunale ældreboliginstitutioner har – med undtagelse af budget 2005 – fulgt udviklingen indenfor resten af lejeboligsektoren, mens huslejen er steget lidt mere i de øvrige ældreboliger i undersøgelsen.

Balancelejen skal fastlægges, så huslejen følger driftsomkostningerne ved at drive de almene boliger. Dette afspejles i, at den oftest anførte årsag til huslejestigninger er, at huslejerne følger budgetterne, som reguleres i overensstemmelse med den almindelige pris- og lønudvikling.

Konsulentrapporten viser, at der i to tilfælde er forekommet markante huslejestigninger. Dette har været forårsaget af ekstraordinære eller uventede omkostninger i forbindelse med ombygningsprojekter.

Da huslejen følger budgetterne, afhænger kommunens muligheder for at påvirke det fremtidige huslejeniveau af mulighederne for at styre omkostningselementerne.

Konsulentrapporten viser endvidere, at der er en række udfordringer i forhold til at understøtte og videreudvikle beboerdemokratiet og tilsynet. Med afsæt heri opstilles der i denne indstilling forslag til initiativer, der har til formål at styrke beboerdemokratiet og at forbedre tilsynsvaretagelsen. Tiltagene og de ansvarlige forvaltninger er opsummeret i nedenstående skema.

Tiltag til at styrke beboerdemokratiet og tilsynsvaretagelsen

Beboerdemokrati	
Sundhedsforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • De relevante parter (bestyrelse, ledelse, personale mv.) informeres om forpligtelserne i forhold til beboerdemokratiet. • Forstanderne informeres om almenboligloven og klædes bedre på til dialogen med administratorerne. • Der udarbejdes en forretningsorden for beboerdemokratiet i de kommunalt ejede ældreboliginstitutioner. • Der arbejdes videre med forskellige nye modeller for det beboerdemokratiske arbejde, herunder øget inddragelse af pårørende og andre. Problemstillingen forelægges Borgerrepræsentationen i særskilt indstilling • Ved valg af forretningsfører stilles der krav om, at det skriftlige materiale vedr. beboerdemokratiet er

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

	overskueligt, pædagogisk skrevet og læsevenligt.
Tilsyn (efter almenboligloven, økonomisk)	
Bygge- og Teknikforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Der udarbejdes en beskrivelse af procedurer for den praktiske arbejdstilrettelæggelse. • Der udarbejdes retningslinjer, som kan anvendes til at kvalificere bedømmelsen af det indsendte materiale. • Den anvendte regnearksmodel gøres bedre til at understøtte sammenligninger og lettere tilgængelig. • Der udarbejdes en tjekliste eller lignende til at understøtte dokumentationen af arbejdet.
Sundhedsforvaltningen og Bygge- og Teknikforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Det vil blive drøftet hvilke værktøjer, der kan anvendes i det økonomiske tilsyn. • Der vil blive afholdt et årligt møde mellem de to forvaltninger med henblik på at sikre overensstemmelse og erfaringsudveksling for så vidt angår tilsynsvaretagelsen.
Tilsyn (efter serviceloven)	
Sundhedsforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Der udarbejdes mere konkrete vurderingskriterier for tilsynet.

Herudover fremgår det af konsulentrapporten, at der er grund til at forvente, at kommunen har mulighed for at høste en gevinst på baggrund af priskonkurrence ved udbud af forretningsføreropgaven.

I forlængelse heraf påpeges det i konsulentrapporten, at kommunen er forpligtet til at sende forretningsføreropgaven i udbud, såfremt det vælges at indkøbe opgaven eksternt for så vidt angår de kommunale ældreboliger.

SAGSBESKRIVELSE

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat***Baggrund***

Borgerrepræsentationen behandlede den 20. januar 2005 et medlemsforslag fra SF's repræsentanter om at gennemføre en analyse af nogle af de københavnske plejehjem, der drives som almene boliger (BR 30/2005). Analysen skulle belyse driftsudgifterne – med henblik på at sikre en stabil huslejudvikling for beboerne. Ifølge forslaget skulle analysen også omfatte en belysning af beboerdemokratiet, herunder spørgsmålet om inddragelse af bruger- og pårørenderåd. Yderligere skulle varetagelsen af tilsynsopgaven undersøges, ligesom det skulle analyseres, hvordan forretningsførerselskabet har fået tildelt opgaven vedrørende De Gamles By, og hvordan de administrative opgaver løses. Endelig skulle der foretages en vurdering af behovet for at sende forretningsføreropgaven i udbud.

Medlemsforslaget var dels motiveret af sagen vedr. høje varslede huslejestigninger for beboerne i De Gamles By, dels af at almene boliger udgør et centralt element i kommunens ældreplan. I forlængelse af medlemsforslaget stillede Venstre ændringsforslag om, at analysen skulle foretages af en uvildig instans.

Forslaget blev herefter henvist til behandling i Økonomiudvalget med høring af Sundheds- og Omsorgsudvalget.

Efter at sagen havde været til høring i Sundheds- og Omsorgsudvalget den 25. februar 2005 (SOU 34/2005), godkendte Økonomiudvalget den 15. marts 2005 undersøgelsens kommissorium og tilrettelæggelse (ØU 117/2005). Borgerrepræsentationen besluttede derefter den 28. april 2005 at afsætte 500.000 kr. til en analyse af 12 udvalgte københavnske ældreboliginstitutioner, der drives efter almenboligloven (BR 212/2005).

Analysen

Analysen er gennemført af Bygge- og Teknikforvaltningen, Sundhedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen med ekstern konsulentbistand fra Deloitte.

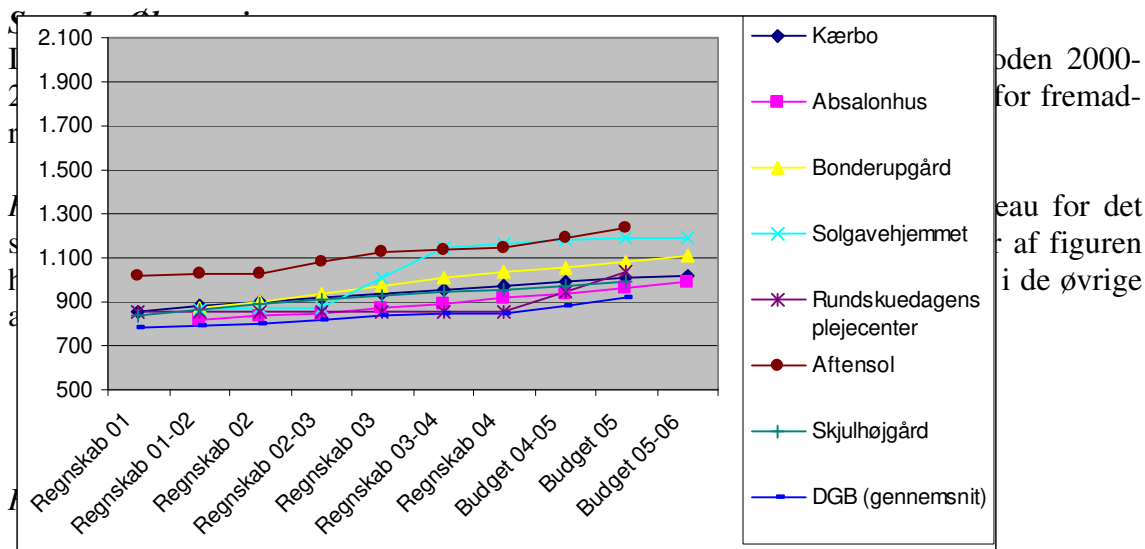
I Københavns Kommune findes i alt 55 ældreboligafdelinger/enheder drevet efter almenboligloven: 42 almene ældreboligafdelinger ejet af et boligselskab, 8 selvejende institutioner samt 5 enheder med kommunale ældreboliger (De Gamles By). Heraf har Københavns Kommune driftsoverenskomst med 12 afdelinger, hvor der er tilknyttet plejecenter. Udover de nævnte ældreboligafdelinger findes der 39 traditionelle (gamle) plejehjem, der drives efter serviceloven, samt et antal almene ældreboliger, der er integreret i blandede bebyggelser (eksempelvis med familieboliger og ungdomsboliger).

Der er anvendt ekstern konsulentbistand til at gennemføre analysen, der udelukkende omhandler de 12 ældreboliginstitutioner, som Københavns Kommune har driftsoverenskomst med. Som anført er det kun plejeboligerne i De Gamles By, der ejes af kommunen. De øvrige er enten selvejende (1 ældreboliginstitution) eller ejes af et boligselskab (6 ældreboliginstitutioner).

Analysen har – som beskrevet i medlemsforslaget (BR 30/2005) – haft til formål at afdekke fem spor, henholdsvis økonomi, beboerdemokrati, tilsyn, administrative opgaver

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

og udbud af forretningsføreropgaven. Konsulentrapporten, der indeholder en undersøgelse af, hvordan opgaverne håndteres, og en række fremadrettede anbefalinger, fremlægges til gennemsyn.



Noter til figur: 1) Nogle af ældreboliginstitutionerne har forskudt regnskabsår. 2) Enkelte institutioner har været under ombygning / er først færdiggjort i løbet af perioden, hvorfor graferne 'starter' forskellige steder. 3) Ældreboligerne er af forskellig størrelse og beskaffenhed. Huslejevækst udviklingen vises derfor pr. m²/år. 4) Bemærk, at der er beregnet et samlet gennemsnit for ældreboliginstitutionerne i De Gamles By (DGB).

Huslejevækst: Af konsulentrapporten fremgår det, at huslejen overordnet har udviklet sig jævnt i perioden fra 2000-2005, jf. figuren herover. Generelt stiger huslejen således med 0-5 pct. om året. Stigningstakten for de kommunale ældreboliginstitutioner har – med undtagelse af budget 2005 – fulgt udviklingen indenfor resten lejeboligsektoren, dvs. gennemsnitligt omkring 2,5 pct. årligt, mens huslejen gennemsnitligt er steget med omkring 4,0 pct. årligt i de øvrige ældreboliger i undersøgelsen (hvis der ses bort fra de to mest markante stigninger, jf. nedenfor). Dog skal man være opmærksom på, at der i sammenligningsstatistikken for den øvrige boligsektor korrigeres for forbedringer, hvorfor disse tal ikke afspejler stigningernes faktiske omfang.

De mest markante stigninger findes for Rundskuedagens Plejecenter budgetår 2005, hvor huslejen blev forøget med 20,9 pct., og for Solgavehjemmet regnskabsår 2003-2004, hvor huslejen steg med 30,0 pct.

Med hensyn til udviklingen i lejeniveauet i Solgavehjemmet skyldes det kraftige spring i lejen, at der i forbindelse med ombygningen til moderne almene ældreboliger var nogle særlige ekstraordinære omkostninger – afdelingen er indrettet for blinde og svagsynede – som ikke i første omgang var tænkt ind i projektet, og som på et sent tidspunkt i byggeprocessen forøgede byggeprisen og medførte forøgede driftsomkostninger. Bl.a. som følge heraf blev der akkumuleret driftsunderskud, som nu efter aftale med tilsynet

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

med virkning for driftsregnskabet for 2003-2004 og fremover afskrives over den forhøjede balanceleje.

For så vidt angår Rundskuedagens Plejecenter er der i budgettet for 2005 observeret en kraftig forhøjelse af lejeniveauet. Dette skyldes, at fordelingen af de variable udgifter mellem boligdelen og servicearealerne i forbindelse med ombygningen, som er taget i brug i 2002, har været anslået forkert. Dette har ført til nogle driftsunderskud, som nu efter tilsynets mellemkomst afvikles via lejeforhøjelsen.

I de tilfælde, hvor der forekommer markante udsving, kan huslejestigningerne således henføres til ekstraordinære eller uventede omkostninger i forbindelse med ombygningsprojekter.

Dette hænger sammen med, at balancelejen skal fastlægges, så huslejen dækker driftsomkostningerne ved at drive de almene boliger. Huslejen følger – sagt med andre ord – budgetterne.

Konsulentrapportens gennemgang af ældreboligernes budgetter og regnskaber belyser ikke nærmere årsagerne til huslejestigningerne. Af konsulentrapporten fremgår det dog, at den oftest anførte årsag er, at huslejerne følger budgetterne, der reguleres i overensstemmelse med den almindelige pris og lønudvikling i samfundet.

Udvikling i ældreboliginstitutionernes omkostninger: Det skal bemærkes, at de resterende økonomiske analyser i konsulentrapporten er baseret på de ældreboliginstitutioner, der er selvejende eller ejet af et boligselskab, da der netop er gennemført en særskilt analyse af de kommunale ældreboliger i De Gamles By (SOU 91/2005). På baggrund af konsulentrapportens analyser kan der fremdrages følgende konklusioner for så vidt angår udviklingen i omkostningselementerne:

Driftsudgifter: Der har generelt været en stigende tendens i de samlede driftsudgifter, hvilket – jf. princippet om balanceleje – modsvarer stigningerne i huslejeniveauet.

Driftsudgifter i alt 1.000 kr.		<i>Regnskab</i>	<i>Budget</i>			<i>Gennemsnit</i>
	<i>Regnskabsår</i>	<i>02-03</i>	<i>03-04</i>	<i>04-05</i>	<i>05-06</i>	<i>02-06</i>
Kærbo	1/10 - 30/9	3.518	3.634	3.775	3.880	3.702
Absalonhus	1/8 - 31/7	2.879	2.947	3.151	3.358	3.084
Bonderupgård	1/8 - 31/7	3.962	4.060	4.077	4.249	4.087
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	3.812	3.869	3.678	3.676	3.759
Driftsudgifter i alt 1.000 kr.		<i>Regnskab</i>	<i>Budget</i>			<i>Gennemsnit</i>
	<i>Regnskabsår</i>	<i>02</i>	<i>03</i>	<i>04</i>	<i>05</i>	<i>02-05</i>

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	2.956	3.036	2.813	2.590	2.849
Aftensol	1/1 - 31/12	2.480	3.118	3.125	3.230	2.988
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	2.789	2.718	2.847	2.888	2.811

Det fremgår, at der har været en forholdsvis markant stigning i driftsudgifterne på Aftensol i regnskab 2003.

Vedligeholdelse: Det er kendetegnede for de samlede udgifter til vedligeholdelse, at der er store udsving over perioden for det enkelte plejecenter, jf. tabellen herunder. Dette er forventeligt set i lyset af disse udgifters karakter. Endvidere fremgår det af tabellen, at udgifterne til vedligeholdelse har været noget lavere på Skjulhøjgård end på de øvrige institutioner, i alt er der anvendt 617.000 kr. i perioden, mens der på Bonderupgård i den anden ende af skalaen er anvendt omkring det dobbelte på vedligeholdelse svarende til i alt 1.337.000 kr. i perioden. Dette kan hænge sammen med, at Skjulhøjgård er en mindre og forholdsvis ny institution fra 1998, mens Bonderupgård er forholdsvis stor og ibrugtaget i 1963, dog ombygget i 2000.

Samlede udgifter til vedligehold i hele 1.000 kr.		<i>Regnskab</i>		<i>Budget</i>		<i>Gennemsnit</i>
	<i>Regnskabsår</i>	<i>02-03</i>	<i>03-04</i>	<i>04-05</i>	<i>05-06</i>	<i>02-06</i>
Kærbo	1/10 - 30/9	319	307	330	105	265
Absalonhus	1/8 - 31/7	268	231	282	369	288
Bonderupgård	1/8 - 31/7	336	388	283	330	334
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	249	258	204	174	221
Samlede udgifter til vedligehold i hele 1.000 kr.		<i>Regnskab</i>		<i>Budget</i>		<i>Gennemsnit</i>
	<i>Regnskabsår</i>	<i>02</i>	<i>03</i>	<i>04</i>	<i>05</i>	<i>02-05</i>
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	198	222	151	258	207
Aftensol	1/1 - 31/12	139	297	228	342	252
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	61	209	189	158	154

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

Analysen viser, at de almene ældreboliginstitutioner har finansieret deres udgifter til vedligeholdelse via balanceløsen samt forbrug af tidligere års henlæggelser frem for øremærket låneoptagelse.

Henlæggelser: For hovedparten af ældreboliginstitutionerne har de samlede henlæggelser, der normalt anvendes til planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse, til istandsættelse ved fraflytning og til tab ved lejeledighed og fraflytning, været stigende over perioden. På Kærbo, Aftensol og Absalonhus har stigningen været forholdsvis markant, idet henlæggelserne i hele perioden er steget med henholdsvis 96 pct., 114 pct. og 153 pct. Yderligere varierer de samlede henlæggelses størrelse en del på tværs af ældreboliginstitutionerne.

Henlæggelser i alt til forskellige formål		<i>Regnskab</i>		<i>Budget</i>		<i>Gennemsnit</i>
	<i>Regnskabsår</i>	<i>02-03</i>	<i>03-04</i>	<i>04-05</i>	<i>05-06</i>	<i>02-06</i>
Kærbo	1/10 - 30/9	227	370	457	444	375
Absalonhus	1/8 - 31/7	150	245	379	379	288
Bonderupgård	1/8 - 31/7	215	230	306	380	283
Solvævehjemmet	1/7 - 30/6	192	195	266	195	212
Henlæggelser i alt til forskellige formål		<i>Regnskab</i>		<i>Budget</i>		<i>Gennemsnit</i>
	<i>Regnskabsår</i>	<i>02</i>	<i>03</i>	<i>04</i>	<i>05</i>	<i>02-05</i>
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	165	165	165	125	155
Aftensol	1/1 - 31/12	82	82	187	176	132
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	247	177	173	206	201

Henlæggelse og vedligeholdelse: Boligselskaberne forventer, at de årlige henlæggelser til vedligehold vil udvikle sig mere stabilt fremover – end i de foregående regnskabsperioder. Endvidere må det med de nuværende vedligeholdelsesplaner forventes, at der henover perioden opbygges akkumulerede hensættelser til vedligehold. Der er derfor ikke noget, der indikerer, at tidligere tiders udsving i hensættelsernes størrelse vil fortsætte i årene fremover. Grundlaget for de udarbejdede vedligeholdelsesbudgetter forekommer dog varierende, og ser man dette i sammenhæng med, at tilsynet med vedligeholdelsespligten bør styrkes, jf. afsnittet om tilsyn, kan der fortsat være en risiko for pludselige stigninger. En minimering af denne risiko skal ses i sammenhæng med tilrettelæggelsen af kommunens tilsyn.

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

Akkumulerede over- og underskud: Et element i balancelejen er, hvorvidt der systematisk opbygges over- eller underskud i forbindelse med driften af ældreboligerne. Analysen viser, at der er store forskelle på ældreboliginstitutionerne. Mens nogle holder sig relativt tæt på en nulpunktsløsning, har andre oparbejdet betydelige over- eller underskud.

Akkumuleret over/underskud ultimo i 1.000 kr.							
		Regnskab					Bud- get
	Regnskabsår	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Kærbo	1/10 - 30/9	0	-22	-41	-79	-72	
Absalonhus	1/8 - 31/7	0	82	0	82	303	
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	0	-217	-533	-652	
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	0	-299	-1.017	-	1.589
Akkumuleret over/underskud ultimo i 1.000 kr.							
		Regnskab					
	Regnskabsår	99	00	01	02	03	04
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	-	0	-507	-	-1.794
Aftensol	1/1 - 31/12	-	0	1.664	1.946	1.819	1.699
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-95	-210	-299	-415	-285	-219

På Aftensol er der således oparbejdet et forholdsvis stort overskud gennem de senere år, svarende til 1,7 mio. kr.. Overskuddet er dog reduceret fra 1,9 mio. kr. til 1,7 mio. kr. i de seneste to år. Omvendt er der på Solgavehjemmet og på Rundskuedagens plejecenter opbygget store underskud, henholdsvis 1,6 mio. kr. og 1,8 mio. kr.

Det er ikke problematisk, at der i et vist omfang indbudgetteres et beløb til uforudsete udgifter. Tilsynet vil imidlertid gribe ind, hvis der over en flerårig periode uden grund oparbejdes systematiske over- eller underskud.

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

Kommunens muligheder for at påvirke huslejeniveauet: Da huslejen følger budgetterne, afhænger kommunens muligheder for at påvirke det fremtidige huslejeniveau af, hvilke muligheder kommunen har for at påvirke omkostningselementerne.

Her forholder det sig sådan, at det på ældreboliginstitutioner ejet af boligorganisationer og selvejende institutioner som udgangspunkt er beboerne samt boligafdelingens bestyrelse, der skal godkende driftsbudgettet og dermed huslejeniveauet for det enkelte plejecenter. Kommunen vil således normalt ikke være direkte involveret. Gennem tilsynet har kommunen indsigt i institutionernes økonomi – og dermed i huslejeudviklingen. Det er derfor centralt, at Bygge- og Teknikforvaltningen påser, at organisationerne sikrer, at der er den fornødne kvalitet i regnskaberne, at revisors bemærkninger følges, og at der løbende foreligger opdaterede vedligeholdelsesplaner. Der er således en tæt kobling mellem det økonomiske spor og tilsynet.

I de kommunale, almene ældreboliginstitutioner har kommunen gennem deltagelse i bestyrelse afgørende og direkte indflydelse, idet Sundhedsforvaltningen som øverste myndighed skal være med til at godkende driftsbudgetterne. Her kan huslejeudvikling kontrolleres ved at styre omkostningselementerne.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt de ældre har råd til at bo i de ombyggede og moderniserede ældreboliginstitutioner falder udenfor denne analyses afgrænsning.

Spør 2 – Beboerdemokrati og bruger- og pårørenderåd

Konsulentrapporten viser, at beboerdemokratiet vurderes at være af stor principiel betydning, og at det et stykke hen ad vejen også fungerer i overensstemmelse med intentionerne. Dog er beboerdemokratiet kendetegnet ved en række udfordringer:

Konsulentrapporten viser for det *første*, at det kan være vanskeligt at efterleve de lovgivningsmæssige rammer fuldt ud i praksis. Eksempelvis søger beboerne generelt ikke indflydelse på øverste myndighedsniveau gennem valg af beboerrepræsentant. Yderligere opfylder de etablerede afdelingsbestyrelser ikke bestemmelserne om sammensætning, ligesom der ikke er udarbejdet en forretningsorden eller lignende for de kommunale ældreboliger. Opgaven hermed påhviler boligorganisationerne.

Problemerne med at overholde de lovgivningsmæssige bestemmelser hænger til dels sammen med beboernes begrænsede ressourcer, jf. nedenfor.

For at understøtte efterlevelsen af bestemmelserne vil Sundhedsforvaltningen informere de relevante parter (bestyrelse, ledelse, personale mv.) om forpligtelserne i forhold til beboerdemokratiet. Personalet og ledelsen bør i forlængelse heraf opmuntre til, at beboerne får flest mulige valg med hensyn til egen hverdag.

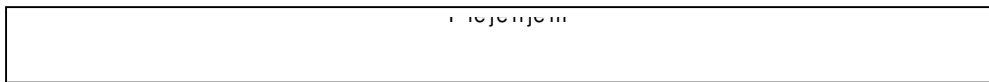
I de kommunale, almene ældreboliger er kommunen ansættende myndighed, hvorfor ansvaret for dialogen mellem forstander og administrator er større. Her vil Sundhedsforvaltningen endvidere sørge for, at forstanderne i højere grad informeres om, hvordan

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

almenboligloven fungerer, således at de kan gøre beboerne opmærksom på problematiske forhold mv. Tillige foreslås det, at forstanderne bliver bedre klædt på med hensyn til dialogen med administratorerne af ældreboligerne med henblik på at kunne varetage beboernes interesser bedre.

Endelig vil Sundhedsforvaltningen for de kommunalt ejede ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven udarbejde en forretningsorden, der konkretiserer forholdene omkring beboerdemokratiet.

For det *andet* viser konsulentrapporten, at hovedparten af beboerne mangler ressourcer til at deltage aktivt. Dette kan bl.a. illustreres ud fra deltagelsen på afdelingsmøderne, jf. figuren nedenfor, hvor deltagelsen – med to undtagelser – er yderst begrænset, idet kun omkring 10 pct. eller derunder deltager.



Det foreslås derfor, at pårørende eller andre får mulighed for at repræsentere beboerne og deres interesser. Man kan i forlængelse heraf forestille sig, at beboerne bevarer kompetencen vedrørende de områder, hvor interessen er størst, eksempelvis udarbejdelse af husorden, anvendelse af fælleslokaler samt fællesarrangementer.

En mulighed er at inddrage bruger- og pårørende i arbejdet for at styrke beboerdemokratiet for så vidt angår den økonomiske del. Et sådant samarbejde synes logisk, da bruger- og pårørenderådene allerede arbejder med den plejemæssige del af driften.

For at komme med forslag til en bedre fungerende model for det beboerdemokratiske arbejde har Sundhedsforvaltningen undersøgt det juridiske grundlag for beboerdemokratiet og afholdt en række møder med beboere, pårørende og plejepersonale i De Gamles By.

Her er bl.a. løsningsmodellen med en øget inddragelse af pårørende eller andre til varetagelse af beboernes interesser blevet drøftet. Denne model kræver dog dispensation fra gældende lovgivning, hvorfor Borgerrepræsentationen skal godkende forsøget, og Socialministeriet skal give en dispensation.

Der arbejdes i øjeblikket videre med de forskellige nye modeller for det beboerdemokratiske arbejde, og problemstillingen vil blive forelagt Borgerrepræsentationen i særskilt indstilling.

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

For det *tredje* peges der i konsulentrapporten på, at informationen til beboerne ikke er tilpasset de ældres behov.

Det foreslås, at Sundhedsforvaltningen ved valg af forretningsfører stiller krav om at der udarbejdes skriftligt materiale, som er overskueligt, pædagogisk skrevet og læsevenligt (stor skriftstørrelse), dvs. tilpasset de ældres behov.

Spor 3 – Tilsyn

Der føres tre typer af tilsyn med ældreboliger drevet efter almenboligloven:

- Tilsyn efter almenboligloven
- Tilsyn efter serviceloven
- Embedslægens tilsyn

I konsulentrapporten afdækkes tilsynet efter almenboligloven og efter serviceloven. Embedslægens tilsyn falder udenfor analysens afgrænsning, da det er placeret i den regionalstatslige forvaltning.

Tilsynet efter almenboligloven, der skal sikre en forsvarlig drift, er placeret i Bygge- og Teknikforvaltningen.

Tilsynet omfatter ikke de kommunale, almene ældreboliger. Her fastsætter kommunen selv opfølgningen. Opgaven er placeret i Sundhedsforvaltningen.

I konsulentrapporten peges der på en række styrker ved Bygge- og Teknikforvaltningens tilsynsvaretagelse. Bl.a. er det en fordel, at tilsynet er samlet i én enhed, idet det giver mulighed for videndeling og tværfaglighed. Ligeledes er det en styrke, at det økonomiske tilsyn forholder sig til de konkrete forhold, som kommunen ifølge lovgivningen bør have særlig fokus på, eksempelvis balanceleje, forsvarligheden af driften, kapitalforvaltning m.v. Endelig peges der på, at der gøres relativt meget ud af at vurdere forsvarligheden af driften på såvel kort som langt sigt ved at beregne og analysere nøgletal vedrørende soliditet og likviditet og drage sammenligninger på tværs af boligafdelingerne.

I konsulentrapporten peges der dog også på en række udfordringer, herunder at der ikke er udarbejdet procedurebeskrivelser vedrørende tilsynsaktiviteterne eller ledelsesrapportering, at reaktionstiden i visse tilfælde er lang, at der ikke udarbejdes samlede oversigter eller tjeklister over det udførte arbejde, og at den anvendte økonomiske model kun i begrænset omfang understøtter sammenligninger over tid. Endvidere anføres, at tilsynet med vedligeholdelsespligten bør styrkes.

I forhold til det sidste punkt skal det bemærkes, at tilsynet på baggrund af en analyse ved en beslutning i Bygge- og Teknikudvalget den 9. marts 2005 (BTU 43/2005) har skærpet indsatsen overfor afdelingernes henlæggelsesniveau.

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

For at imødekomme de øvrige udfordringer anbefales det, at Bygge- og Teknikforvaltningen udarbejder en beskrivelse af procedurer for den praktiske arbejdstilrettelæggelse, at der udarbejdes retningslinjer, som kan anvendes til at kvalificere bedømmelsen af det indsendte materiale, at den anvendte regnearksmodel gøres bedre til at understøtte sammenligninger og lettere tilgængelig, og at der udarbejdes en tjekliste eller lignende til at understøtte dokumentationen af arbejdet.

Bygge- og Teknikforvaltningen anfører, at gennemførelsen af disse tiltag vil kræve tilførsel af administrative ressourcer til tilsynsområdet, idet ressourcerne i dag, udover de løbende opgaver prioriteres til dyberegående undersøgelser af særlige fokusområder.

I forhold til opfølgningen på de kommunale, almene ældreboliger, som er placeret i Sundhedsforvaltningen, påpeges det i konsulentrapporten, at der hidtil ikke har været tilstrækkelig fokus på forvaltningens forpligtelse til at sikre en forsvarlig drift af disse boliger, hvorfor der ikke er foregået en systematisk opfølgning.

Der er i øjeblikket ved at blive rettet op herpå gennem en øget styring af De Gamles By og gennem udbud af forretningsføreropgaven. Med henblik på at styrke den fremadrettede varetagelse af tilsynet vil Sundhedsforvaltningen drøfte med Bygge- og Teknikforvaltningen hvilke værktøjer, der kan anvendes. Fremadrettet vil der blive afholdt et årligt møde mellem de to forvaltninger. Formålet hermed er at sikre, at de to forvaltningers tilsynsvaretagelse er overensstemmende, og at forbedre erfaringsudvekslingen.

Tilsynet efter serviceloven: Tilsynet efter Serviceloven er placeret i Sundhedsforvaltningen og udøves ved anmeldte besøg, der anvendes til sparring, og ved uanmeldte besøg, der anvendes til kontrol af forholdene.

På baggrund af konsulentrapporten kan det konkluderes, at tilsynet overordnet set fungerer udmærket. Dog er det problematisk, at det ikke fremgår klart hvilke objektive kriterier, der lægges til grund for vurderingen af forholdene på de enkelte ældreboliginstitutioner, ligesom det umiddelbart er vanskeligt at kæde en række af tilsynets fokusområder sammen med kvalitetsstandarder eller lovgivningsmæssige krav.

På baggrund heraf foreslås det, at Sundhedsforvaltningen sørger for, at der udarbejdes mere konkrete vurderingskriterier. Det skal bemærkes, at temaet for næste års tilsyn er kvalitetsstandarder, hvor der vil være fokus på at styrke koblingen mellem tilsynets praksis og kvalitetsstandarderne.

Det skal i øvrigt påpeges, at alle institutioner i Sundhedsforvaltningens regi, der er omfattet af tilsynet, evaluerer tilsynsprocessen, og at disse tilbagemeldinger opsamles med henblik på at foretage justeringer af tilsynsprocessen. Yderligere er der nedsat en referencegruppe, som løbende drøfter evalueringerne, tilsynets praksis og muligheder for forbedringer.

Spor 4 – Administrative opgaver

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

For så vidt angår de kommunale, almene ældreboliger – boligerne i De Gamles By – er det ikke muligt præcist at oplyse, hvorfor KAB blev valgt til forretningsfører. For en uddybning henvises der til Revisionsdirektoratets undersøgelse 'Administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB' fra foråret 2005'.

Det er problematisk, at der ikke er klarhed over, hvordan forretningsføreropgaven er blevet tildelt. Sagen har imidlertid allerede været vurderet af Revisionsdirektoratet, og Sundhedsforvaltningen har taget de rejste kritikpunkter til efterretning (SOU 91/2005). Ydermere havde Sundhedsforvaltningen – allerede inden Revisionsdirektoratets udtalelse – besluttet at iværksætte et udbud af administrationsopgaven.

De øvrige ældreboliger i undersøgelsen ejes enten af en selvejende institution eller af et boligselskab. For de selvejende institutioner er beslutningen vedrørende modernisering og dermed overgang til administration efter almenboligloven et anliggende for den selvejende institutions bestyrelse. Det er ligeledes op til bestyrelsen at finde en forretningsfører, der på forsvarlig vis kan varetage de dertil knyttede opgaver. Sundhedsforvaltningen har ingen myndighed til at pålægge valg af forretningsfører. Såfremt den selvejende institution har rådspurgt Sundhedsforvaltningen om valg af forretningsfører, har Sundhedsforvaltningen gerne trukket på sine erfaringer, men det er samtidig blevet pointeret, at valget og ansvaret ligger i institutionens bestyrelse.

For boligselskaberne er der i forbindelse med etableringen af ældreboliger drevet efter almenboligloven blevet indgået aftaler om ændring af boligernes status, fordi boligselskaberne har set muligheden for at renovere bygningerne med stats- og andre offentlige tilskud. Boligselskaberne har rettet henvendelse til Sundhedsforvaltningen for at forelægge ideen, og da forvaltningen også har en interesse i, at boligmassen lever op til en passende standard, har det været muligt at ændre boligernes status. Tildelingen af forretningsføreropgaven giver i sådanne tilfælde sig selv.

Konsulentrapporten viser, at bolig- og forretningsførerselskaberne overordnet set varetager de samme opgaver i relation til alle ældreboliginstitutionerne. Det drejer sig om regnskabsmæssige opgaver og økonomistyring, udlejningsrelaterede opgaver, opgaver relateret til beboerdemokratiet, personalerelaterede opgaver, opgaver i relation til vedligeholdelse, øvrige opgaver såsom rådgivning og kontakt til kommunen.

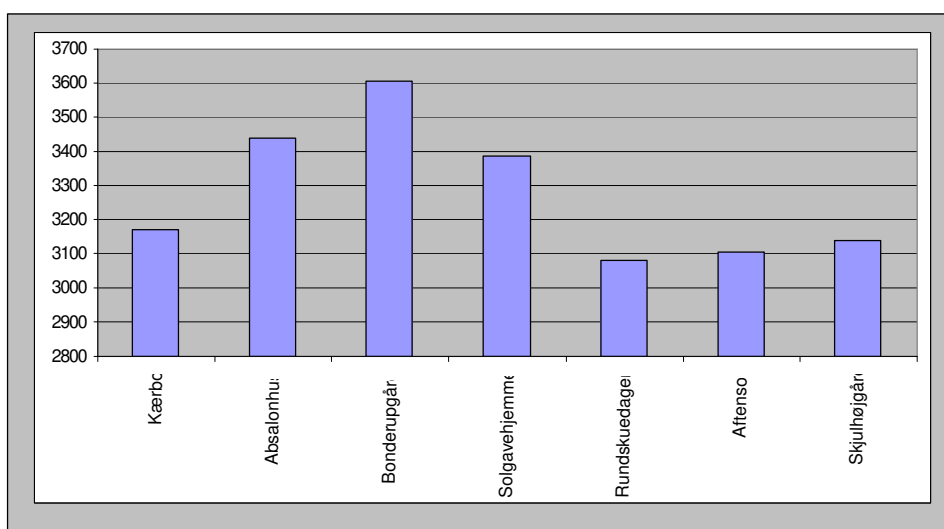
Ligeledes fremgår det af konsulentrapporten, at opgaveløsningen er organiseret forholdsvis ensartet med en arbejdsdeling mellem specialafdelinger på organisationens hovedkontor, en ejendomsinspektør og en ejendomsfunktionær.

I konsulentrapporten pointeres det, at det bedste estimat for ressourceforbruget er administrationsbidraget, der udgør mellem 3.100 kr. årligt og 3.600 kr. årligt pr. lejemål/boenhed, jf. figuren herunder. Der er således omkring 15 procents forskel på det højeste og laveste administrationsbidrag pr. boenhed, hvorfor der er grund til at forvente, at kommunen har mulighed for at høste en gevinst på baggrund af priskonkurrencen ved udbud.

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

Hvis det antages, at administrationsbidraget udgjorde 3.100 kr. årligt for samtlige lejemål/boenheder, ville der kunne opnås en besparelse svarende til 58.719 kr. årligt. Denne besparelse er alene beregnet på baggrund af det udsnit af de københavnske ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven, der indgår i konsulentrapportens analyser.

Administrationsbidrag pr. boenhed pr. år (budget 2005 / budget 2005/2006).



Noter til figur: 1) Nogle af ældreboliginstitutionerne har forskudt regnskabsår. Det drejer sig om Kærbo, Absalonhus, Bonderupgård og Solgavehjemmet. 2) Hvis bidraget for disse ældreboliger beregnes som et gennemsnit af budget 2004/2005 og budget 2005/2006 og disse tal sammenlignes med bidragene i budget 2005 for de øvrige ældreboliger, varierer administrationsbidraget mellem 3100 kr. årligt og 3500 kr. årligt.

Spor 5 – Udbud

I konsulentrapporten vurderes det, at kommunen vil være forpligtet til at sende forretningsføreropgaven i EU-udbud, såfremt det vælges at indkøbe opgaven for så vidt angår de kommunale ældreboliger eksternt.

Vurderingen er baseret på følgende forhold:

- Forretningsføreropgaven hører ind under EU's udbudsdirektiv.
- Tærskelværdien på 1,76 mio. kr. eksklusiv moms passeret antageligt ved udbud.

Forventningen om, at tærskelværdien passeret skal ses i sammenhæng med, at kommunen er forpligtet til at betragte anskaffelser af ydelser, der tidsmæssigt falder i rimelig tilknytning til hinanden, som et sammenhængende indkøb. Det er på den baggrund estimeret, at tærskelværdien passeret ved et samlet udbud svarende til cirka 100 boenheder (svarende til udbud af forretningsføreropgaven for 2-3 ældreboliginstitutioner) under forudsætning af, at kontraktperioden udgør fem år, og at administrationsbidraget pr. boenhed svarer til niveauet i dag.

UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling ... fortsat

Det skal endvidere bemærkes, at kommunens egen udbudspolitik indebærer en forpligtelse til at udsætte opgavevaretagelsen for konkurrence gennem udbud, såfremt ydelser anskaffes eksternt.

Da selvejende institutioner leverer en offentlig ydelse, er de underlagt de samme regler som offentlige myndigheder.

Sundhedsforvaltningen har udbudt forretningsføreropgaven i De Gamles By. Udbuddet er endnu ikke afsluttet.

I forbindelse med ombygningen af eksisterende plejehjem er Sundhedsforvaltningen i færd med at få afklaret, hvordan man skal forholde sig til forretningsføreropgaven. Lovgrundlag er ikke fuldstændig belyst, og der er fra centralt hold (regering og KL) uklarhed om hvilke forudsætninger, der skal være gældende i sådanne forhold. De fremtidige retningslinjer vil blive fastlagt på baggrund af denne afklaring.

ØKONOMI

Indstillingen har ingen umiddelbare økonomiske konsekvenser.

MILJØVURDERING

Sagstypen er ikke omfattet af Bygge- og Teknikforvaltningens, Sundhedsforvaltningens eller Økonomiforvaltningens positivliste over sager, der skal miljøvurderes.

HØRING

Ældrerådene høres i processen og har høringsfrist til 29. november med henblik på fremsendelse direkte til Økonomiudvalget.

BILAG, DER FREMLÆGGES

Bilag A: 'Analyse af ældreboliginstitutioner i Københavns Kommune drevet efter almenboligloven', rapport udarbejdet af Deloitte.

Jesper Fisker

Mette Lis Andersen

Bjarne Winge