



Socialministeriet
friplejebolig@sm.dk

juli 2006

Høringssvar vedrørende forslag til lov om friplejeboliger.

OSI vil gerne takke for at have fået ovennævnte lovforslag til høring. Vi finder, at der er tale om et visionært forslag, som bryder med traditioner og tør gå på tværs af eksisterende lovgivning på området.

OSI bifalder lovforslagets intention, der handler om at skabe valgfrihed for gruppen af handicappede og ældre med et omfattende plejebehov ved at give selvejende institutioner og private mulighed for at etablere og drive frie plejeboliger uafhængigt af kommunen.

Vi ved fra de eksisterende friplejehjem, at mange plejekrævende borgere nærer et stort ønske om frit at kunne vælge et særligt plejecenter eller bofællesskab, som drives i overensstemmelse med deres tidligere livsmønstre, værdier og livssyn.

Borgerens ret til frit at kunne vælge en friplejebolig, uanset om denne bolig ligger i borgerens opholdskommune eller en anden kommune, er et afgørende element i lovforslaget.

OSI vil i dette høringssvar sætte fokus på de dele af forslaget, som vi finder i modstrid med forslaget ambition om at give rum for særlige former for plejeboliger og en fornyelse, som kan sikre at borgerens valgfrihed får et reelt indhold.

Hvem repræsenterer OSI?

Organisationen af selvejende institutioner (OSI) er en landsdækkende paraplyorganisation der dækker selvejende institutioner, foreninger og frivillige sociale organisationer, som i dag driver friplejehjem, selvejende plejehjem, plejeboliger, bofællesskaber m.v.

OSI dækker både store selvejende organisationer, der driver mange plejehjem og plejecentre og mindre enkeltstående plejehjem. Fælles er at de selvejende institutioner har deres rødder i et folkeligt engagement og har en lang tradition for at yde omsorg og pleje på baggrund af et særligt sæt af værdier.

OSIs medlemsorganisationer tæller i alt ca. 325 selvejende institutioner som på non-profit basis driver plejehjem, plejecentre, bofællesskaber for handicappede, friplejehjem og socialpsykiatriske boenheder. Herudover støtter og rådgiver OSI nye folkelige kredse, som har et ønske om i nær fremtid at kunne oprette et særligt plejeboligt tilbud. Som eksempel kan nævnes hhv. Vegetar-gruppen og en gruppe baseret på antroposofiske principper.

OSIs overordnede kommentarer til lovforslaget:

Borgere der vælger værdier risikerer at blive tabere pga. udbudskravet.

Lovforslaget åbner mulighed for at særlige grupper kan etablere frie plejeboliger. Samtidig lægges der op til at, at friplejeleverandøren skal udsætte servicen og plejen i friplejeboligbebyggelsen for konkurrence hvert 8. år gennem et udbud. Hvis dette ikke ændres, vil det betyde, at de personer, som har valgt deres plejehjem ud fra et bestemt værdibaseret livssyn kan risikere, at deres valg af plejehjem på sigt tilsidesættes.

På mange af de plejehjem og bofællesskaber som i OSI's kreds kunne ønske at blive friplejeboliger udgør bestyrelse, ledelse og de ansatte i pleje, køkken og administration sammen med beboere, pårørende og besøgsvenner en helhed. Denne helhed lever værdigrundlaget ud i hverdagen og giver dermed plejehjemmene miljø og kultur, som er af afgørende betydning for beboere både aktuelt og på sigt.

Det definerede værdigrundlag er fundamentet for friplejehjemmenes dagligdag, liv og berettigelse. Det har gennem mange år vist sig, at netop dette værdigrundlag har været en tryghed for såvel beboere, ansatte og pårørende.

Det er derfor påfaldende, at man i lovforslaget på den ene side ønsker at tilgodese borgerens ret til frit at vælge et alternativ til et mere almindeligt plejehjem og på den anden side helt undlader at tilgodese disse borgere, når den uafhængige drift er trådt i kraft. Disse beboere må som minimum have krav på, at deres plejehjem til stadighed drives på det værdigrundlag og med den kreds af engagerede mennesker omkring, som var udgangspunktet for at man valgte plejehjemmet.

Vi ønsker konkurrence på kvalitet

Den vigtigste markedsprøvning af bolig- og plejetilbud til svage medborgere må være konkurrence på kvalitet – ikke på pris. Lovforslaget stiller krav om en dobbelt konkurrenceudsættelse. Fripeljeboligerne skal i indbyrdes konkurrence og i konkurrence med kommunernes tilbud – og forsøge at opnå borgerens aktive tilvalg af en friplejebolig. Herudover skal friplejeboligleverandørerne i prismæssig konkurrence med hinanden for at få del i kvoten – endda selv om maksimumprisen er fastsat til gennemsnittet af de kommunale omkostninger for den samme ydelse. Endelig skal omsorg og service i friplejeboligerne så efter 8 (10) år sættes i udbud for at blive markedsprøvet igen.

OSI mangler et klart svar på, hvorfor friplejeboliger skal sættes i udbud, når man som friplejeboligleverandør ikke er sikret én eneste borger i boligerne? Og når der alligevel på fornuftig vis bliver sat et loft på prisen? Det er OSIs holdning, at borgerens til- og fravalg i dette lovforslag bør være det afgørende konkurrenceparameter. Lovforslaget drejer sig om 500 plejeboliger om året. Det er en meget lille del af det samlede antal plejeboliger i Danmark. Derfor bør der sættes fokus på en sund konkurrence, der udfolder sig omkring mangfoldighed, udvikling, nytænkning og kvalitet - en konkurrence hvor 'dommeren' er borgerne der stemmer med fødderne.

Der bør være rum til fleksibilitet og forskellige ejerformer

En del selvejende pleje- og omsorgsinstitutioner drives fra lejede lokaler, herunder også allerede eksisterende friplejehjem. De vil ikke umiddelbart have mulighed for at gøre brug af friplejeboligloven, hvis kravet om ejerskab til bygningerne i § 1 fastholdes.

Samtidig betyder lovforslagets krav om ejerskab til bygningerne, at nye grupper vil have vanskeligere ved at etablere sig som friplejeleverandører. Såfremt der blev åbnet for en løsning, hvor friplejeleverandøren efter en certificering kunne nøjes med at forpligte sig til at leje servicearealerne ville det gøre det lettere for nye grupper at etablere et særligt tilbud.

Ændres udbudsreglerne som foreslået ovenfor, bør det ikke være et problem at tillade friplejeleverandøren at bo til leje. Fastholdes kravet om udbud vil vi foreslå, at det i loven gøres muligt at en ny leverandør indtræder i lejeforholdet på vilkår svarende til den fra erhvervslejeforhold kendte afståelsesret.

Ofte går den størst mulige fleksibilitet og nytænkning på tværs af ejerformer. Der er ingen tvivl om, at det vil være en væsentlig valgmulighed for nogle af de borgere, som visiteres til en plejebolig, at kunne fortsætte deres livsform i en ejerbolig som er tilknyttet en friplejeboligleverandør, der står for plejen, omsorgen og samværet. Men det nuværende lovforslag åbner ikke mulighed for friplejeboligbebyggelser med blandede ejerformer. Der åbnes heller ikke for, at godgørende investorer kan etablere friplejeboliger, som de vælger at leje ud til en lavere forrentning end boligerne normalt ville indbringe.

Det er OSIs opfattelse, at ejerformen egentlig bør være underordnet, når en række betingelser for at borgeren opnår boligydelse er opfyldt.

En større fleksibilitet i spørgsmålet om ejerskab til bygningerne vil efter vores vurdering medvirke til flere kreative løsninger, værdibaserede plejeboliger for minoritetsgrupper og kvalitet og valgfrihed for borgerne.

OSIs kommentarer til lovforslagets enkelte dele:

Certificering til levering af personlig og praktisk hjælp

OSI er tilfreds med forslaget vedrørende certificering af friplejeboligleverandører. Det er vigtigt at der bliver stillet en række faglige og virksomhedsmæssige krav til leverandører på dette område.

Fra det frie valg i hjemmeplejen kender vi hidtil begrebet *godkendelse*. Vi har forstået begrebet *certificering* i lovforslaget parallelt hertil, dog tilpasset de særlige krav der kan stilles til leverandører af pleje, støtte og omsorg i forbindelse med plejeboliger.

Certificeringsbegrebet kender vi ellers kun fra meget omkostningskrævende forløb, som leverandøren skal betale konsulentonorar for. Man kan derfor spørge hvorfor begrebet certificering overhovedet anvendes i lovforslaget?

I OSI ser vi meget gerne en løsning på linje med godkendelsesordningen på hjemmeplejeområdet og en løsning, der sikrer metodefriheden.

Socialministeren bemyndiges i §3 til at fastlægge yderligere regler vedrørende certificering. Vi forventer, at denne bekendtgørelse forudsættes sendt i høring til de berørte parter, og at der vælges en for leverandørerne udgiftsneutral model.

Hvem kan etablere og drive friplejeboliger

Det fremgår af lovforslagets § 2, at certificering ikke kan meddeles til selvejende institutioner.

De selvejende institutioner foreslås således af skatte- og regnskabsmæssige grunde omdannet til erhvervsdrivende fonde.

Som udgangspunkt er der ikke noget problem i at skulle tilpasse sig andre regnskabskrav m.v.

Imidlertid indebærer omdannelsen fra selvejende institution til erhvervsdrivende fond også en økonomisk dimension, idet en erhvervsdrivende fond kræver en grundkapital på kr. 300.000. Selv om det er muligt at indskyde denne kapital i både kontanter og andre værdier kan dette forhold blive en væsentlig barriere for nye folkelige kredse, som ønsker at oprette et alternativt tilbud eller for omdannelse af meget små eksisterende selvejende institutioner.

Det er OSI's holdning, at der bør ses nærmere på hvilke omkostninger det indebærer at omdanne eller etablere en erhvervsdrivende fond i relation til minoritetsgruppers ønsker om at kunne få gavn af lovgivningen.

Herudover vil OSI påpege, at det fremstår uklart hvordan man forestiller sig selve omdannelsen fra selvejende institution til erhvervsdrivende fond eller f.eks. et aktieselskab. I selskabsretten kendes forskellige omdannelsesformer, herunder fra anpartsselskab til aktieselskab, men hvorledes man f.eks. skal omdanne en selvejende almen ældreboligorganisation til et aktieselskab med en aktionærkreds er vanskeligt at se på baggrund af lovforslaget eller bemærkningerne.

OSI vil anbefale, at mulighederne for omdannelsesformer præciseres og at der angives retningslinier for hvordan en sådan omdannelse rent faktisk gennemføres.

Kvotensom regulerer adgangen til etablering og drift af friplejeboliger

Det foreslås, at der etableres et kvotesystem som regulerer adgangen til at kunne etablere nye friplejehjem. Der er i alt tale om en kvote på 500 plejeboliger pr. år.

Det er OSIs holdning, at kvotens størrelse som udgangspunkt er acceptabel. Søgningen til kvoten, fra ikke mindst de enkeltstående selvejende plejehjem eller fra selvejende plejehjem hvor værdiernes bevarelse er i særligt fokus, vil efter vores vurdering være meget afhængig af hvorvidt man vælger at bevare bestemmelserne om udbud hvert 8. år.

Såfremt man bevarer denne bestemmelse vil selvejende institutioner der ønsker at drive plejehjem med baggrund i et særligt livssyn, ikke være tilbøjelig til at ønske at investere kræfter, tid og penge i at etablere en institution med et særligt indhold, når de reelt risikerer en slags "ekspropriation" efter kun 8 år.

Det er OSIs anbefaling, at der indføres en passus så eventuelle overskydende kvotepladser overføres fra det ene år til det næste.

Priskonkurrence som kriterium for tildeling af kvote A og B

I kriterierne for tildeling af kvoten er fundamentet at leverandører er godkendt og registreret som erhvervsdrivende fonde. Dernæst skal de deltage i en priskonkurrence om hvem der ligger lavest under landsgennemsnittet formuleret i de nationale takster.

Denne priskonkurrence, finder OSI, bør erstattes af en fastholdelse af de nationale takster,- dvs. gennemsnittet, gerne korrigeret for regionale forhold, og erstattet af en vurdering som handler om dækningsgrad i forhold til borgerne, geografisk spredning m.v.

Allerede eksisterende friplejehjems adgang til kvoten

Vi vil gøre opmærksom på at der i dag eksisterer selvejende almene plejeboliger som drives uden fast drifts-overenskomst, men med op til flere indgåede aftaler med forskellige kommuner om de pågældende borgernes pleje og omsorg.

Der er realiteten tale om allerede eksisterende friplejeboliger. Disse er imidlertid ikke omfattet af dispensationsbestemmelserne i bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger. Denne dispensation giver de eksisterende friplejehjem efter §140 rimelig tid og mulighed for at blive omdannet efter kvote A eller B.

Det er OSIs opfattelse, at de eksisterende selvejende friplejeboliginstitutioner bør sikres gennem en tilsvarende tidsbegrænset dispensation, så de har mulighed for omdannelse i hht. kvote B. Det er afgørende, at disse frie selvejende plejeboliginstitutioner ikke risikerer at skulle lukkes alene fordi de eventuelt ikke opnår andel i det første års kvote.

Såfremt priskonkurrencen som foreslået ovenfor erstattes af f.eks. en geografisk fordelingsmodel bør de eksisterende friplejeboliger og friplejehjem sikres en omklassificering til friplejeboliger – gerne udenfor kvoten og naturligvis under forudsætning af at etableringsøkonomiske og indretningsmæssige krav er opfyldt.

Andre kriterier for kvotetildelingen

De plejeboligheder der kan tænkes omdannet til friplejeboliger i medfør af kvote B i lovforslaget omfatter blandt andet selvejende almene plejeboliger opført i medfør af lov om almene boliger.

En del af disse boliger er etableret ved ombygning, hvortil en selvejende institution via en gave til kommunen har doneret grundkapitalen. Dette er sket inden kapitel 9a i almenboligloven blev indført. Såfremt disse skal omdannes til friplejeboliger i medfør af kvote B som den er beskrevet i lovforslaget, skal kommunen have den kommunale grundkapital tilbage,- en kapital kommunen aldrig har finansieret - ligesom den selvejende institution skal indskyde en gang til i den ny juridiske person. Der er derfor behov for en bemærkning i for-

hold til kvote B, som tager højde for dette, og som sikrer at kommunen ikke skal have grundkapital returneret, som de ikke reelt har haft udgifter til.

I forhold til tildeling af kvote A er det ikke klart om, utidssvarende plejehjem, hvor der på et tidspunkt i medfør af tidligere lovgivninger er givet ydelsesstøtte, har mulighed for at få andel i kvoten. Det er endvidere uklart om støtte i form af garanti for realkreditlån, der aldrig er blevet relevant hindrer retten til at gøre brug af kvote A.

I den forbindelse bemærkes, at der findes eksempler, hvorefter der er opført plejehjem med offentlig støtte f.eks. efter boligbyggeriloven, men hvor der ikke, da de pågældende boliger ikke har haft status som almene boliger har været foretaget hensættelser m.v. til fornyelser. Sådanne plejehjem vil efter bestemmelsens ordlyd ikke kunne ombygges uanset om de lån, der i sin har været optaget måtte være fuldt ud udbetalt eller omlagt til alm. realkreditlån.

Det bemærkes, at Socialministeriet i forhold til den nugældende støttebekendtgørelse har fortolket den heri tilsvarende bestemmelse således, at den forudsætter, at pågældende støtte har været ydet til bebyggelser, der har været mærket som almene boliger, hvor der således via lejefastsættelse mv. har været foretaget henlæggelser til fornyelse. Det bør i lovteksten præciseres, at denne retstilstand er uændret.

Visitation og tilsyn

OSI er meget glade for det klare fokus der er på, at visitation sker i hjemkommunen, og at friplejeboligernes beliggenhedskommune herefter overtager revisitationer og tilsyn. Det sikrer friplejeboligerne et løbende og kvalificeret tilsyn, lige som OSI er glade for at være sikret tilsyn fra embedslægeinstitutionen.

Det bør imidlertid fastslås, at såfremt der sker længerevarende ændringer i borgerens tilstand – enten bedring eller det modsatte - skal kommunen revisitere på anmodning fra institutionen.

Takster og modulsystem

Det takstbaserede system - som model - finder OSI meget velegnet, der er en del erfaringer i forskellige kommuner med dette. Selve koblingen mellem visitation, ydelser og pris er god, og sikrer at økonomien afspejler borgernes behov.

Det er med stor glæde, at vi har konstateret at ydelser som socialpædagogisk bistand og træning samt støtte, træning og hjælp til psykisk og fysisk handicappede er medtaget som friplejeboligydelser og ydelser som friplejeboligleverandøren kan certificeres til. Dette er afgørende for at eksisterende frie bofællesskaber for handicappede kan fortsætte.

Der er dog stadig behov for udvikling i det fælles sprog for at kunne få en mere direkte kobling mellem funktionsvurdering og borgernes indplacering i kategorierne. Dette arbejde ser OSI frem til at være medvirkende i og deltage i udviklingen af.

OSI vil gøre opmærksom på, at der er brug for et modul C+ eller en mulighed for en ekstra timevisitation i de særlige tilfælde, hvor en enkelt beboer kræver pleje og omsorg af et omfang væsentlig større end det der er indbefattet i de beskrevne moduler f.eks. konstant overvågning.

Det takstbaserede system skal basere sig på et landsgennemsnit. Det er med stor spænding, at OSI afventer hvorledes taksterne vil blive beregnet i de indbudte kommuner.

Det er væsentligt at der i det landsmæssige gennemsnit tages højde for at kommunerne alene har udgifter når der er borgere i boligerne og således ikke har tomgangsudgifter. Disse må derfor tillægges afregningsprisen til friplejeboligerne, ligesom der er en række andre overhead omkostninger der må lægges til.

OSI vil anbefale, at man forpligter kommunerne til at fremlægge deres beregninger og beregningsmetoder for at sikre en gennemsigtig prisberegning, som tager alle omkostninger med.

Moms

Efter at momslovens § 13 stk 2 er ændret således, at fritvalgsydelser ikke er fritaget for moms, kan der for disse opnås momsfradrag på udgifter på plejen, og der skal derfor lægges moms på regningen til kommunerne.

Det er dog betinget af, at ydelsen leveres efter reglerne for frit leverandørvalg. Man kan vel antage, at der er tale om frit leverandørvalg, idet den ældre frit vælger friplejeboligen pga. ønske om netop den leverandør af plejeydelserne, som er på den pågældende institution.

Det er derfor OSIs opfattelse at friplejeboligernes momsregler må sidestilles med momsreglerne for leverandører i kommunernes fritvalgsordning, idet de således får fradrag for moms. For at kunne sidestille taksterne for friplejeboligerne er det afgørende, at der er similaritet i forhold til moms.

Kommunerne har i dag et fradrag for den indgående afgift på ikke momspligtige ydelser via den interne udligningsordning. OSI kunne derfor ønske sig følgende model for at ligestille friplejeboligerne momsmæssigt. Vores forslag er, at taksterne reguleres én gang årligt uden moms. Indgående afgift (moms på køb af varer) opgøres ligeledes én gang om året og afregnes én gang om året med kommunerne efter faktisk forbrug. Tildækning af den løbende udgift på moms beregnes en a conto udgift som opkræves samtidig med den udmeldte takst uden moms. Opkrævningen skal deles i to beløb således at man på regningen kan se hvad taksten er uden moms og hvad der opkræves a conto til dækning af udlæg på indgående moms.

Dette ønsker OSI præciseret, ligesom det ønskes præciseret at friplejeboliger har mulighed for fradrag af moms for etableringsomkostninger for servicearealer.

I dag får institutionerne refunderet momsen af anlæg af servicearealer enten gennem aftale med den kommune, den har driftsoverenskomst med eller fordi servicearealerne momsregistreres.

Servicearealer

Det er ikke klart hvorledes afregningen for servicearealerne indplaceres, om det er en selvstændig opkrævning eller om det er indbefattet i plejefregningen. Såfremt det er omfattet i plejemodulet, må dette differentieres yderligere, idet der er meget stor forskel etableringsomkostninger vedrørende servicearealerne.

OSI skal påpege, at udgiften pr. m2 kan være meget forskellig, afhængig af om institutionen er ombygget for nylig eller om den er af ældre dato og i en situation, hvor al gæld er tilbagebetalt

Det er OSIs bekymring, at et plejemodul som indbefatter servicearealomkostningerne direkte eller indirekte vil kunne påvirke kvaliteten af pleje og omsorg. Det anbefales derfor at trække servicearealerne ud af plejemodulerne, og afregne disse særskilt.

Lejeforhold og boligydelse

Som det er i dag hindrer loftet over huslejen i § 14 i Lov om individuel boligstøtte at andre finansieringsformer end den det almene regelsæt tilbyder, kan blive relevant. Det er derfor afgørende, som foreslået i udkastets § 98, at der gives den samme boligydelse til friplejeboliger uanset finansieringsform

OSI har tidligere i dette høringssvar foreslået at ejerformerne gøres mere fleksible. Dette kræver dog samtidig at borgerne kun kan opnå boligydelse såfremt en række betingelser er opfyldt. OSI vil foreslå, at følgende betingelser skal være opfyldt såfremt der er tale om en anden ejer af bygningerne end friplejeboligleverandøren:

- boligerne skal være opført inden for maximumrammebeløbet
- der skal være tale om max. 65 m2 / 75m2 for bevægelseshandicappede/ 85m2 for ægtepar
- indretningskravene til plejeboliger skal være opfyldt

Alternativt kan udlejer vælge at aftale at huslejen maksimalt andrager 3,63% af rammebeløbet.

Kapitalisering af afhændelse (Udbud)

I henhold til forslaget § 60 skal friplejeboligleverandøren udsætte service og pleje i friplejeboligerne for konkurrence hvert 8. år gennem et udbud. Af bemærkningerne fremgår det, at der er tale om et udbudsretligt krav om markedsprøvning.

I OSI mangler vi en mere præcis begrundelse for dette udbuds krav. Hvilke nationale eller EU regelsæt ligger bag dette krav om udbud? Og hvorfor gør det sig ikke gældende på parallelle områder, hvor private bliver godkendt til at levere sundheds- eller hjemmeplejeydelser?

Der er flere problemer forbundet med dette krav om udbud af service og pleje.

Det er det meget vanskeligt at forestille sig hvordan et værdibaseret tilbud skal opretholdes, hvis den oprindelige kreds som har etableret institutionen ikke vinder udbuddet.

Kan man efterfølgende beholde f.eks. vedtægter, bestyrelsesmedlemmer m.v.?

OSI vil også gerne rejse spørgsmålet, hvem der skal betale for at gennemføre en udbudsforretning, der erfaringsmæssigt er meget omkostningsfuld. I den sammenhæng er det også relevant om friplejeboligleverandøren bliver holdt skadesløs for den udgifts- og mandetimetmæssigt krævende proces omkring tilbudsgivning.

Flere selvejende institutioner står i dag med et ønske om at kunne gå ind i en friere driftsform. Det gælder bl.a. nogle store tidssvarende plejehjem i Københavnsområdet, der vil ønske en omdannelse efter kvote B. De ejer i dag de bygninger, som de i henhold til udbudsbestemmelsen bliver tvunget til at sælge til en eventuelt anden byder, der vinder driften af pleje og service.

For foreninger og folkelige kredse, der oprindeligt har indsamlet midler til bygningerne og igennem mange år har haft en bestemt adresse som udgangspunkt for deres frivillige sociale arbejde er det uoverkommelig barriere i lovforslaget, at man hvert 8. år risikerer at blive 'eksproprieret'.

Udbudsbestemmelsen ser vi som en afgørende hindring for at, at holdningsbaserede organisationer vil vælge at kaste sig ud i at drive friplejeboliger og derved bidrage til en helt ny og anderledes kvalitativ udvikling af plejeboliger for særlige diagnosegrupper eller med særligt pædagogisk eller holdningsmæssigt fokus, idet de risikerer at skulle overdrage opgaven til leverandører der ikke deler deres fokus og værdier. Reelt betyder denne bestemmelse at mangfoldigheden mistes.

Afslutningsvist vil OSI takke for et lovforslag med mange gode løsninger og modeller, der forhåbentlig vil kunne medvirke til at skabe mangfoldighed og kvalitet til gavn for pleje- og omsorgskrævende borgere.

OSI imødeser en god proces, og står naturligvis til rådighed for dialog og uddybning af vores synspunkter.

Med venlig hilsen
Poul Bech, fmd. OSI