

Flytning, når borgeren ikke selv kan give samtykke

Evaluering af seks frikommuners forsøg med at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset, jf. servicelovens § 129



Flytning, når borgeren ikke selv kan give samtykke – Evaluering af seks frikommuners forsøg med at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset, jf. serviceloven § 129

© VIVE og forfatteren, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-870-6

Modelfoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 211502

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Regeringen og KL igangsatte i 2016 nye frikommuneforsøg, der er gennemført i perioden 2016-2020 under overskriften Frikommuneforsøg II. Formålet med Frikommuneforsøg II er bl.a. at udvikle ny viden og praktiske erfaringer med nye former for opgaveløsninger, der kan bidrage til kvalitetsudvikling, effektiviseringer, regelforenklinger og bedre styring på det specialiserede socialområde i danske kommuner.

Denne evalueringsrapport omhandler et af flere forsøg, der er gennemført af Frikommunenetværket "Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde", der i denne sammenhæng består af kommunerne: Favrskov, Herning, Randers, Silkeborg, Skive og Aabenraa.

Kommunerne har i forsøgsperioden arbejdet med at udfordre anvendelse af servicelovens § 129 stk. 1, der omhandler flytning til særlige botilbud for borgere, som ikke kan give informeret samtykke til flytningen på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Kommunerne har arbejdet med selv at gennemføre forløb med flytning for disse borgere uden at indstille sagen til behandling og afgørelse i Familieretshuset, som det kræves i servicelovens § 129 stk. 1. Kommunernes begrundelse for at gennemføre forsøget er, at de oplever servicelovens § 129 stk. 1 som meget bureaukratisk, omkostningsfuld og en indskrænkning i kommunernes mulighed for at tilbyde borgerne i målgruppen det bedst mulige botilbud. Kommunernes formål med forsøget er, at de vil skabe grundlag for, at de selv kan gennemføre flytninger for borgere, der ikke modsætter sig flytning, hvor værger og pårørende er enige i behovet for flytning, hvilket de ser bedre muligheder for, hvis målgruppen inkluderes i § 129 stk. 2 (nu § 136f, efter lovændring gældende fra 1.1.2020).

VIVE har gennemført denne eksterne evaluering af kommunernes forsøg med selv at gennemføre flytninger, der normalt skal gennemføres med inddragelse af Familieretshuset. Denne rapport formidler resultaterne fra evalueringen, der har særligt fokus på: 1) kommunernes organisering og implementering af nye forløb med flytning til særlige botilbud for målgruppen og 2) virkninger af de nye forløb for borgere, værger, pårørende, medarbejdere samt kommunernes økonomi og administration.

Evalueringen er finansieret af Social- og Indenrigsministeriets årlige trækningsret på analyse- og forskningsopgaver fra VIVE. Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Leif Olsen. Analytiker Mathias Ruge har bidraget med faglig sparring i forhold til data vedrørende økonomi. Forsker Rikke Nøhr Brünner har gennemført kvalitative interview med værger/pårørende. Studentermedhjælper Julie Schou Nicolajsen har udarbejdet referater af interview, og studentermedhjælper Cecilie Lohse har bidraget til at skabe overblik over kommunernes dokumentation.

Vi vil gerne sige tak til kommunerne og alle projektledere, medarbejdere, værger og pårørende, som har bidraget til gennemførelsen af evalueringen ved at indsamle data og stille sig til rådighed for kvalitative interview.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

2021

Indhold

Sammenfatning, konklusion og perspektivering	5
1 Baggrund	12
1.1 Frikommuneforsøg II.....	13
2 Formål og evalueringsdesign	14
2.1 Formål med evalueringen	14
2.2 Evalueringens design	14
3 Organisering af nye forløb for flyttesager for borgere, der ikke kan give samtykke	18
3.1 Organisering og procedurer for de nye flytteforløb.....	18
3.2 Flytninger i forsøgsperioden	19
4 Virkninger	22
4.1 Borgere, værger og pårørende.....	22
4.2 Medarbejdere og projektledere.....	23
4.3 Kommunernes administration og økonomi.....	23
Litteratur.....	25
Bilag 1 Lovgrundlag for frikommunenetværk.....	26
Bilag 2 Servicelovens § 129 stk. 1-3.....	28
Bilag 3 Ansøgning: Udfordre anvendelse af § 129 om optagelse i botilbud.....	29
Bilag 4 Eksempler på organisering af flyttesager for borgere, der ikke kan give samtykke under frikommuneforsøget.....	33

Sammenfatning, konklusion og perspektivering

Seks kommuner har i perioden 2016-2020 arbejdet med selv at gennemføre flyttesager til særlige botilbud eller plejeboliger for målgruppen af borgere, der ikke kan give informeret samtykke til flytningen på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Kommunerne har under Frikommuneforsøg II fået lov til at fravige servicelovens § 129 stk. 1, der kræver, at kommunerne indstiller disse flyttesager til Familieretshuset og sørger for, at borgeren får bistand fra en advokat for at sikre borgerens retssikkerhed. Kommunerne lægger vægt på at sikre borgernes retssikkerhed under forsøget ved at indberette flyttesagerne til Socialtilsynet, hvis botilbuddene er underlagt dem, og følge servicelovens § 129 stk. 2 (nu § 136f), der kræver, at kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af borgerens væрге og så vidt muligt borgerens nærmeste pårørende, og borgeren ikke modsætter sig flytning.

Kommunernes begrundelse for at gennemføre forsøget er, at de oplever, at servicelovens § 129 stk. 1 indskrænker deres handlerum for at tilbyde borgerne i målgruppen det bedste mulige botilbud. Formålet med forsøget er derfor, at kommunerne vil skabe grundlag for, at de kan give borgerne bedre mulighed for at flytte til botilbud og plejeboliger, der lever op til borgernes aktuelle behov, og at kommunerne opnår en mere enkel administration og forbedret økonomi. Målet for kommunerne er, at erfaringerne fra forsøget kan bruges til at begrunde, at målgruppen kan skrives ind i servicelovens § 129 stk. 2 (nu § 136f), som de vurderer er mindre bureaukratisk, giver færre omkostninger og skaber bedre muligheder for, at borgerne i målgruppen kan få tilbud om botilbud, der i højere grad imødekommer deres ønsker, er mere individuelt tilpassede, er mere sikre og mere tryghedsskabende, så borgerne ikke bliver til fare for sig selv, deres naboer og personalet.

De seks kommuner, der har gennemført forsøget er Favrskov, Herning, Randers, Silkeborg, Skive og Aabenraa Kommuner. Disse kommuner har sammen med Holstebro Kommune, der valgte ikke at deltage i dette forsøg, dannet frikommunenetværket "Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde", hvori de har samarbejdet om flere forsøg, bl.a. med anvendelse af velfærdsteknologier for borgere, der ikke selv kan give samtykke (Ballegaard, Ruge & Lohse, 2021).

Frikommuneforsøg II gennemføres i perioden 2016-2020, men kommunerne kan fortsætte forsøgene i 2021, mens der træffes beslutning om eventuel justering af lovgivningen.

Social- og Indenrigsministeriet har bedt VIVE om gennemføre en ekstern evaluering af forsøget, som vi kort kalder Flytteforsøget. Denne rapport formidler resultaterne fra evalueringen.

Formål og design af evalueringen

Formålet med evalueringen er at evaluere forsøgets midler og mål i forhold til: 1) kommunernes organisering og implementering af nye forløb med flytning til særlige botilbud eller plejeboliger for målgruppen og 2) virkninger af de nye forløb for borgere, værgere, pårørende, medarbejdere samt kommunernes administration og økonomi knyttet til disse flyttesager.

Evalueringen er designet som en virkningsevaluering (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2009). Her er udarbejdelse af en forandringsteori det centrale omdrejningspunkt for evalueringen, idet den indeholder en sammenhængende og visuel beskrivelse af, hvilke ressourcer, aktiviteter og mål der arbejdes med i forsøget. Forandringsteorien indeholder også antagelser om de sammenhænge, der forventes at være mellem de forskellige dele, fx 'ressourcer, aktiviteter og mål' på kort og længere sigt.

Forandringsteorien er udarbejdet i dialog mellem kommunerne og VIVE. VIVE udarbejdede først et udkast til forandringsteori på baggrund af kommunernes ansøgning om frikommuneforsøget. Den første version blev bearbejdet og kvalificeret til en anden version på en workshop med kommunerne. Senere er forandringsteorien blevet kvalificeret i forbindelse med et seminar midtvejs i evalueringsperioden, og det er denne tredje version, der bruges i denne rapport.

Ud fra den første version af forandringsteorien udarbejdede VIVE en plan for indsamling af data til at evaluere kommunernes organisering og implementering af forsøget samt forsøgets virkninger for borgere, værger, pårørende, medarbejdere og kommunernes administration og økonomi. Dataindsamlingen er kvalificeret og justeret undervejs i evalueringen på baggrund af praktiske erfaringer med at indsamle data fra følgende kilder:

1. Borgere, der inkluderes i forsøget, herunder deres brug af medicin, omfang af magtanvendelse, omfang af voldsepisoder, type af flytning og takster for botilbud
2. Medarbejderne, der arbejder med flyttesagerne, herunder deres erfaringer med de nye forløb og deres tidsforbrug
3. Projektlederne for kommunernes forsøg, herunder deres arbejde med tværgående samarbejde og vurdering af de forandringer, som forsøget skaber
4. Værger, der også kan være pårørende, for udvalgte borgere, herunder deres erfaringer med flytteforløbene og virkninger for de borgere, de er værge for.

Metodisk er der anvendt både kvantitative og kvalitative metoder. Til at indsamle kvantitative data er der anvendt registreringsskemaer, som kommunernes projektledere og berørte medarbejdere har udfyldt og fremsendt til VIVE. Til at indsamle kvalitative data er der anvendt interview i flere former, både individuelt og i grupper: 1) telefon, 2) ansigt til ansigt og 3) video via Skype. De kvalitative interview er gennemført af VIVE med projektledere (6), medarbejdere, primært sagsbehandlere (10) og værger, der i en del tilfælde også er pårørende (10). Interviewene blev gennemført midtvejs i projektet i foråret 2019 for at give input til den videre implementering og dernæst i sommeren 2020 med henblik på at indgå i evalueringen og give input til den videre beslutningsproces forud for afslutningen af frikommuneforsøgene ved udgangen af 2021.

Der har været udfordringer med at indsamle datagrundlaget for evalueringen. COVID-19 har fra marts 2020 betydet, at planlagte interview ansigt til ansigt ikke har kunnet gennemføres ved besøg, men i stedet er gennemført som video- eller telefoninterview. En del registreringer af fx borgernes medicin, magtanvendelse og voldsepisoder samt medarbejdernes anvendelse af tid har været vanskelige at gennemføre og blev derfor reduceret efter midtvejsevalueringen i 2019. Samlet set er det, på trods disse udfordringer, lykkedes at samle data, der giver grundlag for kvalificerede resultater i denne evaluering af forsøget.

Organisering og implementering af nye forløb for flyttesager

Kommunernes udgangspunkt for organisering og implementering af forsøget er, at de nye opgaver med flyttesagerne skal integreres i kommunernes eksisterende organiseringer og procedurer for opsporing, visitation og flytning til anden bolig for målgruppen.

Fire af de seks kommuner har udarbejdet særligt informationsmateriale og beskrivelser af opgaver og ansvar i forskellige dele af sagsforløbene, som der er eksempler på i bilag 4. Det er samtidig de fire kommuner, der har flest flyttesager i forsøgsperioden, hvilket kan hænge sammen, når man sammenholder det med medarbejdernes erfaringer. Kommunernes medarbejdere fortæller i interview, at det er vigtigt for dem, at de kan få et overblik over det samlede

forløb i flyttesagerne, og hvad deres specifikke opgaver er. Herudover peger medarbejderne på, at det er meget vigtigt, at det er tydeligt, hvor de kan få viden og sparring fra om opsporing af borgere i målgruppen og lovfortolkning. Den faglige sparring fremhæves, fordi den bidrager til, at de rigtige borgere opspores, og der kan igangsættes flytteforløb, der er i overensstemmelse med loven, bl.a. i forhold til håndtering af værgemål.

Erfaringerne fra Flytteforsøget ligner resultaterne fra Ankestyrelsens praksistjek af magtanvendelsesreglerne i serviceloven fra marts 2018 (Ankestyrelsen, 2018). Praksistjekket viser, at nogle kommuner ikke bruger servicelovens § 129 så ofte, som det antages at være relevant, hvilket begrundes med manglende viden og ansvarsfordeling. Det kan hænge sammen med, at medarbejdere oplever, at det er en faglig udfordring at afgøre, om en borger kan give informeret samtykke til flytning, og at der i nogle tilfælde er lang sagsbehandlingstid på at få etableret værgemål, som det også fremgår af praksistjekket (Ankestyrelsen, 2018).

Projektledere og medarbejdere peger på, at det er udfordrende at implementere den nye organisering og de nye procedurer, så alle involverede medarbejdere har tilstrækkelig viden om dem til at igangsætte og gennemføre flytteforløb for målgruppen. Det er således sjældent, medarbejderne arbejder med borgere i målgruppen, og oplysningerne om ny organisering og procedurer for en lille speciel målgruppe kan 'drukne' i andre opgaver og organiseringer for større målgrupper. Der er imidlertid stor forskel på antallet af borgere, som de enkelte kommuner har opsporet og gennemført flyttesager for i forsøgsperioden. Herning Kommune har markant flere flyttesager end de øvrige kommuner set over hele forsøgsperioden. Herning Kommune har således haft 32 ud af 64 registrerede flyttesager, og de første 23 blev gennemført i forsøgsperiodens to første aktive år (2017-2018), mens 3 andre kommuner tilsammen havde 7 flyttesager, og 2 kommuner ikke havde nogen flyttesager for målgruppen i denne periode.

Medarbejderne i Herning Kommune fremhæver, at antallet af flyttesager afspejler, at kommunen fra start fik etableret en tydelig organisering af forløbene, og ikke mindst at de havde en velfungerende samarbejdskultur. Samarbejdskulturen bygger på gode relationer mellem sagsbehandlere og kommunens medarbejdere med særlig viden og erfaringer på området, der betyder, at medarbejderne ved, at de altid kan få hjælp i disse sager. Det gælder fx spørgsmål om opsporing af borgere i målgruppen, håndtering af samtykke, etablering af værgemål, fortolkning af lovgivning mv.

Erfaringer med organisering og implementering af de nye opgaver og procedurer i forsøgets flyttesager viser, at det er vigtigt at etablere en klar organisering, overblik, tydelige procedurer, samarbejdskultur og adgang til særlig viden og erfaringer med målgruppen og de relativt sjældne flyttesager.

Virkninger

Virkningsevalueringen har fokus på, om Flytteforsøget i de seks kommuner har skabt de ønskede virkninger for borgere, medarbejdere og værger/pårørende, samt kommunernes administration og økonomi med relation til flyttesagerne. Hovedresultaterne sammenfattes i de følgende tre afsnit, der sætter fokus på forsøgets virkninger for henholdsvis: *a) borgere, værger og pårørende, b) medarbejdere og projektledere og c) kommunernes administration og økonomi.*

Borgere, værger og pårørende

Målgruppen for Flytteforsøget er borgere omfattet af servicelovens § 129 stk. 1, der gælder for borgere, der ikke kan give informeret samtykke til flytning på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. For denne målgruppe er værge og pårørende vigtige at inddrage,

idet de er afgørende for sikring af borgerens restsikkerhed og hjælp til at træffe vigtige beslutninger med stor betydning for livsvilkår og livskvalitet, fx beslutningen om, hvor borgeren gerne vil og kan bo. Da denne gruppe af borgere ikke kan medvirke i interview, er borgernes værger blevet spurgt, om de vil være informanter og formidle deres viden om borgernes erfaringer med deres flytteforløb og virkningerne heraf for borgerens livskvalitet mv.

Evalueringen af virkninger for borgere i Flytteforsøget bygger på kvantitative oplysninger fra kommunerne bl.a. om antal opsporede borgere, type af flytning, takster for botilbud, medicinforbrug, magtanvendelse og voldsepisoder. Herudover er der indsamlet kvalitative data fra interview med medarbejdere i alle kommuner og værger for seks borgere i Herning Kommune og værger for fire borgere i Silkeborg Kommune.

De borgere, der er opsporet og identificeret i Flytteforsøget, har haft pårørende eller værge, der på vegne af borgeren har givet udtryk for, at de var positive over for forslaget om finde en anden bolig til borgeren. I nogle tilfælde, særligt unge, der skal flytte hjemmefra, er det pårørende, der tager initiativ til at foreslå flytning, men ellers er det i hovedsagen borgerens sagsbehandler eller medarbejdere på borgerens botilbud, der foreslår flytning til et andet botilbud. Kommunerne i Flytteforsøget har stort set udelukkende opsporet borgere, hvor der foreslås flytning til et botilbud enten fra hjem eller et andet botilbud. Der er således kun tre flytninger til plejeboliger, der indgår som en mulighed i Flytteforsøget.

Det er et mål med Flytteforsøget at opnå opsporing og identifikation af de borgere i målgruppen, der har behov for flytning. Det er ikke muligt at svare præcist på, om det er tilfældet, men evalueringen viser, at der er meget stor forskel på antal opsporede borgere i kommunerne, og der er ret store udsving i antal opsporede borgere i de enkelte år. Der er mange grunde til, at der kan være forskelle på antallet af borgere i målgruppen, men variationerne er så store, at det rejser spørgsmålet, om det er alle relevante borgere i målgruppen, der bliver opsporet og igangsat flyttesager for i kommunerne. Evalueringen kan ikke svare præcist på dette spørgsmål, men medarbejdere og projektledere peger på særligt tre grunde til, at antallet af flyttesager kan variere. Den ene grund er vurderingen af, om borgeren hører under servicelovens § 129 stk. 1, der indeholder restriktive bestemmelser om fx, at borgeren udsætter sig selv for væsentlig personskade. Den anden grund er, at der kan være forskellige faglige vurderinger af borgernes grundlag for at give samtykke, herunder stiltiende samtykke. Den tredje grund er forskellige faglige vurderinger af, hvilke indsatser der kan sættes i værk, så borgeren kan blive boende i sin eksisterende bolig.

Det er et krav og mål i Flytteforsøget, at borgerens værge bliver inddraget og giver samtykke til borgerens flytning, og borgeren ikke modsætter sig flytningen. Evalueringen viser, at borgerens værge, der i mange tilfælde også er pårørende, bliver inddraget og udtrykker sig positivt i forhold til de fremlagte forslag om at finde en anden og mere passende bolig til borgeren og gennemføre en flytning. Det viser sig, at flytteforløbene kan gennemføres hurtigere, hvis borgeren allerede har fået beskikket en værge, når flytteforløbet begynder. Hvis der først skal beskikkes en værge, når flytteforløbet begynder, så tager det en del ekstra tid, som alle parter oplever er uheldigt og besværliggør forløbet, fx at kunne skabe sammenhæng for borgere og medarbejdere og udnytte ledige pladser i botilbud.

Det store mål med Flytteforsøget er, at borgerne i målgruppen får mulighed for at flytte til botilbud eller andre former for bolig, der bedre imødekommer deres behov og har den ønskede virkning, således at de oplever forbedringer i deres livskvalitet. Evalueringen viser ud fra de kvantitative registreringer af borgernes medicin, magtanvendelser og voldsepisoder, at borgernes situation i al væsentlighed er stabil på disse områder. Ud fra de kvalitative interview med

10 værger viser evalueringen, at borgerne opnår en bedre boligsituation og højere livskvalitet ved at flytte til det nye botilbud. Det betyder dog ikke, at værgerne er tilfredse med alt i flytteprocesserne og alt ved de botilbud, som borgerne tilbydes og flytter til.

Medarbejdere og projektledere

Medarbejderne bliver udfordret af den nye organisering og de nye procedurer i Flytteforsøget, og de understreger, at det er vigtigt med klar formidling af, hvem der skal gøre hvad og hvornår i flyttesagerne. Det er vigtigt, at medarbejderne har adgang til rådgivning og vejledning. Medarbejderne fra de kommuner, der har flest flyttesager, understreger behovet for adgang til rådgivning og vejledning i forhold til opsporing og identifikation af borgerne i målgruppen, beskikkelse af værge og fortolkning af lovgivningen. Disse behov for støtte til medarbejderne ser ud til at være bedst imødekommet i de kommuner, der har opsporet flest borgere, hvilket understøtter medarbejdernes vurderinger.

Medarbejderne, der har gennemført flyttesager, udtrykker stor faglig tilfredshed med, at det lykkedes at gennemføre flytteforløb, hvor borgerne ender med at leve i et botilbud, der bedre imødekommer borgerens behov og bidrager til bedre livskvalitet.

Kommunernes administration og økonomi

Flytteforsøget har mål om, at kommunerne skal opnå en mere enkel administration og bedre udnyttelse af ressourcer ved, at de selv kan gennemføre flytninger for borgere, der ikke kan give samtykke, jf. servicelovens § 129 stk.1.

Kommunerne oplever, at det er administrativt krævende at indstille flyttesager til Familieretshuset, der kræver grundig og omfattende dokumentation for at behandle den enkelte sag. Flyttesagerne kræver naturligvis også en del administrativt arbejde og dokumentation, når kommunerne selv skal gennemføre dem, men antagelsen er, at det kan gøres mere enkelt.

Kommunernes dokumentation af ændringer i tidsforbrug giver ikke grundlag for at sige, at der er tale om en væsentlig nedgang i tidsforbruget. En projektleder oplever, at det giver en mærkbar reduktion i tid, der skal bruges til sagsbehandling og dokumentation, når kommunen selv kan gennemføre flyttesagerne. Projektledere og medarbejdere fortæller, at de har fået erfaring med, at de kan administrere sagerne mere sammenhængende, når de ikke skal indstille sagerne til Familieretshuset, og de ikke skal inddrage en advokat i flytteforløbene. Borgerne skal dog stadig have beskikket en værge, og her gør det en stor forskel for sammenhængen og administrationen af sagernes forløb, om borgerne allerede har en værge eller først skal have beskikket en værge, når flyttesagen begynder. I de sager, hvor kommunerne ikke har beskikket en værge til borgere, kommer der således til at indgå sagsbehandlingstid til denne proces, der gennemføres af Familieretshuset.

Kommunernes brug af ressourcer til at igangsætte forsøget har ikke været store, men dog med forskelle, der afspejler, at de nye opgaver og procedurer var enkle for nogle kommuner og mere krævende for andre at integrere i kommunernes eksisterende organisering og procedurer.

Som tidligere nævnt er det tvivlsomt, om der er væsentlige besparelser i ressourceforbrug, når det gælder selve gennemførelsen af flyttesagerne. Den mest tydelige reduktion er, at udgiften til en advokat falder væk. Når det gælder ressourceforbruget til betaling af botilbuddenes takster, så viser dokumentationen, at der i meget få borgeres flytninger sker et mindre fald i den takst, som det nye botilbud koster i forhold til det botilbud, borgeren flyttede fra. I hovedparten af flyttesagerne stiger taksterne på botilbud i forbindelse med borgernes flytning, hvilket bl.a.

skyldes, at stort set alle flytninger er til botilbud, og få er til plejeboliger, der typisk har lavere takster end botilbud.

Projektledere og medarbejdere peger i de kvalitative interview på det samme mønster med stigende takster. De peger også på, at ressourcespørgsmålet i langt højere grad bør ses i sammenhæng med, at man udnytter kapaciteten af botilbud bedst muligt. Her fremhæver de, at det er vigtigt, at de rimeligt hurtigt kan imødekomme borgernes behov med de rigtige botilbud, og flytteforløbene kan gennemføres, så man undgår, at botilbud står tomme, og sikre, at borgernes eksisterende botilbud frigøres så hurtigt, det er muligt og fagligt forsvarligt. Evalueringen har ikke inddraget data, der kan belyse disse relevante spørgsmål om udnyttelse af den samlede kapacitet af botilbud bedst muligt. Det gælder også de ekstraomkostninger, der kan være forbundet med supplerende indsatser og ydelser, hvis borgerne skulle blive boende i det botilbud, de fraflytter. Det står dog klart, at Flytteforsøget viser muligheder for at skabe mere sammenhæng og hurtigere fremdrift i flyttesagerne, hvilket har en betydning for kommunernes muligheder for at udnytte kapaciteten af botilbud og andre boliger.

Perspektivering

Evalueringen af Flytteforsøget viser, at der er store forskelle mellem kommunerne, når det gælder antallet af gennemførte flytteforløb i forsøgsperioden. To kommuner danner yderpunkter, idet Herning Kommune har gennemført 32 flytninger, mens Skive Kommune ikke har gennemført flytteforløb. Imellem disse yderpunkter har vi Silkeborg med 11 (der dog også har gennemført 25 flytninger for borgere fra to nedlagte til et nyt botilbud, der ikke er taget med i evalueringen, da borgerne ikke har noget valg i forhold til at blive boende, se afsnit 3.2), Favrskov med 9, Aabenraa med 6 og Randers med 3. Disse forskelle mellem kommunerne, der ikke kan tilskrives forskelle i befolkningsstørrelse, giver anledning til at perspektivere resultaterne i forhold til to dimensioner: 1) kommunernes opgave med at opspore og identificere borgere i målgruppen og 2) de forandringer, som forsøget har som mål i forhold til servicelovens § 129 stk. 1.

Når Skive Kommune ikke har nogen flytteforløb, og de øvrige kommuner med undtagelse af Herning Kommune har relativt få, så viser det, at kommunernes opsporing og identifikation af borgere i målgruppen næppe er fuldstændig. Det gælder også under forsøget, hvor et mål og en antagelse i kommunernes ansøgning var, at de ville opspore flere borgere i målgruppen og dermed gennemføre flere flytteforløb. Perspektivet, hvad angår opsporing af borgere i målgruppen for servicelovens § 129 stk. 1, er således, at der er brug for udvikling heraf, hvad enten forsøget medfører, at lovgivningen fastholdes eller ændres. Det er samtidig vigtigt at understrege, at antallet af borgere med behov for flytning vil variere fra år til år, så målet er ikke et bestemt tal for opsporingen, men at kommunerne opsporer de borgere, der har behov.

Særligt Herning Kommune har gennem forsøget vist, at det har været muligt for kommunen selv at gennemføre flyttesagerne og gøre det på et ret stabilt niveau med i gennemsnit otte forløb om året. Silkeborg Kommune har et stabilt niveau fra 2018, hvilket til dels også gælder for Favrskov og Aabenraa. De fire kommuner har det til fælles, at de har udarbejdet forskellige skriftlige oversigter og planer for deres flytteforløb, som passer ind i deres forskellige organisationer.

Evalueringen af borgernes forløb i Herning Kommune viser, at borgernes værger fra start var positive over for at gennemføre en flytning for borgeren, og de kvalitative interview med seks udvalgte værger viser, at borgernes situation generelt vurderes som forbedret efter flytningen. Ud fra erfaringerne i Herning Kommune er der et positivt eksempel på, at flytninger efter servicelovens § 129 stk. 1 kan løses af kommunerne, hvis organisering og procedurer kan integreres i kommunens øvrige organisering og samarbejdskultur. Her er der særlig grund til at

være opmærksom på de gode erfaringer med, at kommunens tilsynsenhed både tager de endelige beslutninger om at gennemføre flytteforløb og er til rådighed for medarbejdere, når de har brug for rådgivning og vejledning i disse relativt sjældne og komplicerede flyttesager.

Dette frikommuneforsøg afspejler den høje kompleksitet og de dilemmaer, der knytter sig til servicelovens § 129 stk. 1, der har til formål at sikre målgruppens retssikkerhed i forhold til at gennemføre en flytning for borgere i målgruppen, som borgerne ikke selv er i stand til at give eksplicit samtykke til. Paragraffen er restriktiv, fordi den skal sikre målgruppens retssikkerhed og ret til selvbestemmelse i forhold til valg af bolig. Kommuner og medarbejdere oplever dog, at paragraffen i nogle tilfælde kan stå i vejen for at gennemføre flytninger for borgere, der vil kunne få en bedre livskvalitet ved at flytte til en anden bolig. Herudover vurderer kommunerne, at de er i stand til at håndtere kompleksitet og dilemmaer lige så godt og bedre, end det er tilfældet, når flyttesagerne skal gennemføres via Familieretshuset.

Kommunernes perspektiv er, at de gerne vil have ændret lovgrundlaget, så de selv kan gennemføre de flytninger, der falder ind under servicelovens § 129 stk. 1 for målgruppen af borgere, der ikke kan give informeret samtykke til flytningen på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Kommunernes erfaringer med at gennemføre flyttesagerne og evalueringens resultater peger både på muligheder for, at kommunerne kan gennemføre flyttesagerne, og en række udfordringer, der er brug for at overveje nærmere, bl.a.: 1) organisering og procedurer for flyttesagerne, 2) opsporing af målgruppen, 3) faglige vurderinger af borgernes grundlag for at give samtykke, herunder stiltiende samtykke, 4) faglige vurderinger af, hvilke indsatser der kan sættes i værk, så borgeren kan blive boende i sin eksisterende bolig og 5) adgang til sparring og rådgivning for de involverede medarbejdere, fx vedr. lovfortolkning og håndtering af værgemål.

Forsøget og evalueringen peger således på, at den ændring af servicelovens § 129 stk. 1, som kommunerne ønsker, kan fungere, hvis kommunerne kan håndtere de nævnte udfordringer.

1 Baggrund

De seks kommuner, der har taget initiativ og gennemført dette frikommuneforsøg om gennemførelse af flytning for borgere, der ikke kan give samtykke, efter servicelovens § 129 stk. 1, er Favrskov, Herning, Randers, Silkeborg, Skive og Aabenraa Kommuner. Disse kommuner har sammen med Holstebro Kommune, der valgte ikke at deltage i dette forsøg, samarbejdet i frikommunenetværket "Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde". Frikommunenetværket, under Frikommuneforsøg II (se afsnit 1.1), har samarbejdet om flere andre forsøg, der bl.a. har omhandlet anvendelse af velfærdsteknologier for borgere, der ikke selv kan give samtykke. Disse forsøg er også evalueret af VIVE og publiceret i rapporten *Teknologi i plejen af borgere med demens eller kognitivt handicap. Evaluering af syv frikommuners forsøg med teknologiske hjælpemidler og særlige døråbnere til borgere, der ikke kan give samtykke* (Ballegaard, Ruge & Lohse, 2021).

Baggrunden for forsøget er, at kommunerne selv ønsker at stå for flytning for borgere, der ikke kan give samtykke, efter servicelovens § 129 stk. 1, der kræver inddragelse af Familieretshuset og tildeling af en advokat til at sikre borgernes retssikkerhed. Målgruppen består af borgere, der ikke kan give informeret samtykke til flytningen på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne og ikke modsætter sig en flytning. Kommunernes opgave med at gennemføre flytninger for denne relativt lille målgruppe er speciel, og lovgivningen stiller særlige krav for at sikre borgernes retssikkerhed, da de ikke selv kan give samtykke og er sårbare. Kommunerne er bevidste om de specielle krav og lægger i deres ansøgning til Social- og Indenrigsministeriet (fremgår af bilag 3), vægt på, at de vil tage ansvar for at sikre borgernes retssikkerhed.

Kommunerne begrunder Flytteforsøget med, at de oplever, at servicelovens § 129 stk. 1 indskrænker deres handlerum i forhold til at tilbyde borgerne i målgruppen de bedst mulige botilbud. Kommunerne oplever, at selvom formålet med magtanvendelsesreglerne er at beskytte borgerne mod indgreb i den personlige frihed, kan de også resultere i forskelsbehandling og omsorgssvigt. Hvis en borger mangler evnen til at give et informeret samtykke til en flytning, kan magtanvendelsesreglerne i praksis medføre, at borgeren ikke får mulighed for at flytte til en bedre egnet bolig, fx et særligt botilbud.

Kravene til en flytning efter servicelovens § 129 stk. 1 er beskrevet i bilag 2, og de er ifølge kommunerne så krævende, at det stort set er umuligt at løfte bevisbyrden for en flytning af en borger, med mindre borgerens nuværende botilbud skal nedlægges eller omorganiseres. Kommunerne anfører, at en flytning til en nyere bolig, der er bedre egnet til borgere i målgruppen, bliver afvist, hvis borgerens behov kan tilgodeses i det nuværende botilbud, fx ved at øge hjælpen i det nuværende tilbud. Her anfører kommunerne, at det ved at flytte borgeren kan være muligt at undgå denne øgning af hjælp, hvis borgeren flytter til et bedre egnet tilbud, der også kan betyde at udnyttelse af ressourcerne bliver mere effektiv.

Kommunerne oplever også, at en ansøgning om flytning uden samtykke efter § 129 stk. 1 er meget bureaukratisk og omkostningsfuld selv i de situationer, hvor borgeren ikke modsætter sig flytning, og pårørende/værge og fagpersonalet er fuldstændig enige om en flytning. I disse tilfælde skal borgeren også have beskikket en advokat, og flytningen skal godkendes i Familieretshuset, hvilket kommunerne finder unødvendigt og uhensigtsmæssigt.

Ankestyrelsens praksistjek af magtanvendelsesreglerne i serviceloven fra marts 2018 (Ankestyrelsen, 2018) finder lignende erfaringer i andre kommuner og tilføjer yderligere en række erfaringer, som det er værd at nævne som baggrund for forsøget og denne evaluering. Praksistjekket viser, at nogle kommuner ikke bruger servicelovens § 129 så ofte, som de burde, og

det begrundes med manglende viden og ansvarsfordeling. Det kan også hænge sammen med, at medarbejdere oplever, at det er en faglig udfordring at afgøre, om en borger kan give informeret samtykke til flytning, og der i nogle tilfælde er lang sagsbehandlingstid på at få etableret værgemål, fremgår det af praksistjekket (Ankestyrelsen, 2018).

Kommunernes formål med forsøget er at skabe et erfarings- og vidensgrundlag, der kan vise, at kommunerne med fordel selv kan gennemføre flytninger for borgerne i målgruppen. En af fordelene er, at kommunerne bedre vil kunne give borgerne i målgruppen mulighed for at flytte til anden bolig, fx botilbud eller plejebolig, der lever op til borgernes aktuelle behov. Målet for kommunerne er, at erfaringerne og viden fra forsøget kan bruges til at begrunde, at målgruppen kan skrives ind i servicelovens § 129 stk. 2 (nu § 136f), som de vurderer er mindre bureaukratisk, giver færre omkostninger og skaber bedre muligheder for, at borgerne i målgruppen kan få tilbud om botilbud, der i højere grad imødekommer deres behov, er mere individuelt tilpassede, er mere sikre og trygge, så borgerne ikke er til fare for sig selv, deres naboer og personale.

Kommunerne har under Frikommuneforsøg II fået lov til at fravige servicelovens § 129 stk. 1, der kræver, at kommunerne indstiller disse flyttesager til Familieretshuset og sørger for, at borgeren får bistand fra en advokat for at sikre borgerens retssikkerhed. Kommunerne lægger vægt på at sikre borgernes retssikkerhed under forsøget ved at indberette flyttesagerne til Socialtilsynet, hvis botilbuddene er underlagt dem, og følge servicelovens § 129 stk. 2 (nu § 136f), der kræver, at kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af borgerens væрге og så vidt muligt borgerens nærmeste pårørende.

Frikommuneforsøg II gennemføres i perioden 2016-2020, men kommunerne kan fortsætte forsøgene indtil 2021, mens der træffes beslutning om eventuel justering af lovgivningen.

1.1 Frikommuneforsøg II

Den daværende regering og KL besluttede med Økonomaftalen for 2016 at igangsætte Frikommuneforsøg II (Social- og Indenrigsministeriet, 2020a).

Formålet med Frikommuneforsøg II er at give kommuner mulighed for at gennemføre forsøg, der kan bidrage til en bedre opgaveløsning til gavn for borgerne gennem effektiviseringer, regelforenklinger og bedre styring (Social- og Indenrigsministeriet, 2018). Hensigten er, at frikommuneforsøgene skal give ny viden og praktiske erfaringer, der kan komme alle landets kommuner til gavn (Social- og Indenrigsministeriet, 2020a). Forsøgene kan vare indtil d. 31.12.2021 (Social- og Indenrigsministeriet, 2018).

Landets kommuner blev derfor inviteret til at danne såkaldte frikommunenetværk, hvor hvert netværk udarbejdede og ansøgte Social og Indenrigsministeriet om godkendelsen til iværksættelse af forsøg inden for et samlet tema (Social- og Indenrigsministeriet, 2016).

Favrskov, Herning, Holstebro, Randers, Silkeborg, Skive og Aabenraa Kommuner etablerede frikommunenetværket "Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde", som er ét af de i alt otte godkendte frikommunenetværk i Frikommuneforsøg II (Social- og Indenrigsministeriet, 2020b).

Alle kommuner på nær Holstebro Kommune valgte at igangsætte forsøg med selv at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset jf. serviceloven § 129 og indgår i denne evaluering.

2 Formål og evalueringsdesign

Social- og Indenrigsministeriet har bedt VIVE om at gennemføre denne eksterne evaluering af frikommuneforsøget om flytning uden samtykke efter serviceloven § 129.

Evalueringen har, jf. § 7 i Bekendtgørelse om offentliggørelse, evaluering og indberetning af frikommuneforsøg, følgende formål:

- At dokumentere resultaterne af forsøget
- At belyse styringsmæssige og organisatoriske forhold, der har betydning for forsøgenes implementering og resultater.

2.1 Formål med evalueringen

Formålet med evalueringen er at dokumentere resultaterne af de igangsatte frikommuneforsøg samt styringsmæssige og organisatoriske forhold med betydning for forsøgenes implementering og resultater (Social- og Indenrigsministeriet, 2017).

Evalueringen skal således bidrage med viden om forsøgene i forhold til følgende delelementer:

1. Implementeringen af forsøgene, herunder styringsmæssige og organisatoriske forhold, der har betydning for implementering og resultater
2. Virkninger for: a) forsøgets målgrupper, dvs. borgere, pårørende, værger og medarbejdere og b) kommunernes administration og ressourcer.

Evalueringsspørgsmålene, der knytter sig til de to delelementer, fremgår af Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Evalueringens delelementer og evalueringsspørgsmål

Implementeringsevaluering	Hvordan har kommunerne implementeret forsøget? Er der forskel på implementeringen mellem forsøgskommunerne? Hvad påvirker implementeringen af forsøget?
Virkningsevaluering	Hvilke virkninger har de nye flytteforløb for: borgere, værger, pårørende, medarbejdere samt kommunernes administration og ressourceudnyttelse?

Evalueringens resultater præsenteres i to kapitler: kapitel 3 Organisering af nye forløb for flyttesager for borgere der ikke kan give samtykke og kapitel 4 Virkninger.

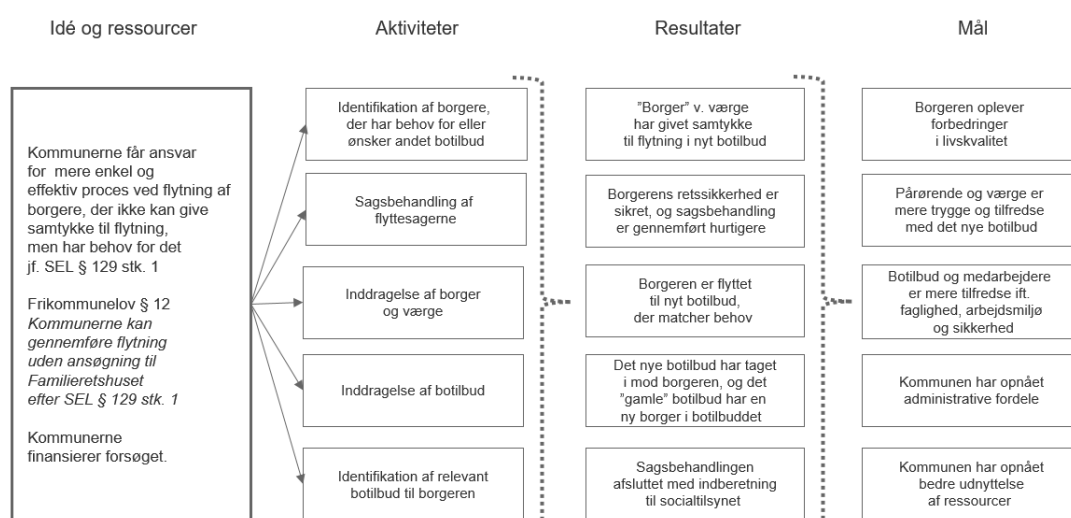
Evalueringens konklusion og perspektivering er indeholdt i det indledende kapitel *Sammenfatning, konklusion og perspektivering*.

2.2 Evalueringens design

VIVE udarbejdede ved opstarten af evalueringen en forandringsteori i samarbejde med de deltagende kommuner. Forandringsteorien indeholder de grundlæggende dele i forsøget fx mål, aktiviteter, ressourcer og antagelser om, hvordan de forskellige aktiviteter vil føre frem til de ønskede mål. Den første version af forandringsteorien for Flytteforsøget er gennem projektpe-

rioden blevet kvalificeret og justeret, og den seneste version fremgår af Figur 2.1. Det er formålet med forandringsteorier, at de løbende kvalificeres og justeres ved at indarbejde erfaringer og ny viden, der udvikles undervejs i arbejdet med udvikling og afprøvning af forsøg, som i dette tilfælde er Flytteforsøget.

Figur 2.1 Forandringsteori for Flytteforsøget



Anm.: Forandringsteorien illustrerer forsøgets grundlæggende elementer og antagelser om årsags-virkningsforhold, der ligger bag Flytteforsøget, og er kvalificeret og justeret undervejs i forsøget.

Note: Forandringsteorien er udarbejdet af VIVE i samarbejde med de seks deltagende frikommuner i forbindelse med opstart af forsøget og kvalificeret i forbindelse med seminar om midtvejsevalueringen i juni 2019.

Kilde: VIVE

Med udgangspunkt i forandringsteorien og hovedspørgsmålene er evalueringen designet med en kombination af kvantitative og kvalitative metoder til indsamling af data. Hovedelementerne i evalueringens design er følgende:

- Metodisk kombination af kvalitative og kvantitative metoder:
 - Til at indsamle kvalitative data er der anvendt interview i flere former, både individuelt og i grupper: 1) telefon, 2) ansigt til ansigt og 3) video via Skype.
 - Til at indsamle kvantitative data er der anvendt registreringskemaer, som kommunernes projektledere og berørte medarbejdere har udfyldt og fremsendt til VIVE.
- Dataindsamling, der er kvalificeret og justeret undervejs i evalueringen på baggrund af praktiske erfaringer med indsamle data fra følgende kilder:
 - borgere, der inkluderes i forsøget, herunder deres brug af medicin, omfang af magtanvendelse, omfang af voldsepisoder, type af flytning og takster for botilbud
 - medarbejderne, der arbejder med flyttesagerne, herunder deres erfaringer med de nye forløb og deres tidsforbrug
 - projektlederne for kommunernes forsøg, herunder deres arbejde med tværgående samarbejde og vurdering af de forandringer, som forsøget skaber
 - værgere, der også kan være pårørende, for udvalgte borgere, herunder deres erfaringer med flytteforløbene og deres virkninger for de borgere de er væрге for.

Det har været udfordrende at indsamle datagrundlaget for evalueringen. COVID-19 har fra marts 2020 betydet, at planlagte interview ansigt til ansigt ikke har kunnet gennemføres ved

besøg, men i stedet er gennemført som video- eller telefoninterview. En del registreringer af fx borgernes medicin, magtanvendelse og voldsepisoder samt medarbejdernes anvendelse af tid har været vanskelige at gennemføre og blev derfor reduceret efter midtvejsevalueringen i 2019. Samlet set er det, på trods disse udfordringer, lykkedes at samle data, der giver grundlag for kvalificerede resultater i denne evaluering af forsøget.

Der er således gennemført både kvalitative interview og observationer samt indsamlet diverse registreringer og dokumenter, se Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Evalueringens datagrundlag

Datatype	Konkret datagrundlag
Kvantitative data	Registreringsskemaer med oplysninger om inkluderede borgere: <ul style="list-style-type: none"> • Personoplysninger • Type af flytning og forhold om denne, fx hvem foreslog flytning, værgens indstilling til forslaget og takst for henholdsvis tilbud, som borgeren er flyttet til og fra • Borgerens brug af medicin, magtanvendelse og eventuel involvering i voldsepisoder.
	Registreringsskemaer med oplysninger om medarbejdernes tidsforbrug <ul style="list-style-type: none"> • Implementering af forsøget • Gennemførelse af aktiviteter ved gennemførelse af flytninger og borgere.
Kvalitative data	Telefoninterview med projektledere (individuelt og gruppe)
	Ansigt til ansigt interview med projektledere og medarbejdere (individuelt og gruppe)
	Videointerview via Skype med medarbejdere (gruppe)
	Telefoninterview med værger, der gerne ville medvirke i evalueringen

Anm.: VIVE har stået for indsamlingen af datagrundlaget

Note: Dataindsamlingen kunne ikke være gennemført uden den store hjælp fra projektlederne i kommunerne, der har formidlet kontakt til de relevante medarbejdere og indhentet accept fra værger til at deltage i interview.

Kilde: VIVE

2.2.1 Kvalitative data

De kvalitative data er blevet indsamlet gennem hele forsøgsperioden, hvor der er gennemført i alt 21 interview med 26 personer fordelt på 6 projektledere, 10 medarbejdere (fx myndigheds-sagsbehandlere og jurist) og 10 værger, som illustreret i Tabel 2.3. Flere af informanterne er indgået i to interview. Alle projektledere blev interviewet i foråret 2019 og to igen i foråret 2020, da de havde nye borgere i Flytteforsøget, mens der ikke var nye borgere i Flytteforsøget i de øvrige kommuner på daværende tidspunkt. Der indgik i alt 10 forskellige medarbejdere i de tre gruppeinterview med medarbejdere og 10 forskellige værger, der gav tilsagn til at deltage i evalueringen.

Tabel 2.3 Evalueringens kvalitative datagrundlag

	Projektledere	Medarbejdere	Værger, der i flere tilfælde er pårørende
Kvalitative interview	8	3	10
Informanter	6	10	10

Anm.: Interviewene er gennemført henholdsvis via telefon, ansigt til ansigt og video via Skype.

Note: VIVE har gennemført interview med hjælp til rekruttering og praktisk gennemførelse fra projektlederne i kommunerne.

Kilde: VIVE

Interviewene er optaget på lydfiler, og der er på baggrund heraf udarbejdet referater med fokus på evalueringens hovedspørgsmål og temaer. Interviewnotaterne er efterfølgende håndteret, gennemlæst og analyseret i det kvalitative analyseprogram NVivo, der understøtter analyser af de enkelte interview og analyser på tværs af alle interview.

2.2.2 Kvantitative data

De kvantitative data er, hvad angår personoplysninger og type af flytninger indsamlet gennem forsøgsperioden, hvor der i alt er inkluderet 64 borgere i Flytteforsøget. De kvantitative data om borgernes medicin, magtanvendelse og voldsepisoder samt medarbejdernes forbrug af tid er primært indsamlet i den første halvdel af evalueringen. Midtvejsevalueringen viste at det var meget krævende for kommunerne og medarbejdere at indsamle disse data. Da VIVE samtidig vurderede, at der var tilstrækkeligt datagrundlag til at evaluere disse dimensioner, blev det aftalt at sætte denne del af dataindsamlingen i bero.

De kvantitative registreringer er alle indsamlet af kommunerne og indsendt til VIVE. Aktivitetsskemaerne vedrører det administrative ressourceforbrug i opstartsfasen af forsøget og er opgjort ved afslutningen af implementeringsfasen for hver af de deltagende kommuner. Alle andre registreringer er opgjort på borgerniveau og løbende indrapporteret til VIVE.

Registreringerne på borgerniveau er indrapporteret i perioden fra medio 2018 til medio 2020. VIVE har i alt modtaget 64 komplette eller delvise registreringer med data om borgere, som kommunerne har opsporet i perioden.

De kvantitative data består af både registreringer fra kontaktpersoner, tovholdere, myndigheds-sagsbehandlere og registerudtræk i form af medicinlister og indberetninger af voldsepisoder og ikke-godkendt magtanvendelse.

2.2.3 Udfordringer i arbejdet med dokumentation

Kommunerne har erfaret, at registreringerne er en betydelig udfordring i deres arbejdsgange, fx fordi data er fordelt mellem flere parter i forvaltning og botilbud og i nogle tilfælde mellem flere kommuner.

Ved midtvejsevalueringen i juni 2019 blev det derfor aftalt at justere dataindsamlingen. VIVEs oplæg til justering af registreringerne blev efterfølgende behandlet på styregruppemødet i frikommunenetværket den 24. oktober 2019. Her blev det besluttet at udfase den fortsatte indrapportering af volds- og magtindberetningerne, medicinforbruget samt tidsforbruget ved inklusion af nye borgere i forsøget samt vurderinger af eventuelle ændringer i ressourceforbruget. VIVE vurderede således, at registreringerne i den første del af forsøgsperioden var tilstrækkelige til at evaluere de ønskede aspekter af forsøget, og det ikke var nødvendigt at foretage disse for kommunerne krævende dele af dataindsamlingen.

3 Organisering af nye forløb for flyttesager for borgere, der ikke kan give samtykke

Kommunernes udgangspunkt for organisering og implementering af Flytteforsøget er, at de nye opgaver med flyttesagerne skal integreres i kommunernes eksisterende organiseringer og procedurer for opsporing, visitation og flytning for borgere i målgruppen til ny bolig, der bedre imødekommer borgernes behov fx særligt botilbud eller plejebolig. Der er altså tale om, at hver kommune skal finde frem til en måde at organisere og udarbejde procedurer mv., der passer ind og fungerer i samspil med deres eksisterende organisation. Det er kommuners organisering af de nye forløb for flyttesager, der er fokus på i dette kapitel, hvor antallet af gennemførte flyttesager og de forskellige typer heraf også præsenteres.

3.1 Organisering og procedurer for de nye flytteforløb

Fire af de seks kommuner har udarbejdet særligt informationsmateriale og beskrivelser af opgaver og ansvar i forskellige dele af sagsforløbene, som beskrives i bilag 4. Det er samtidig de fire kommuner, der har flest flyttesager i forsøgsperioden. Kommunernes medarbejdere fortæller i interview, at det er vigtigt for dem, at de kan få et overblik over det samlede forløb i flyttesagerne og beskrivelse af, hvad deres specifikke opgaver er. Herudover peger medarbejderne på, at det er meget vigtigt, at det er tydeligt, hvorfra de kan få viden og faglig sparring om opsporing af borgere i målgruppen og lovfortolkning, der sikrer, at det er de rigtige borgere, der indgår i disse forløb, og forløbene bliver i overensstemmelse med loven bl.a. i forhold til håndtering af værgemål.

Ved et fokusgruppeinterview med medarbejdere i Herning Kommune fortæller en sagsbehandler, at der er udarbejdet en meget vigtig planche, der hænger i deres afdeling (se bilag 4: Herning Kommune). Her står præcist, hvem der gør hvad i givne situationer, samt hvilke skemaer der skal sendes og modtages. Sagsbehandleren beskriver redskabet som meget overskueligt og nemt at gå til. Herudover tilføjer sagsbehandleren, at det er nemt at komme i kontakt med kommunens tilsynsenhed, hvis der opstår spørgsmål i forbindelse med flytteforløbet. Der kommer hurtigt svar fra tilsynsenheden, der fungerer som en god faglig sparringspartner for sagsbehandleren. En af grundene, der fremhæves i forhold til det gode samarbejde mellem sagsbehandlerne og tilsynsenheden, er, at der er medarbejdere i tilsynsenheden, der tidligere har arbejdet med området som sagsbehandler, og der er skabt en god samarbejdskultur. Det er værd at bemærke, at Herning Kommune har organiseret sig, så det er kommunens tilsynsenhed, der har særlig viden om området, og som også træffer den endelige beslutning, om grundlaget er i orden for, at et flytteforløb for borgere i målgruppen kan gå i gang.

Projektledere og medarbejdere peger på, at det er udfordrende at implementere den nye organisering og procedurer, så alle involverede medarbejdere har tilstrækkelig viden om dem. Det er sjældent, de arbejder med borgere i målgruppen, og oplysningerne om ny organisering og procedurer for en lille speciel målgruppe kan 'drukne' i de andre opgaver og organiseringer.

Erfaringer med organisering og implementering af de nye opgaver og procedurer i forsøgets flyttesager viser, at etableringen af klar organisering, samarbejdskultur og adgang til særlig viden og erfaringer med disse relativt sjældne sager er vigtig. Organiseringen og implementeringen af de nye opgaver og procedurer har, som det uddybes i næste afsnit, ført til opsporing og gennemførelse af meget forskelligt antal flyttesager i kommunerne.

Erfaringerne fra Flytteforsøget ligner resultaterne fra Ankestyrelsens praksistjek af magtanvendelsesreglerne i serviceloven fra marts 2018 (Ankestyrelsen, 2018). Praksistjekket viser, at nogle kommuner ikke bruger servicelovens § 129 så ofte, som de burde, og det begrundes med manglende viden og ansvarsfordeling. Det kan hænge sammen med, at medarbejdere oplever, at det er en faglig udfordring at afgøre, om en borger kan give informeret samtykke til flytning, og der i nogle tilfælde er lang sagsbehandlingstid på at få etableret værgemål, som det også fremgår af praksistjekket (Ankestyrelsen, 2018).

3.2 Flytninger i forsøgsperioden

Der er stor forskel på antallet af borgere i målgruppen, som de enkelte kommuner har opsporet og gennemført flyttesager for i forsøgsperioden. Fordelingen fremgår af Tabel 3.1, der viser, at Herning Kommune har markant flere flyttesager end de øvrige kommuner, set over hele forsøgsperioden. Herning Kommune har således haft 32 ud af 64 registrerede flyttesager. De første 16 flyttesager i Herning Kommune blev gennemført i forsøgsperiodens to første år (2017-2018), hvor 3 andre kommuner havde 8 tilsammen (Favrskov, Silkeborg og Aabenraa), og 2 kommuner ikke havde nogen flyttesager for borgere i målgruppen i denne periode (Randers og Skive).

Silkeborg Kommune har ud over de anførte 11 flyttesager, der indgår i evalueringen, gennemført yderligere 25 flytninger af borgere, der er flyttet fra 2 nedlagte botilbud til et nybygget botilbud. VIVE har valgt at nævne disse flytninger særskilt og ikke inddrage dem i evalueringen, da det er en særlig type flyttesager, hvor borgeren ikke har mulighed for at blive boende i sin eksisterende bolig, hvilket er en central forskel i forhold til de øvrige sager, hvor det skal afklares, om det er bedst for borgeren at blive boende frem for at flytte til en ny bolig.

Medarbejderne i Herning Kommune fremhæver, at antallet af flyttesager afspejler, at kommunen fra start havde en tydelig organisering af forløbene og ikke mindst en samarbejdskultur og gode relationer til kommunens medarbejdere med særlig viden og erfaringer på området. Medarbejderne understreger, at det har stor betydning for opsporing og opstart af flyttesager for målgruppen, at medarbejderne altid kan få hjælp og rådgivning i disse sager. Det gælder fx spørgsmål om opsporing af borgere i målgruppen, håndtering af samtykke, etablering af værgemål, fortolkning af lovgivning mv.

Tabel 3.1 Kommunernes antal af flytteforløb i forsøgsperioden

Kommune	2017	2018	2019	2020	SUM
Favrskov	0	1	7	4	12
Herning	5	11	8	8	32
Randers	0	0	0	3	3
Silkeborg	0	3	3	5	11
Skive	0	0	0	0	0
Aabenraa	0	3	3	0	6
Sum	5	18	21	20	64

Anm.: Antal flytteforløb bygger på kommunernes indrapporteringer, der sluttede i efteråret 2020.

Note: Forarbejdet til flytteforløbene kan starte tidligere, end flytteforløbene sættes i gang og registreres fx ved etablering af nye botilbud.

Kilde: VIVE på baggrund af indberetninger fra kommunerne.

Kommunerne har i Flytteforsøget arbejdet med en række af forskellige relevante muligheder for, hvor borgere i målgruppen kan flytte til, og hvor de kan flytte fra. Disse muligheder fremgår af oversigten over typer af flytninger 'fra og til', der fremgår af Tabel 3.2. Det viser sig, at antagelsen om, at der ville komme en del flytteforløb, hvor borgere flyttede til plejeboliger, ikke er blevet bekræftet med undtagelse af tre flytninger fra bofællesskab til plejebolig.

Flytteforsøgets typer af flytninger er stort set alle flytninger til botilbud, hvor de fleste (34) er unge, der flytter i botilbud, og næst flest (22) er voksne, der flytter fra et botilbud til et andet.

Tabel 3.2 Oversigt over typer af flytninger i forsøgsperioden

Type af flytning	Favrskov	Herning	Randers	Silkeborg	Skive	Aabenraa	SUM
Fra botilbud til botilbud	10	7	3	2	0	0	22
Fra hjem til botilbud (voksen)	0	5	0	6	0	6	17
Fra børnebotilbud til voksenbotilbud	1	9	0	3	0	0	13
Fra hjem til botilbud i forbindelse med 18 år	0	4	0	0	0	0	4
Fra bofællesskab (ikke døgndækket) til plejebolig	0	3	0	0	0	0	3
Fra midlertidigt botilbud til længerevarende botilbud	0	2	0	0	0	0	2
Fra bofællesskab (ikke døgndækket) til botilbud	0	1	0	0	0	0	1
Administrativ flytning i forbindelse med borger, der er flyttet på botilbud inden 18 år	0	1	0	0	0	0	1
Fra botilbud til plejebolig	0	0	0	0	0	0	0
Fra hjem til plejebolig (voksen)	0	0	0	0	0	0	0
Fra plejebolig til plejebolig	1	0	0	0	0	0	1
I alt antal flytninger	12	32	3	11	0	6	64

Anm.: Oplysningerne om type af flytning bygger på kommunernes indberetninger, der sluttede i efteråret 2020.

Kilde: VIVE på baggrund af opgørelser fra kommunerne.

Det relativt lave antal flytteforløb skal ses på en baggrund, hvor kommunerne ud fra oplysninger ved interview med projektledere og medarbejdere har haft meget få eller ingen flyttesager under servicelovens § 129 stk. 1 i årene op til Flytteforsøget. Flere projektledere og jurister forklarer, at det lave antal flytninger kan skyldes, at paragraffen er restriktiv, og særligt at punkt 4 i servicelovens § 129 stk. 1 sjældent kan dokumenteres: *4) den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade*. Det betyder, at kommunerne undlader at starte en flyttesag, hvilket de ser som et problem, da borgerens situation skal forværres frem for, at man kan forebygge, at borgeren bliver mere selvskadende igennem en tidligere flytning.

Flytteforsøget og kommunernes egen organisering og procedurer for flytteforløb viser meget forskellige resultater i forhold til antal flytninger. I to kommuner er der ikke kommet væsentligt flere sager, mens der er kommet en del flere i tre kommuner, og der er kommet væsentligt flere i to kommuner. Før forsøget var det kommunernes vurdering, at de nok ville have omkring fem flyttesager om året for målgruppen af borgere i målgruppen for servicelovens § 129 stk. 1.

Antallet af borgere i målgruppen med behov for flytning varierer naturligvis fra år til år inden for den enkelte kommune og mellem kommunerne. Det er en del af forklaringen på variationerne i antallet af flyttesager. Desuden vil det altid være usikkert, om det er lykkedes at opspore alle

borgere i målgruppen med behov for flytning. Kommunernes arbejde med opsporing og gennemførelse af flytteforløb for målgruppen er derfor to andre dele, der kan bidrage til forklaring af variationerne i antallet af flytninger. I interview fortæller nogle medarbejdere, at det kan være svært at vide, om borgeren er i målgruppen, og dernæst kan det være svært at overskue, hvad der skal ske i disse sjældne flyttesager. Heri kan der ligge to vigtige forklaringer på forskelle i antal flyttesager både inden for og mellem kommuner.

4 Virkninger

Dette kapitel formidler evalueringens resultater i forhold til, om Flytteforsøget har skabt de ønskede virkninger for borgere, medarbejdere og værger/pårørende, samt kommunernes administration og økonomi i flyttesagerne. Hovedresultaterne sammenfattes i de tre afsnit, der sætter fokus på forsøgets virkninger for henholdsvis: a) *borgere, værger og pårørende*, b) *medarbejdere og projektledere* og c) *kommunernes administration og økonomi*.

4.1 Borgere, værger og pårørende

Målgruppen for Flytteforsøget er borgere omfattet af servicelovens § 129 stk. 1, der gælder for borgere, der ikke kan give informeret samtykke til flytning på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. For denne målgruppe er værge og pårørende vigtige at inddrage, idet de er afgørende for sikring af borgerens restsikkerhed og hjælp til selvbestemmelse, fx at træffe vigtige beslutninger med stor betydning for livsvilkår og livskvalitet så som beslutningen om, hvor borgeren gerne vil bo. Da denne gruppe af borgere ikke kan medvirke i interview, er borgernes værger, der i en del tilfælde også er pårørende, blevet spurgt, om de vil deltage i kvalitative interview om borgernes flytteforløb og virkningerne heraf for borgerne, som værgerne bedømmer dem.

Evalueringen af virkninger for borgere i Flytteforsøget bygger også på kvantitative oplysninger fra kommunen bl.a. oplysninger om antal opsporede borgere, type af flytning, takster for botilbud, medicinforbrug, magtanvendelse og voldsepisoder. Herudover er der indsamlet kvalitative data fra interview med medarbejdere i alle kommuner og værger for seks borgere i Herning Kommune og værger for fire borgere i Silkeborg Kommune.

De borgere, der er opsporet og identificeret i Flytteforsøget, har haft værger, der i en del tilfælde er pårørende, der på vegne af borgeren har givet udtryk for, at de var positive over for forslaget om at finde en anden bolig til borgeren. I nogle tilfælde, særligt når det gælder unge, der skal flyttet hjemmefra, er det pårørende, der tager initiativ til af foreslå flytning, men ellers er det i hovedsagen borgerens sagsbehandler eller borgerens botilbud, der foreslår flytning.

Det er et mål med Flytteforsøget at opnå opsporing og identifikation af de borgere i målgruppen, der har behov for flytning. Det er ikke muligt at svare præcist på, om det er tilfældet, men evalueringen viser, at der er meget stor forskel på antal opsporede borgere i kommunerne. Der er store udsving i antal opsporede borgere i de fire år, Flytteforsøget er gennemført, med undtagelse af Herning og Skive, der danner de to yderpunkter, når det gælder antal borgere i gennemsnit pr. år. Herning har i gennemsnit otte borgere, mens Skive har nul borgere i gennemsnit i forsøgsperioden. Der er mange grunde til, at der kan være forskelle på antal af borgere i målgruppen, men variationerne er så store, at de peger på, at det næppe er alle relevante borgere i målgruppen, der bliver opsporet og identificeret i kommunerne. Evalueringen kan ikke svare præcist på dette spørgsmål, men medarbejdere og projektledere peger på særligt tre grunde til, at antallet af flyttesager kan variere. Den ene grund er vurderingen af, om borgeren hører under servicelovens § 129 stk. 1, der indeholder restriktive bestemmelser, fx at borgeren udsætter sig selv for væsentlig personskade. Den anden grund er, at der kan være forskellige faglige vurderinger af borgernes grundlag for at give samtykke, herunder stiltiende samtykke. Den tredje grund er forskellige faglige vurderinger af, hvilke indsatser der kan sættes i værk, så borgeren kan blive boende i sin eksisterende bolig.

Det er et krav og mål i Flytteforsøget, at borgerens værge bliver inddraget og giver samtykke til borgerens flytning. Evalueringen viser, at værgerne, der i mange tilfælde også er pårørende, bliver inddraget og er positiv over for forslag til flytning. Det viser sig også, at forløbene kan gennemføres hurtigere, hvis borgere allerede har fået beskikket værge, når flytteforløbet begynder. Hvis der først skal beskikkes en værge, når flytteforløbet begynder, så tager det en del ekstra tid, som alle parter oplever er uheldig og besværliggør forløbet, fx at kunne udnytte ledige pladser i ønskede botilbud.

Det store mål med Flytteforsøget er, at borgerne i målgruppen får mulighed for at flytte til en bolig, der imødekommer deres behov og har den virkning, at de oplever forbedringer i deres livskvalitet. Evalueringen viser ud fra de kvantitative registreringer af borgernes medicin, magt-anvendelser og voldsepisoder, at borgernes situation i al væsentlighed er stabil på disse områder og ikke giver god information om ændringerne som antaget i udgangspunktet for evalueringen. Ud fra de kvalitative interview med 10 værger viser evalueringen, at borgerne opnår en bedre boligsituation og højere livskvalitet ved at flytte til det nye botilbud. Det betyder ikke, at værgerne er tilfredse med alt i flytteprocessen og alt ved de botilbud, som borgerne tilbydes og flytter til, men at der er tale om, at det nye botilbud bedre imødekommer borgerens behov.

4.2 Medarbejdere og projektledere

Medarbejderne bliver udfordret af den nye organisering og de nye procedurer i Flytteforsøget. De understreger, at det er vigtigt med klar formidling af, hvem der skal gøre hvad og hvornår i flyttesagerne, og ikke mindst at det er vigtigt, at det er muligt at få råd og vejledning. Medarbejderne fra de kommuner, der har flest flyttesager, understreger særligt behovet for adgang til råd og vejledning i forhold til opsporing og identifikation af borgerne i målgruppen, beskikelse af værge og fortolkning af lovgivningen.

Medarbejderne, der har gennemført flyttesager, udtrykker stor faglig tilfredshed med, at det lykkedes at gennemføre flytteforløb, hvor borgerne ender med at leve i et botilbud, der bedre imødekommer borgernes behov og bidrager til bedre livskvalitet.

4.3 Kommunernes administration og økonomi

Flytteforsøget har også mål om, at kommunerne skal opnå mere enkel administration og bedre økonomi, ved at de selv kan gennemføre flytning for borgere, der ikke kan give samtykke og er i målgruppen for servicelovens § 129 stk.1.

Kommunerne oplever, at det er administrativt krævende at indstille flyttesager til Familierets- huset, der stiller krav om ret omfattende dokumentation for at behandle flyttesagerne efter servicelovens § 129 stk.1. Flyttesagerne kræver naturligvis også en del administrativt arbejde og grundig dokumentation, når kommunerne selv skal gennemføre dem, men de vurderer, at det kan gøres mere enkelt og med lige så god kvalitet som Familieretshuset.

Dokumentationen af tidsforbrug i flyttesagerne giver ikke grundlag for at sige, at der er tale om en væsentlig nedgang i tidsforbruget, men det har også vist sig vanskeligt at foretage en præcis registrering af det reelle tidsforbrug og adskille det fra andre opgaver i forhold til borgernes samlede sagsforløb.

Fra interview med projektledere og medarbejdere er dog nogle ret klare udsagn om, at erfaringerne fra en del flyttesager er, at de er gennemført med en mærkbar reduktion i den tid, der er brugt på sagsbehandling og dokumentation. Projektledere og medarbejdere formidler også erfaringer med, at de har bedre mulighed for at administrere sagerne mere sammenhængende, bl.a. fordi de ikke skal henvise til og afvente svar fra Familieretshuset, og de ikke skal inddrage en advokat i flytteforløbene. Borgerne skal dog stadig have beskikket en værge og her gør det en stor forskel for sammenhængen og administrationen af sagernes forløb, om borgerne allerede har en værge eller først skal have beskikket en værge, når flyttesagen begynder. I de sager, hvor kommunerne ikke har beskikket en værge til borgere, kommer der således til at indgå sagsbehandlingstid til denne proces, der gennemføres af Familieretshuset.

Kommunernes brug af ressourcer til at igangsætte forsøget har ikke været store, men dog med forskelle, der afspejler, at de nye opgaver og procedurer var mere enkle for nogle kommuner og mere krævende for andre at integrere i kommunernes eksisterende organisering og procedurer.

Som tidligere nævnt er det tvivlsomt, om der er væsentlige besparelser i ressourceforbrug, når det gælder selve gennemførelsen af flyttesagerne, hvor den mest tydelige reduktion er, at udgiften til en advokat falder væk, hvilket er variabelt, men anslås til typisk at være omkring 20.-30.000 kr. pr. flyttesag.

Når det gælder ressourceforbruget til betaling af botilbuddenes takster, så viser dokumentationen, at der i forbindelse med meget få borgeres flytninger sker et mindre fald i den takst, som det nye botilbud koster i forhold til det botilbud, borgeren flyttede fra. I hovedparten af flyttesagerne stiger taksterne på botilbud i forbindelse med borgernes flytning.

Projektledere og medarbejdere peger i de kvalitative interview på det samme mønster med stigende takster. De peger også på, at resourcespørgsmålet i langt højere grad bør ses i sammenhæng med, at man udnytter kapaciteten af botilbud bedst muligt. Her fremhæver de, at det er vigtigt, at de rimeligt hurtigt kan imødekomme borgernes behov med de rigtige botilbud, og flytteforløbene kan gennemføres, så man undgår, at botilbud står tomme. Evalueringen har ikke inddraget de komplekse data, der kan belyse disse relevante spørgsmål om udnyttelse af kapaciteten af botilbud bedst muligt. Det gælder også de ekstraomkostninger, der kan være forbundet med supplerende ydelser, hvis borgerne skulle blive boende i det botilbud, de fraflytter. Det står rimeligt klart at Flytteforsøget viser muligheder for at skabe mere sammenhæng og fremdrift i flyttesagerne, hvilket har en betydning for kommunernes muligheder for at sikre den bedst mulig udnyttelse af kapaciteten af botilbud.

Litteratur

- Ankestyrelsen 2018, *Ankestyrelsens praksistjek af Magtanvendelsesreglerne i serviceloven*, Ankestyrelsen, København.
- Ballegaard, S.A., Ruge, M. & Lohse, C. 2021, *Teknologi i plejen af borgere med demens eller kognitivt handicap. Evaluering af syv frikommuners forsøg med teknologiske hjælpemidler og særlige døråbnere til borgere, der ikke kan give samtykke*, VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København.
- Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K. 2009, *Nye veje i evaluering*, Academica, København.
- Social- og Indenrigsministeriet 2020a, *Om Frikommuneforsøg II*. Available: <https://sim.dk/arbejdsomraader/frikommuneforsog/frikommuneforsog-ii-2016-2020/> [2020, 22. maj].
- Social- og Indenrigsministeriet 2020b, *De otte frikommunenetværk*. Available: <https://sim.dk/arbejdsomraader/frikommuneforsog/frikommuneforsog-ii-2016-2020/de-otte-frikommunenetvaerk/> [2020, 7. juli].
- Social- og Indenrigsministeriet 2018, *Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk. LBK nr 831 af 25/06/2018*, Social- og Indenrigsministeriet, København.
- Social- og Indenrigsministeriet 2017, *Bekendtgørelse om offentliggørelse, evaluering og indberetning af forsøg, der gennemføres af frikommunenetværk, og videreførte forsøg efter lov om frikommuner m.v. BEK nr 841 af 22/06/2017*, Social- og Indenrigsministeriet, København.
- Social- og Indenrigsministeriet 2016, 15. januar-last update, *Invitation til nyt frikommuneforsøg*. Available: <https://sim.dk/media/8351/invitation-til-nyt-frikommuneforsog.pdf> [2020, 22. maj].

Bilag 1 Lovgrundlag for frikommunenetværk

Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk

Herved bekendtgøres lov nr. 658 af 8. juni 2017 om frikommunenetværk med de ændringer, der følger af lov nr. 1570 af 19. december 2017 og lov nr. 749 af 8. juni 2018.

Kapitel 1

Formål og varighed

§ 1. Formålet med denne lov er at give kommuner, der er organiseret i frikommunenetværk, jf. § 2, mulighed for at gennemføre forsøg indtil den 31. december 2021 med henblik på at kunne bidrage til en bedre opgaveløsning til gavn for borgerne gennem effektiviseringer, regelforenklinger og bedre styring i kommunerne.

Stk. 2. Aftaler indgået inden for rammerne af §§ 26 f og 26 k kan have varighed ud over den 31. december 2021.

Kapitel 2

Anvendelsesområde

§ 2. Der etableres frikommunenetværk inden for følgende temaer og med følgende kommuner som deltagere:

- 1) Frikommunenetværk om en mere fleksibel og effektiv beskæftigelsesindsats, herunder nytænkning af integrationsområdet, med Aalborg, Brønderslev, Frederikshavn, Hjørring, Jammerbugt, Læsø, Mariagerfjord, Morsø, Rebild, Thisted og Vesthimmerlands Kommuner.
- 2) Frikommunenetværk om billige boliger og fleksible boligløsninger med Favrskov, Høje-Taastrup, Københavns, Randers, Roskilde og Aarhus Kommuner.
- 3) **Frikommunenetværk om bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde med Favrskov, Herning, Holstebro, Randers, Silkeborg, Skive og Aabenraa Kommuner.**
- 4) Frikommunenetværk om børn som vores vigtigste ressource med Gladsaxe, Guldborgsund og Ikast-Brande Kommuner.
- 5) Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde med Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk og Rudersdal Kommuner.
- 6) Frikommunenetværk om sammenhængende indsatser på tværs af sektorområder med Esbjerg, Københavns, Odense, Randers og Aarhus Kommuner.
- 7) Frikommunenetværk om en plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren med Allerød, Ballerup, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød Kommuner.
- 8) Frikommunenetværk om øget borgerinvolvering og samskabelse med Assens, Holbæk, Nordfyns, Ringkøbing-Skjern, Slagelse og Aarhus Kommuner.

Stk. 2. Regioner kan samarbejde med frikommunenetværkene om at udføre forsøg, i det omfang det fremgår af denne lov.

§ 3. Kommunerne i et frikommunenetværk kan alene gennemføre forsøg inden for frikommunenetværkets tema.

§ 4. Kommuner, der deltager i et frikommunenetværk, kaldes frikommuner.

Stk. 2. Kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, der alene har frikommuner inden for samme netværk som deltagere, kan omfattes af forsøg inden for frikommunenetværkets tema.

(...)

Kapitel 5

Børne- og socialministerens område

(...)

§ 12. Børne- og socialministeren kan godkende frikommuneforsøg, hvorefter kommunalbestyrelsen i en frikommune i frikommunenetværket om bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde kan træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der ikke modsætter sig en flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, hvis kommunalbestyrelsens indstilling om flytning tiltrædes af den værge, som statsforvaltningen har beskikket, jf. § 131 i lov om social service. Kommunalbestyrelsen kan alene træffe afgørelse efter 1. pkt., når

- 1) ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) det i det konkrete tilfælde vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Stk. 2. Børne- og socialministeren godkender forsøg efter stk. 1 på baggrund af en samlet vurdering. Godkendelsen er betinget af, at kommunalbestyrelsen redegør for, hvorledes ordningen tilrettelægges, således at målgruppen for forsøget er klart afgrænset.

Stk. 3. Bestemmelserne i §§ 124 og 124 a, § 129, stk. 5, og §§ 131-137 i lov om social service finder tilsvarende anvendelse ved forsøg efter stk. 1.

Stk. 4. Tilladelser efter stk. 1 kan kun gives til den kommune, der har pligt til at yde hjælp til en borger efter lov om social service, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Bilag 2 Servicelovens § 129 stk. 1-3

Optagelse i særlige botilbud uden samtykke

§ 129. Kommunalbestyrelsen kan, jf. § 131, indstille til Familieretshuset at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke hertil, jf. dog § 136 f, skal optages i et bestemt botilbud efter denne lov, botilbud i boliger opført efter den nu ophævede lov nr. 378 af 10. juni 1987 om boliger for ældre og personer med handicap, friplejebolig efter lov om friplejeboliger eller botilbud efter lov om almene boliger m.v., når

- 1) det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- 3) den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- 4) den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade og
- 5) det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i ganske særlige tilfælde indstille til Familieretshuset, at der træffes afgørelse om, at en person, der er optaget i et botilbud som nævnt i stk. 1, og som mangler evnen til at give informeret samtykke, kan flyttes til en anden tilsvarende bolig, hvor omsorgen for personen kan varetages, selv om betingelserne i stk. 1, nr. 1-5, ikke er opfyldt, hvis det skønnes at være i den pågældendes egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for, at den pågældende kan bevare tilknytning til sine pårørende.

Stk. 3. Det skal indgå i kommunalbestyrelsens vurdering efter stk. 1, hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp til og opsyn med den pågældende.

Folketinget vedtog 23. april 2019 ” Lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love. (Ændrede regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne og indførelse af mulighed for målretning af botilbud til unge og kommunal dækning af skader forvoldt af lejere i almene boliger).

Lovændringen betød at § 129 stk. 2 blev flyttet til § 136f og trådte i kraft 1. januar 2020.

Bilag 3 Ansøgning: Udfordre anvendelse af § 129 om optagelse i botilbud



Ansøgning om konkrete forsøg i Frikommuneforsøg II

Frikommunenetværk	Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde.		
Titel på forsøg	Udfordre anvendelse af § 129 om optagelse i botilbud.		
Deltagerkommuner	Aabenraa Kommune Favrskov Kommune Herning Kommune Holstebro Kommune Randers Kommune Silkeborg Kommune Skive Kommune		
Faglig kontaktperson	Sanne Ramsdal, Favrskov Kommune		
	Telefon	8964 2116	E-mail
Netværkskoordinator	Sanne Ramsdal, Favrskov Kommune		
	Telefon	8964 2116	E-mail
Dato for ansøgning	1. december 2016		

1. Beskrivelse af forsøget
<p>Serviceovens § 129 indskrænker kommunernes mulighed for at tilbyde borgere med handicap et bedre egnet botilbud end det nuværende. Formålet med dette forsøg er at give borgere med en fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, der ikke kan give et informeret samtykke, bedre mulighed for at flytte mellem botilbud og plejeboliger.</p> <p>Baggrund for forsøget</p> <p>Borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelses livsvilkår forandrer sig i løbet af deres liv. Deres funktionsnedsættelse kan ændre sig eller der kan ske forandringer i deres nærmiljø. Det faktum, at flere borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse lever længere end tidligere, sandsynliggør, at denne ændring sker. Det er derfor langt fra sikkert, at det botilbud, som er borgerens aktuelle hjem, er det bedst egnede for borgeren resten af vedkommendes liv.</p> <p>Formålet med magtanvendelsesreglerne i serviceloven er at beskytte borgere mod indgreb i den personlige frihed. Reglerne kan dog også resultere i forskelsbehandling og omsorgssvigt. Hvis en borger mangler evnen til at give et informeret samtykke til en flytning, så medfører magtanvendelsesreglerne i praksis, at borgeren ikke får mulighed for et bedre egnet botilbud. Dermed stilles borgere, der ikke kan give et informeret samtykke, ringere i forhold til flyttemuligheder end andre borgere ifølge servicelovens kapitel 24.</p>

Kravene til en flytning efter servicelovens § 129 stk. 1 er:

- 1) det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- 3) den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- 4) den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig skade.

Det er stort set umuligt at løfte denne bevisbyrde med mindre borgerens nuværende botilbud skal nedlægges/omorganiseres. Borgeren kan i praksis risikere at blive stavnsbundet til sin pågældende bolig i et botilbud.

En ansøgning om flytning uden samtykke efter § 129 stk. 1 er meget bureaukratisk og omkostningsfuld selv i de situationer, hvor borgeren ikke modsætter sig flytning og pårørende/værge og fagpersonalet er fuldstændig enige om en flytning. Selv her skal borgeren have beskikket en advokat og flytningen skal godkendes i Statsforvaltningen.

Ofte vil flytningen til f.eks. nyere og mere tidssvarende omgivelser (der er bedre egnet til målgruppen) blive afvist, hvis borgerens behov kan tilgodeses i det nuværende botilbud, fx ved at øge hjælpen i det nuværende tilbud.

Ved at flytte borgeren vil det være muligt at undgå denne øgning af hjælp. En flytning vil i sådanne tilfælde betyde, at borgeren kan bo i et bedre egnet tilbud, samtidig med at der opnås en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Hvis borgeren lider af en fremadskridende lidelse som fx demens, er reglerne mere lempelige. I disse tilfælde er det tilstrækkeligt, at kommunen og værgeren er enige om flytningen, hvis borgeren ikke aktivt modsætter sig. Sagen skal i disse tilfælde ikke godkendes af Statsforvaltningen og borgeren får heller ikke beskikket en advokat. I praksis er der derfor stor forskel på reglerne på ældre- og handicapområdet.

Eksempel på udfordring:

En udviklingshæmmet mand bor på 1. sal i et botilbud i en lejlighed med direkte adgang til fællesstue. Manden reagerer generelt voldsomt på udefrakommende stimuli og bliver derfor meget forstyrret af de andre beboere, der benytter fællesstuen. Dette giver anledning til udadreagerende adfærd fra mandens side. Det er ikke muligt fysisk at skærme manden fra fællesarealerne eller stimuli herfra i de eksisterende rammer.

Manden kan ikke give informeret samtykke til at flytte ind i et andet botilbud, men ville ifølge både personalet på botilbuddet samt de pårørende og værgeren profitere af et botilbud, hvor hans bolig ikke havde direkte adgang til fællesarealer. Statsforvaltningen har givet afslag på flytning efter § 129 stk. 1. Begrundelsen er, at hjælpen kan gennemføres i den hidtidige bolig, og at han ikke udsætter hverken sig selv, de øvrige beboere eller personalet for væsentlig personskade. Den nuværende adfærd har "kun" givet anledning til mindre fysiske skrammer og utryghed blandt de øvrige beboere. Han vil ej heller kunne flyttes efter § 129 stk. 2, da han ikke er dement. Han kan derfor ikke flyttes med de nuværende regler.

Retssikkerhed

Borgernes retssikkerhed er vigtig i forhold til det her ansøgte forsøg. Kommunerne der deltager i forsøget vil derfor være særligt opmærksomme på at sikre borgernes retssikkerhed. Såfremt det på forhånd vurderes, at en borgere vil modsætte sig en flytning, vil flytningen ikke blive gennemført.

I de tilfælde, hvor borgere flytter i botilbud underlagt Socialtilsynet, vil kommunen skulle indberette flytning foretaget med udgangspunkt i den lovhjemmel, som der ansøges om, til Socialtilsynet.

Ifølge § 129 stk. 2 skal kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af den værge, som statsforvaltningen har beskikket, jf. § 131. Denne betingelse foreslås ikke ændret. Samtidig vil kommunerne bestrebe sig på at sikre samtykke fra nærmeste pårørende til borgeren.

Målgruppe

Målgruppen for dette forsøg er personer med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, som har ophold i botilbud, botilbudslignende boformer i almene boliger og plejeboliger, og som ikke kan give et



informeret samtykke til en flytning. Målgruppen inkluderer ikke personer, hvor det på forhånd vurderes, at personen vil modsætte sig flytningen fx i forbindelse med, at personens ejendele bliver flyttet til personens nye bolig.

Eventuelle servicemæssige konsekvenser

Borgerne vil kunne opleve at kunne modtage et mere egnet og fagligt bedre tilbud end det, som de modtager aktuelt. Dette på trods af deres manglende evne til at afgive informeret samtykke til en flytning.

2. Mål og forventede resultater

De overordnede mål for forsøget er:

- at kunne tilbyde løsninger, der er mest muligt individuelt tilpassede og tilgodeser den enkelte borgers interesser.
- at kunne tilbyde mere sikre og mere tryghedsskabende løsninger, så borgerne ikke er til fare for sig selv, deres naboer og personale.
- at kunne imødekomme et ønske om flytning fra pårørende/værge og "borgeren".

Samtidig er det et mål med forsøget at undersøge, om forbedringen af borgerens adgang til nyere og bedre tilbud medfører:

- en stigning i antallet af borgere, som flytter fra et botilbud til et andet botilbud.
- en stigning i antallet af borgere, som flytter fra et botilbud til plejehjem.
- en øget følelse af indflydelse i form af, at de pårørende/værge føler, at borgeren kan flytte til et bedre og eventuelt nyere botilbud.
- en øget trivsel hos borgeren.
- en ændring i hvordan ressourcerne udnyttes, herunder om der bliver mere tid til øvrige beboeres velfærd og trivsel.

Det forventes, at man på baggrund af disse mål samtidig vil kunne mindske risikoen for 'tilsanding' af kommunernes tilbud. Forsøget vil give mulighed for, at borgere, der ikke længere profiterer 100 procent af et tilbud kan flytte til et bedre egnet tilbud. Det vil samtidig åbne mulighed for, at en ny borger kan flytte ind i det pågældende tilbud. Dette er dog ikke et mål i sig selv for frikommunenetværket, men et sandsynligt resultat som konsekvens af de ovenstående mål. Dette vil betyde, at kommunerne får bedre mulighed for at vurdere og tilpasse kapaciteten på botilbuddene.

3. Konkrete behov for forsøgshjemler, undtagelser fra gældende lovgivning mv.

Der ønskes ændring af servicelovens § 129, således at § 129 stk. 2 udvides til at dække målgruppen for dette forsøg. Servicelovens § 129 stk. 2 lyder som følger:

Stk. 2. For personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, jf. § 124 a, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, og hvor den psykiske funktionsnedsættelse er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af den værge, statsforvaltningen har beskikket, jf. § 131, når

- 1) ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) det i det konkrete tilfælde vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Frikommunenetværkets forslag til en lovhjemmel for forsøget vil være at benytte ovenstående lovtekst, hvor sætningen "og hvor den psykiske funktionsnedsættelse er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende" fjernes, således at målgruppen for bestemmelsen udvides fra primært at gælde for demente til at omfatte personer med betydelig og varigt psykisk funktionsnedsættelse, fx udviklingshæmmede.



4. Hvordan realiseres de forventede resultater

For at gøre processen så enkel som mulig vil forsøget blive tilrettelagt i hver enkelt kommune med udgangspunkt i de eksisterende procedurer for visitation og flytning mellem tilbud. Frikommunenetværket vil løbende sparre med hinanden og udveksle erfaringer for at kunne udvikle videre på forsøget undervejs.

Det er muligt, at en eller flere kommuner vil udarbejde nye retningslinjer for hvordan en borgers behov vurderes eller undersøge nye måder at sammensætte et visitationsudvalg på. Hovedmålet vil dog være at minimere administrative forandringer, med mindre disse er nødvendige for at sagsgangen fortsat er faglig forsvarlig.

5. Evaluering

Den nærmere evaluering af forsøget opbygges i samarbejde med KORA i løbet af foråret 2017. Der vil som udgangspunkt blive taget afsæt i en virkningsevaluering, hvor der er opstillet følgende foreløbige programteori:

Ændret lovhjemmel -> mere smidige processer -> flere flytninger -> individuelt tilpassede løsninger -> bedre velvære hos borgeren; oplevelse af indflydelse hos værge/pårørende; bedre ressourceudnyttelse.

På den baggrund opstilles følgende foreløbige evalueringsspørgsmål:

- Hvad kendetegner processerne i forbindelse med afgørelse om flytning?
- Volume - hvor mange borgere flytter i hver kommune og samlet i netværket på baggrund af den lovhjemmel, som ønskes? Sker der en udvikling i antallet af flytninger i løbet af forsøgsperioden? Hvad er forholdet mellem anmodninger om flytning og faktiske flytninger?
- Er der sket ændringer i ressourceanvendelsen i forhold til indsatsen overfor borgeren?
- Skabes der individuelt tilpassede løsninger? Hvad kendetegner løsningerne?
- Borgerens velvære – oplever pårørende/værge og personale, at borgeren har det bedre efter en flytning?
- Hvordan oplever værge/pårørende mulighederne for indflydelse?

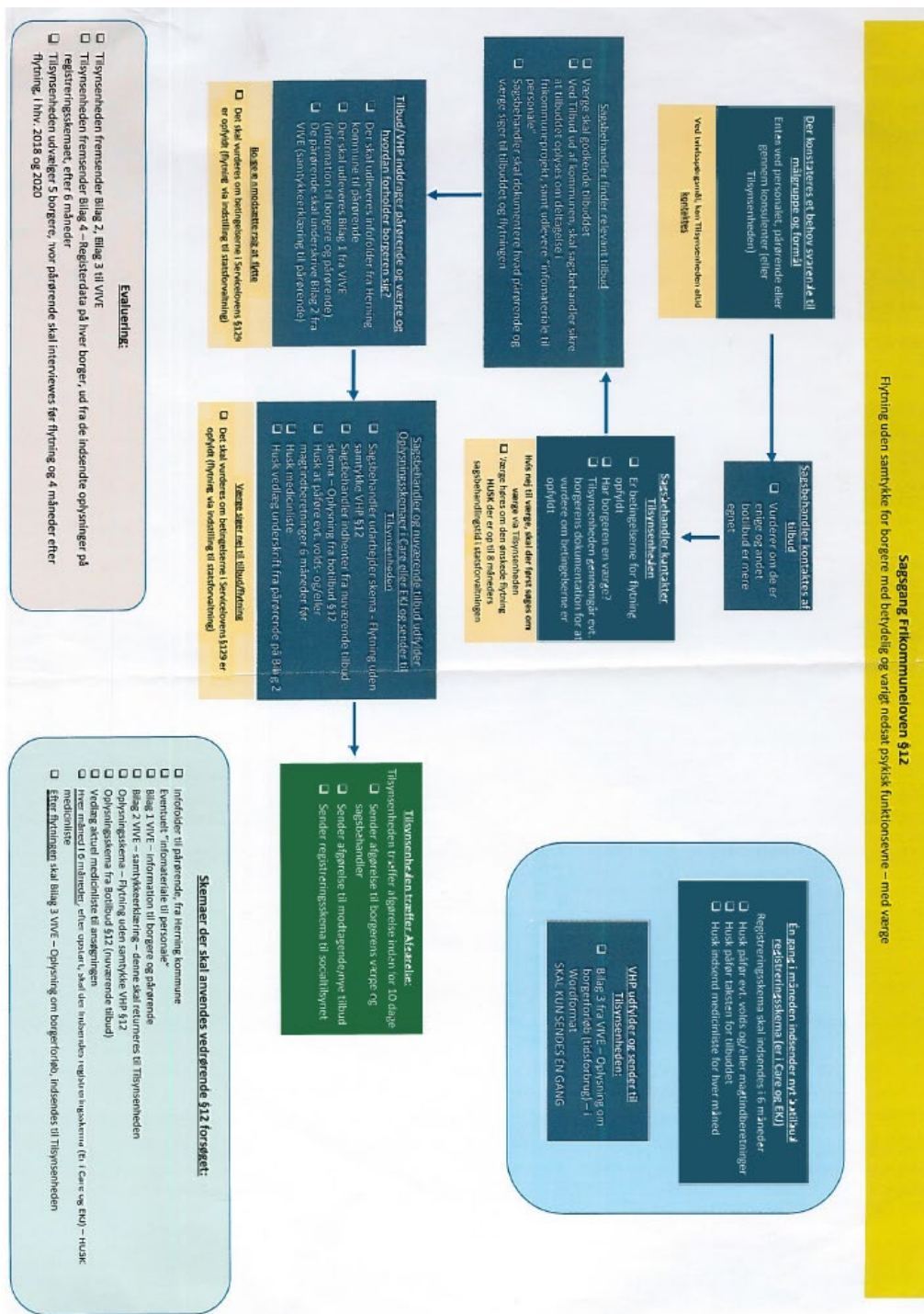
Det vil blive overvejet, om der skal foretages audit af konkrete cases og deres forløb, indsamling af oplysninger om antallet af flytninger, interview med ansatte og pårørende samt monitorering af ressourceanvendelsen på forskellige typer af ydelser.

Samtidig vil det blive overvejet, om der ved forsøgets start skal etableres en baseline der angiver antallet af flytninger pr. år og forholdet mellem anmodninger og flytninger i den forgangne periode.

Bilag 4 Eksempler på organisering af flyttesager for borgere, der ikke kan give samtykke under frikommuneforsøget

Herning Kommune

Eksempel på organiseringen af sagsgange for flyttesager efter frikommuneloven § 12:



Favrskov Kommune

Eksempel på organiseringen af sagsgange for flyttesager efter frikommuneloven § 12:

Flytning uden samtykke

Frikommuneforsøg



Ifølge § 12 i lov om frikommunenetværk, vil frikommunerne få bedre mulighed for at flytte borgere med psykiske funktionsnedsættelser ind i botilbud

En indstilling om flytning til botilbud for borgere, der ikke selv kan give samtykke er i dag en administrativ tung og dyr proces – og i langt de fleste tilfælde slet ikke en mulighed for borgere, der allerede bor i et botilbud eller i en plejebolig.

For borgere med demens findes der en særlig regel, der gør at disse nemmere kan flyttes til den rette plejebolig eller botilbud. Idet livsvilkårene også ændrer sig for borgere med varige psykiske funktionsnedsættelser, vil også disse kunne have behov for at skifte bolig i løbet af deres liv, selv om de måske allerede bor i et botilbud

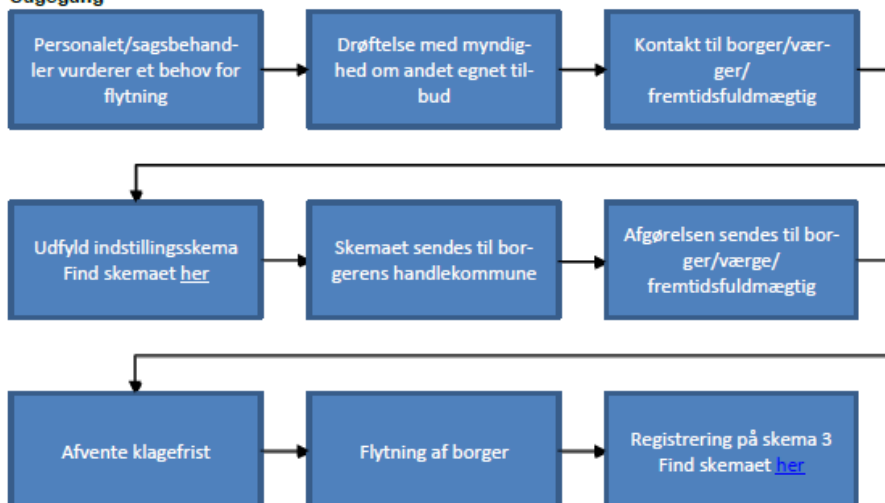
Dette bliver nu en mulighed med det nye frikommuneforsøg i lov om frikommunenetværk § 12.

Ifølge denne kan Favrskov kommune i samarbejde med værgerne træffe beslutning om flytning til et botilbud eller plejecenter, hvis:

- Borger er omfattet af målgruppen i servicelovens § 124 a
- Borger kan ikke give samtykke til flytningen eller overskue konsekvenserne heraf
- Borger modsætter sig ikke flytningen
- Ophold i botilbud eller plejecenter er påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp
- Det vurderes mest hensigtsmæssigt for borgeren
- Borgerens handlekommune er frikommune

Personalet for borgere på egne tilbud eller rådgiver for borgere på tilbud udenfor kommunen udfylder nedenstående skema hvis de bliver opmærksomme på et behov for en flytning af en udviklingshæmmet borger til et botilbud eller en plejebolig, og ovenstående kriterier vurderes at være opfyldt.

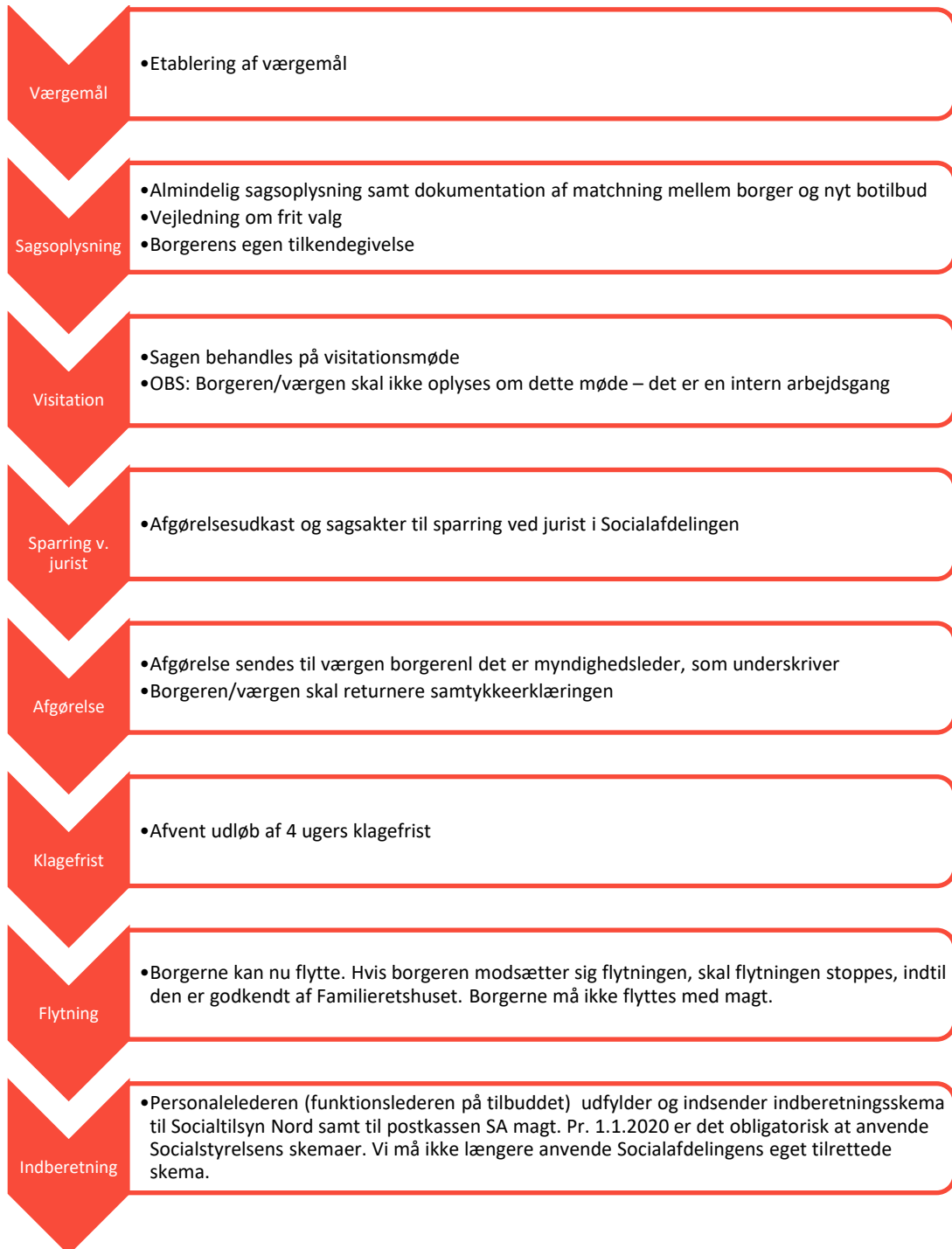
Sagsgang



Silkeborg Kommune

Eksempel på organiseringen af sagsgange for flyttesager efter frikommuneloven § 12:

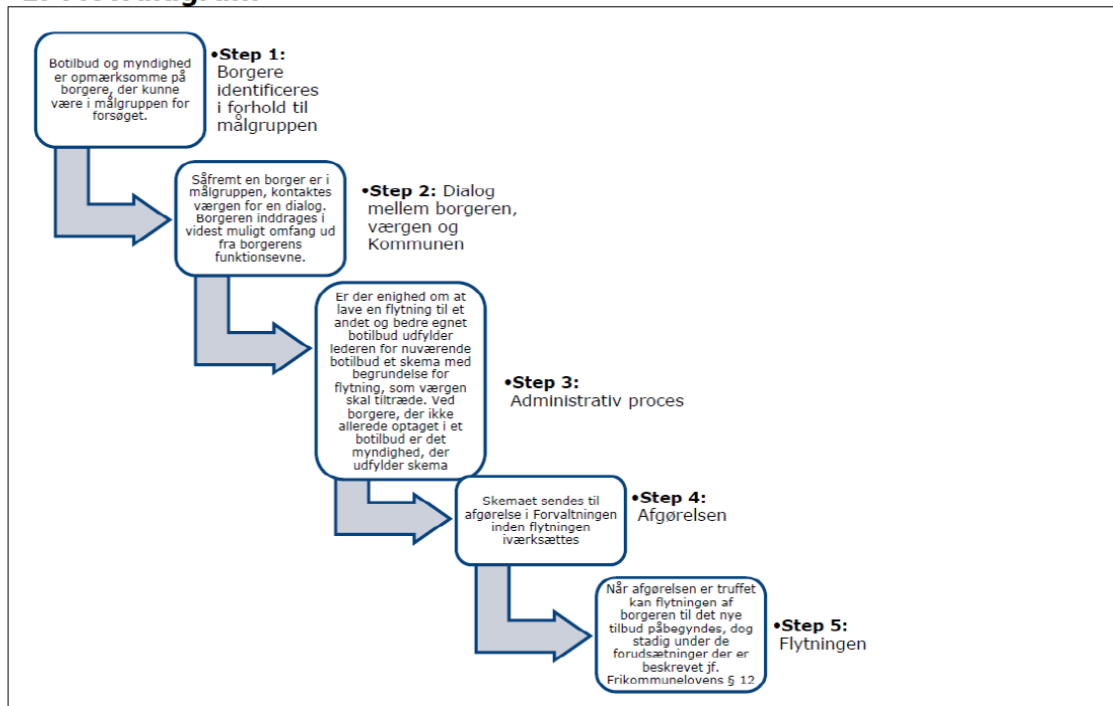
Sagsgangen for flyttesagerne i Silkeborg Kommune



Aabenraa Kommune

Eksempel på organiseringen af sagsgange for flyttesager efter frikommuneloven § 12:

1. Flowdiagram



VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD