Udvikling i livskvalitet og flytninger på botilbud

Et pilotstudie i at følge borgeres udvikling og undersøge egnede datakilder



Maria Lomborg Røgeskov, Aksel Klint Bastegaard, Josefine Frøslev-Thomsen og Rikke Fuglsang Olsen

VIVE

Udvikling i livskvalitet og flytninger på botilbud
– Et pilotstudie i at følge borgeres udvikling og undersøge egnede datakilder

© VIVE og forfatterne, 2026
e-ISBN: 978-87-7582-596-7
Projekt: 303037
Finansiering: VIVE

VIVE
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.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.

Forord

Den offentlige sektor oplever et stigende pres for at levere velfærd af høj kvalitet under vanskelige økonomiske vilkår. Udgifter og krav til den offentlige velfærd er stigende, mens kommunernes økonomi er udfordret. Derfor er der behov for nye måder at levere velfærdsydelser på samt viden om de langsigtede erfaringer med ændrede velfærdsydelser med fokus på borgernes udvikling.

Denne rapport tager afsæt i VIVEs evaluering af Frikommuneforsøg II fra 2021, hvor seks kommuner kunne afprøve en ny model og selv foretage flytninger af borgere, der ikke selv kan samtykke dertil. I rapporten undersøger vi udviklingen i boligsituation og livskvalitet for borgere, der blev flyttet under frikommuneforsøget, og vurderer egnede mål til at følge denne udvikling.

Rapporten er udarbejdet af senioranalytikere Maria Lomborg Røgeskov (projektleder) og Josefine Frøslev-Thomsen, seniorforsker Rikke Fuglsang Olsen samt analytiker Aksel Klint Bastegaard. Tak til pårørende og personale på botilbud for at medvirke i interviews. Også tak til de to reviewere for konstruktive kommentarer til rapporten.

Arbejdet med rapporten er finansieret af VIVEs midler til forskning og analyser inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets særlige strategiske temaer.

Ulrik Hvidman
Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Økonomi

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater			5
Afrapportering			10
1		Indledning	11
	1.1	Formål	12
	1.2	Frikommuneforsøg II: Flytning uden at kunne give samtykke	13
	1.3	Centrale begreber	15
	1.4	Læsevejledning	16
2		Opfølgningsmål og forløbsbeskrivelser	17
	2.1	Boligsituation	19
	2.2	Kontakt med sygehus, magtanvendelser og sociale ydelser	20
	2.3	Opsamling	25
3		Kvalitative perspektiver på boligsituation og livskvalitet efter flytningen	27
	3.1	Baggrund for flytningen	28
	3.2	To typer af forløb efter flytningen	28
	3.3	Opsamling	34
4		Perspektiver	36
Dokumentation			39
5		Kvalitativ metode	40
	5.1	Interviews	40
Litteratur			43
Bilag 1		Interviewguider	45

Hovedresultater

Den offentlige sektor står over for et stigende pres for at levere velfærd af høj kvalitet under vanskelige økonomiske vilkår. Udgifter og krav til den offentlige service er stigende, mens kommunernes økonomi er udfordret. Der er derfor behov for nye og mere effektive måder at organisere og levere velfærd på, som både understøtter kvalitet og imødekommer borgernes forventninger.

Som led i denne dagsorden er der i de senere år blevet igangsat en række forsøgsprogrammer, der giver velfærdsmedarbejdere større fagligt råderum, herunder frikommuneforsøgene. Der er gennemført flere evalueringer og følgeforskning for at undersøge erfaringerne med forsøgsprogrammerne. Disse undersøgelser har haft fokus på de kortsigtede virkninger, og der har ikke været opfølgende undersøgelser i forhold til virkningerne på længere sigt. Derfor mangler vi viden om mere langsigtede erfaringer med forsøgsprogrammerne, herunder betydningen af ændringer i velfærdsydelser for borgernes udvikling. Desuden mangler der viden om, hvordan man kan følge op på en meningsfuld måde.

Denne rapport følger op på én af evalueringerne under Frikommuneforsøg II, 'flytteforsøget', og afrapporterer resultaterne af et pilotstudie af de langsigtede erfaringer med ændrede velfærdsydelser med fokus på borgernes udvikling.

Formål og baggrund

Det primære formål med denne rapport er at belyse udviklingen i borgeres livskvalitet i forbindelse med ændringer i deres velfærdsydelser. Vi anvender flytteforsøget som pilotstudie i forhold til at følge borgernes udvikling over længere tid. Som led heri er et sekundært formål at undersøge, i hvilke henseender og på baggrund af hvilke datakilder man meningsfuldt kan følge op på udviklingen for borgere, der blev flyttet under flytteforsøget. Denne viden er vigtig for at kunne vurdere, hvorvidt man meningsfuldt kan lave fremtidige og eventuelt opskalerede opfølgninger på en lignende gruppe borgere.

Rapporten belyser følgende spørgsmål:

- Hvilken udvikling er der sket i borgernes boligsituation og livskvalitet i årene efter en flytning til et særligt botilbud, hvortil de ikke kunne give informeret samtykke?

- Hvilke registerbaserede opfølgningsmål vurderes som bedst egnede til opfølgende undersøgelser af borgere, som flytter til et nyt botilbud?

De to undersøgelsesspørgsmål belyses ud fra en registerbaseret beskrivelse af 36 borgere (svarende til 56 % af de borgere, som blev flyttet til et nyt botilbud under Frikommuneforsøg II). Desuden belyses det første undersøgelsesspørgsmål ud fra kvalitative interviews i 7 af de 36 borgercases. For hver borger er der gennemført interviews med hhv. en pårørende og en pædagogisk personale, der kender borgeren.

Under Frikommuneforsøg II kunne seks kommuner fravige servicelovens § 129, stk. 1, og foretage flytninger af borgere, der ikke selv kunne samtykke til at flytte til et botilbud eller en plejebolig på grund af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Fravigelsen betød, at disse kommuner ikke skulle have flyttesagen behandlet af Familieretshuset, når borgerens værge og så vidt muligt de nærmeste pårørende tiltrådte kommunalbestyrelsens indstilling til flytning af borgeren. I flytteforsøget kunne borgere efter den dengang gældende lovgivning optages i botilbud efter serviceloven eller lov om almene boliger samt i friplejebolig efter lov om friplejeboliger. Under flytteforsøget blev kun én borger flyttet til en plejebolig, og derfor er fokus i denne rapport primært på flytninger til botilbud.

I kommunernes perspektiv bevirkede servicelovens § 129, stk. 1, at muligheden for at flytte borgere, der ikke selv kan samtykke dertil, var begrænset. Kommunernes begrundelse for at gennemføre flytteforsøget var et ønske om at tilbyde borgerne et botilbud eller en plejebolig, der i højere grad mødte deres støttebehov, samt et ønske om bedre ressourceudnyttelse og forenklet administration. Ifølge kommunerne var processen med ansøgninger til Familieretshuset om flytning af borgere bureaukratisk og omkostningstung.

Indikation på fald i både sygehuskontakter og efterfølgende flytninger

Hvad angår undersøgelsesspørgsmålet om borgernes udvikling, præsenterer vi i rapporten registerbaserede beskrivelser af 36 af de i alt 64 borgere, som blev flyttet i forbindelse med frikommuneforsøget i perioden 2017-2020.[1] Her sammenligner vi borgernes situation i den 4-årige periode inden flytningen med den 4-årige periode

[1] VIVE kontaktede alle kommuner, der indgik i evalueringen af Frikommuneforsøg II (Olsen, 2021), og fik data på borgere fra tre af kommunerne. 1 af de 6 kommuner i evalueringen af Frikommuneforsøg II havde ingen borgere, der blev flyttet uden at kunne give samtykke, og kommunen blev derfor ikke kontaktet i forbindelse med denne undersøgelse. Desuden valgte et mindre antal værger, at borgerne ikke skulle indgå i den opfølgende undersøgelse.

efter flytningen. Formålet har været at undersøge og beskrive forløbene for borgerne over et længere tidsforløb end i VIVEs evaluering fra 2021.

De registerbaserede beskrivelser viser, at der for både somatiske og psykiatriske sygehuskontakter sker et fald i årene efter flytningen relativt til årene inden. Man skal dog her have for øje, at ændrede registreringer i Landspatientregisteret over perioden medfører et mindre databrud, som kan påvirke resultaterne i en faldende retning. At hhv. et højere og et lavere antal kontakter kan ses over en flerårig periode før og efter flyttetidspunktet peger imidlertid på, at den faldende udvikling ikke alene skyldes databruddet.

De registerbaserede analyser peger også på, at der er et fald i flytninger i perioden efter flytningen uden samtykke.

To typer af borgerforløb: Nogle flytter flere gange, men alle oplever forbedret livskvalitet efter den seneste flytning

De kvalitative analyser af syv borgercases viser to typer af forløb efter flytningen under Frikommuneforsøg II: Ét forløb, hvor borgerne flytter én gang og oplever forbedret livskvalitet (fire borgercases), og et andet forløb, hvor borgerne flytter yderligere en gang efter forsøget på grund af udfordringer i deres livskvalitet (tre borgercases). Forbedringen i livskvalitet beskriver pårørende og pædagogisk personale ved, at borgerne udtrykker glæde ved deres nye lejlighed, og nogle borgere udviser i mindre grad udfordrende adfærd, fx at gå hjemmefra eller være udadreagerende.

Faglig kvalitet, botilbudskapacitet og (re)visitationspraksis har også betydning for borgernes livskvalitet

De kvalitative analyser viser, at forskelle i forløb og antallet af flytninger kan hænge sammen med botilbuddenes faglige kvalitet, kommunernes botilbudskapacitet og (re)visitationsprocessen. Nærmere bestemt handler det om, hvorvidt kommunerne kan matche og visitere borgerne til tilbud, der har den nødvendige faglige kvalitet til at skabe livskvalitet.

Faglig kvalitet på botilbud beskriver pårørende og pædagogisk personale i undersøgelsen som stabilitet i medarbejderstaben, mulighed for deltagelse i meningsfulde hverdagsaktiviteter og en løbende dialog mellem botilbud og pårørende. Når disse faktorer er til stede, og indsatsen samtidig tilpasses individuelt til borgerens behov, øges betingelserne for tryghed, kontinuitet og forbedret livskvalitet ifølge undersøgelsens kvalitative analyser.

Botilbudskapaciteten spiller en central rolle i (re)visitationsprocessen. Et tilstrækkeligt antal relevante pladser gør det muligt for kommunen at finde et botilbud, der matcher borgerens støttebehov og den øvrige beboersammensætning. Et manglende match, hvad angår botilbuddets faglige kompetencer og medbeboeres problemstillinger, fx udadreagerende adfærd, kan udfordre borgernes livskvalitet. Begrænset kapacitet kan føre til midlertidige eller uhensigtsmæssige placeringer og øger risikoen for, at borgerne skal flytte flere gange, før deres livskvalitet forbedres.

(Re)visitationsprocessen skal samtidig afbalancere tempoet. Det er vigtigt, at sagsbehandlingen og flytningen ikke går for langsomt, når borgeren mistrives, men tempoet må heller ikke være højere, end at der skabes tid til både grundig sagsbehandling og tilvænning på det nye botilbud.

Flytninger og sygehuskontakter vurderes som egnede opfølgningsmål

Resultaterne af de registerbaserede beskrivelser peger på, at det er meningsfuldt og muligt at anvende registerdata til at undersøge borgernes flytninger og sygehuskontakter. Derimod er tolkninger af magtanvendelser sværere at anvende i denne sammenhæng. Det skyldes både forskelle i de opgørelsesmåder, kommunerne bruger i forhold til magtanvendelserne, og det faktum, at registreringer af magtanvendelser her anvendes som et aggregeret kvalitetsmål, selvom sådanne registreringer ikke kan operationaliseres entydigt som kvalitet eller manglende kvalitet. En magtanvendelse kan være udtryk for flere ting og kan derfor ikke tolkes i en entydig positiv eller negativ retning.

Det er en generel pointe i forhold til rapportens sigte med at vurdere egnede opfølgningsmål, at de anvendte opfølgningsmål er vanskelige at operationalisere i relation til borgernes livskvalitet, da udviklingen i de pågældende opfølgningsmål ikke uden forbehold kan tolkes i en entydig positiv eller negativ retning. Vi vurderer dog, at opfølgningsmålene – med undtagelse af magtanvendelser – fungerer som relevante og anvendelige indikatorer til deskriptive analyser af borgernes situation.

Undersøgelsens fund og metodiske erfaringer, hvad angår egnede opfølgningsmål, er et vigtigt udgangspunkt for fremtidige undersøgelser af betydningen af ændrede velfærdsindsatser på det specialiserede voksenområde. Da reglerne om flytning uden samtykke på grund af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne er en del af dansk lovgivning, anvender alle kommuner i princippet disse regler. Derfor er der mulighed for en markant større analysepopulation, hvis man vil lave en opskaleret undersøgelse af alle borgere, der over en årrække blev flyttet efter de gældende regler i servicelovens § 129, stk. 1. Undersøgelsen er således første skridt i forhold til at kunne undersøge effekter for borgerne i fremtidige undersøgelser.

Data og metode

Undersøgelsen bygger på følgende data og analyser:

- Registerbaserede beskrivelser af 36 borgere, som blev flyttet i forbindelse med Frikommuneforsøg II (56 % af de borgere, der indgik i flytteforsøget). Undersøgelsens begrænsede stikprøve betyder, at resultaterne alene viser udviklingen for de borgere, der indgår i denne undersøgelse. Det er usikkert, om resultaterne er repræsentative for de 28 borgere, som det ikke har været muligt at følge op på.
- Kvalitative interviews i 7 af de 36 borgercases, der indgår i denne undersøgelse. I hver af de 7 cases er der foretaget interviews med hhv. én pårørende til borgeren og én pædagogisk personale fra borgerens nuværende botilbud. De pårørende er også værger for borgerne. På grund af borgernes funktionsnedsættelse vurderede VIVE, at de ikke skulle indgå i interviews. De 7 borgercases er udvalgt fra stikprøven på de 36 borgere, og de 7 cases blev valgt ud fra et ønske om variation i forhold til køn, alder og kommune. Resultaterne af de kvalitative interviews beskriver forløbene for borgerne i de 7 cases og er ikke nødvendigvis dækkende for alle borgere, der blev flyttet under flytteforsøget.

Afrapportering

1 Indledning

Den offentlige sektor står over for et stigende pres for at levere velfærd af høj kvalitet, samtidig med at kommunerne oplever udfordringer med at finansiere velfærden. Udfordringer med at sikre økonomisk og faglig bæredygtighed i velfærdsydelserne eksisterer fx på det specialiserede voksenområde, som bl.a. inkluderer botilbud (Ekspertudvalget på socialområdet, 2024). Stigende udgifter og krav til den offentlige velfærd, herunder på det specialiserede voksenområde, medfører, at der er behov for at udvikle nye og mere effektive måder at organisere og levere velfærd på (Hjelmar & Pedersen, 2024). Nye måder, som både understøtter faglig kvalitet og imødekommer borgernes behov og forventninger.

For at understøtte udviklingen af den offentlige sektor er der de seneste år iværksat en række forsøgsprogrammer, herunder frikommuneforsøg, som giver kommunerne et større råderum til at afprøve nye organiseringsformer og måder at levere velfærdsydelser på. I forbindelse med forsøgsprogrammerne er der foretaget en række evalueringer og følgeforskning for at undersøge erfaringerne med ændrede velfærdsydelser, bl.a. i forhold til borgernes udvikling (se fx Olsen, 2021). Imidlertid har disse undersøgelser hovedsageligt fokuseret på de kortsigtede virkninger, og derfor mangler vi viden om erfaringerne på længere sigt.

Denne rapport tager afsæt i én af evalueringerne af Frikommuneforsøg II, 'flytteforsøget' (Olsen, 2021), og undersøger gennem et pilotstudie de langsigtede erfaringer. Rapporten fokuserer på udviklingen i borgernes livskvalitet og boligsituation i forbindelse med ændringer i deres velfærdsydelser. Som led i Frikommuneforsøg II var det i årene 2016-2021 muligt for seks udvalgte kommuner (Favrskov, Herning, Randers, Silkeborg, Skive og Aabenraa) at gennemføre et såkaldt flytteforsøg. I perioden kunne disse kommuner fravige bestemmelser i serviceloven om flytning af borgere, der ikke selv kan samtykke til at flytte til et botilbud eller en plejebolig på grund af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Kommunerne kunne selv gennemføre disse flytninger i stedet for at indberette dem til Familieretshuset, hvis borgerens værge og så vidt muligt de nærmeste pårørende tiltrådte kommunalbestyrelsens indstilling til flytning af borgeren (se afsnit 1.2 for yderligere i beskrivelse). Under flytteforsøget blev kun én borger flyttet til en plejebolig, og derfor er fokus i nærværende rapporten primært på flytninger til botilbud.

Flytteforsøget gør det muligt at følge en gruppe borgere over tid, som modtog en ændret velfærdsydelse, og derfor anvender vi flytteforsøget som et pilotstudie til at følge borgernes udvikling. Som led i at undersøge denne udvikling fokuserer rapporten sekundært på at vurdere egnetheden af registerbaserede opfølgningsmål for denne gruppe borgere. Viden om egnede opfølgningsmål kan være nyttigt i fremtidige og eventuelt opskalerede opfølgninger for denne eller lignende borgergrupper.

1.1 Formål

Denne rapports formål er for det første at undersøge udvikling i boligsituation og livskvalitet for borgere, der indgik i VIVEs evaluering af flytteforsøget under Frikommuneforsøg II (Olsen, 2021). Dernæst er rapportens sigte at vurdere, i hvilke henseender og herunder på baggrund af hvilke datakilder man meningsfuldt kan følge op på udviklingen for borgere, der modtager ændrede velfærdsydelser. Viden om opfølgningsmål er vigtigt for at vurdere, om man meningsfuldt kan foretage eventuelt fremtidige opskalerede opfølgninger på borgere i en lignende situation.

Rapporten belyser følgende spørgsmål:

- Hvilken udvikling er der sket i borgernes boligsituation og livskvalitet i årene efter en flytning til et særligt botilbud, hvortil de ikke kunne give informeret samtykke?
- Hvilke registerbaserede opfølgningsmål vurderes som bedst egnede til opfølgende undersøgelser af borgere, som flytter til et nyt botilbud?

Rapportens beskrivelser af borgernes situation før og efter flytteforsøget bygger primært på registerdata om 36 borgere og sekundært på kvalitative interviews. De registerbaserede beskrivelser af 36 borgere (56 % af de borgere, der indgik i flytteforsøget) viser udviklingen i borgernes boligsituation, forekomsten af magtanvendelser og sygehuskontakter 4 år inden og 4 år efter, at borgerne er flyttet i forbindelse med Frikommuneforsøg II. Blandt de 36 borgere er der gennemført kvalitative interviews i 7 cases, og i hver af disse borgercases er én pårørende og én pædagogisk personale fra borgernes nuværende botilbud blevet interviewet.

På basis af datamaterialet kan man ikke sammenligne boligsituation og livskvalitet for borgere, der er hhv. flyttet og ikke flyttet under flytteforsøget. Vi ved heller ikke, om borgerne uanset flytteforsøget ville være blevet flyttet efter servicelovens § 129, stk. 1. Derfor kan vi på basis af undersøgelsen ikke konkludere, at udviklingen i borgernes boligsituation og livskvalitet alene skyldes frikommuneforsøget, men vi kan beskrive udviklingen på disse to områder for borgere i undersøgelsen. En anden udfordring ved denne type af design, hvor vi følger borgere over tid, er, at vi ikke har en sammenligningsgruppe. Derfor kan det ikke udelukkes, at ændringer kan skyldes andre faktorer, fx at alder eller andre tidsvarierende faktorer har en sammenhæng med vores udfaldsmål. Resultaterne skal læses med dette forbehold.

Når borgere bliver flyttet uden at kunne give informeret samtykke dertil, er sikring af deres retssikkerhed afgørende for, at borgerne ikke oplever flytningen som et indgreb i deres personlige frihed. Understøttelse af borgernes personlige frihed fremmer den enkeltes mulighed for at leve et liv på egne præmisser. Imidlertid er fokusset i denne

rapport at undersøge borgernes udvikling snarere end at foretage en juridisk vurdering eller eksplicit belyse flytningens betydning for borgernes retssikkerhed.

1.2 Frikommuneforsøg II: Flytning uden at kunne give samtykke

Det overordnede formål med Frikommuneforsøg II var at give kommuner mulighed for at foretage forsøg, der kunne bevirke en bedre opgaveløsning til gavn for borgerne via effektiviseringer, regelforenkling samt bedre styring (Lov om frikommunenetværk, se også Olsen, 2021). Sigtet med forsøgene var også, at viden derfra kunne være til gavn for kommuner i hele landet (Olsen, 2021).

Under Frikommuneforsøg II var det i årene 2016-2021[2] muligt for de seks kommuner at fravige servicelovens § 129, stk. 1. Denne del af loven påkræver, at kommuner indstillede flyttesager til Familieretshuset, og at borgeren blev tildelt en advokat, når vedkommende på grund af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne ikke kunne give informeret samtykke til at flytte til et særligt botilbud. Under Frikommuneforsøg II kunne kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner indstille borgere til flytning, hvis borgerens værge og så vidt muligt de nærmeste pårørende tiltrådte denne indstilling. Kommunerne behøvede ikke at sørge for advokatbistand til borgerne, men for at sikre borgernes retssikkerhed under forsøget indberettede kommunerne disse flyttesager til Socialtilsynet, hvis det respektive botilbud var underlagt tilsynet. Derudover kunne flytningen ikke gennemføres, hvis kommunen vurderede, at borgeren ville modsætte sig at skulle flytte[3] (Olsen, 2021).

De deltagende kommuners begrundelse for at gennemføre forsøget var, at muligheden for at flytte borgere, der ikke selv kan samtykke dertil, var begrænsede (Olsen, 2021). Servicelovens bestemmelser om magtanvendelse, herunder muligheden for at flytte denne gruppe borgere, var ifølge kommunerne vigtige for at beskytte borgere mod indgriben i deres personlige frihed. Samtidig medvirkende regler også til at begrænse kommunernes mulighed for at flytte borgerne til et mere egnet botilbud, medmindre det nuværende botilbud skulle nedlægges eller omorganiseres.

[2] Frikommuneforsøg II blev gennemført i perioden 2016-2020, men kommunerne kunne fortsætte flytteforsøget i 2021. De seks kommuner samarbejdede i frikommunenetværket 'Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde' og gennemførte også andre forsøg, bl.a. om anvendelse af velfærdsteknologi (se Olsen, 2021).

[3] I 2024 blev der fremsat, men ikke vedtaget, forslag om ændring af lov om social service, herunder at udvide anvendelsesområdet for flytning af borgere, der ikke kan samtykke til en flytning, således at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om optagelse i et nyt botilbud (Høringsportalen, 2024).

I praksis oplevede kommunerne, at de lovgivningsmæssige krav i § 129, stk. 1,[4] – der skal opfyldes for at foretage en flytning – var krævende og gjorde bevisbyrden vanskelig at løfte for kommunerne. Kommunerne beskrev, at indstillinger til flytninger af borgergruppen ofte blev afvist, når det blev vurderet, at støttebehov kunne tilgodeses i det nuværende botilbud via øget hjælp. Ifølge kommunerne kunne ressourcerne udnyttes mere optimalt ved at flytte borgeren til et mere egnet tilbud frem for at øge antallet af støttetimer, samtidig med at borgeren kom til et bo på et tilbud, der i højere grad kunne tilgodese støttebehovet.

I de deltagende kommuners perspektiv resulterede reglerne i, at nogle borgere ikke havde mulighed for at flytte til et andet botilbud eller i en plejebolig, der var bedre egnet i forhold til støttebehovet. I henhold til kommunerne var borgere, der ikke selv kunne samtykke til en flytning, i praksis dårligere stillede end andre borgere i forhold til at kunne flytte til et andet botilbud eller i en plejebolig. Ud over at tilbyde borgerne et tilbud, der i højere grad mødte deres aktuelle støttebehov og understøttede deres livskvalitet, var kommunernes mål med flytteforsøget at opnå forenklet administration og forbedret økonomi. Kommunerne beskrev, at ansøgningsprocessen var bureaukratisk og omkostningstung, bl.a. fordi der skulle beskikkes en advokat, og sagen skulle igennem Familieretshuset (Olsen, 2021).

VIVE evaluerede flytteforsøget under Frikommuneforsøg II bl.a. med det formål at skabe viden om virkningen af flytteforsøget for borgere, pårørende og medarbejdere (Olsen, 2021). Under forsøget blev 64 borgere i målgruppen flyttet i de seks kommuner, hvoraf 32 borgere var fra den samme kommune. Der var således relativt stor forskel i antallet af flytninger de deltagende kommuner imellem. Antallet var højere i kommuner, hvor man havde udarbejdet særlige beskrivelser af opgaver og ansvar i flytteforløbene, herunder om opspring af borgere med henblik på flytning. Det var overvejende borgerens sagsbehandler eller botilbud, der foreslog en flytning, på nær når borgere flyttede hjemme fra forældre. Der tog forældrene ofte initiativet.

På baggrund af registreringer fra kommunerne viser VIVEs evaluering af flytteforsøget, at borgernes situation er stabil, hvad angår deres medicinforbrug, antal magtanvendelser og voldsepisoder. På baggrund af analyser af interviews med værger viser evalueringen endvidere, at borgernes boligsituation og livskvalitet forbedres, efter de flytter til et andet botilbud eller i en plejebolig. Hvad angår virkninger i forhold til forenklet administration og forbedret økonomi, er evalueringens resultater

[4] Efter servicelovens § 129, stk. 1, kan afgørelse om at flytte borgere, der mangler evnen til at give informeret samtykke dertil, træffes når følgende betingelser er opfyldt:

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

ikke entydige. Der var ikke væsentlige besparelser i kommunernes ressourceforbrug i selve gennemførelsen af flyttesager, dog med undtagelse af reduktionen i udgifter til advokater. I forhold til forenkling af kommunernes administration havde det betydning, om borgerne i forvejen havde en beskikket værge. Hvis ikke de havde dette, skulle beskikningen ske via sagsbehandling i Familieretshuset, hvilket medførte yderligere tid og ressourcer til administration.

Hvor evalueringen fra 2021 fokuserede på virkninger på både et kommunalt niveau (fx organisering, administration og økonomi) og et borgerniveau, herunder borgernes trivsel, anlægger denne undersøgelse udelukkende et borgerperspektiv. Derfor beskæftiger rapporten sig fx ikke med flytningernes betydning for kommunernes økonomi og administration.

1.3 Centrale begreber

Psykisk funktionsevne

I rapporten anvender vi betegnelsen 'psykisk funktionsevne' om de udfordringer, som borgernes funktionsnedsættelse kan medføre. Derved læner vi os op ad servicelovens beskrivelse af borgere med 'betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne', der er omfattet af § 129, stk. 1. Borgerne i denne rapport har forskellige diagnoser og typer af funktionsnedsættelser, hvilket beskrives yderligere i afsnit 3.1.

Vi kan via de registerbaserede oplysninger ikke nærmere beskrive diagnoser eller funktionsnedsættelser.[5] Som indikatorer for borgernes somatiske og mentale helbred anvender vi derimod deres sygehuskontakter (somatiske og psykiatriske).

Livskvalitet

Livskvalitet er et bredt begreb, og hvad der udgør livskvalitet varierer fra person til person. I WHO's forståelse dækker begrebet over en subjektiv opfattelse af egen livssituation. Livskvalitet er mere end fravær af fysisk sygdom og indbefatter mental sundhed, herunder muligheden for at indgå i sociale fællesskaber, samt social trivsel og fysisk velbefindende (WHO, 2026). Litteraturen med fokus på borgere med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, bl.a. udviklingshæmning, beskriver i tråd med WHO livskvalitet som bestående af en række domæner. Blandt disse er interpersonelle relationer, social inklusion, personlig udvikling, fysisk velbefindende, selvbestemmelse samt materiel og emotionel trivsel afgørende (Schalock, 2004; Verdugo et al., 2012).

[5] Der er diagnoser i registrene, men grundet diskretionskrav kan vi ikke lave meningsfulde opgørelser.

I rapportens kvalitative del har vi overordnet trukket på WHO samt litteraturens forståelse af livskvalitet (Schalock, 2004; Verdugo et al., 2012). For at øge begrebets relevans i forhold til den enkelte borger har vi i interviewene bedt pårørende og pædagogisk personale på borgerens nuværende botilbud beskrive, hvad livskvalitet er for den enkelte borger. Disse beskrivelser er afsættet for den kvalitative analyse af udviklingen i borgernes livskvalitet i afsnit 3.2.1 og 3.2.2. De pårørende er inddraget, da borgerne ikke selv kan medvirke i interviews på grund af nedsat psykisk funktionsevne.

I rapportens registerbaserede analyser gælder det for alle de opfølgningsmål, vi anvender, at de ikke ensidigt kan operationaliseres i en kontekst af livskvalitet. Er en stigning i magtanvendelser fx et udtryk for udfordringer i matchning mellem borger og det nye tilbud? Eller er det et udtryk for øget professionalisme blandt personalet og dermed en forøgelse af registreringer af magt? Er en stigning i sygehuskontakt et udtryk for forværret helbredstilstand? Eller er det et udtryk for, at man i højere grad er blevet opmærksom på, at der er et somatisk behov, der skal afdækkes? På baggrund af målenes tvetydige tolkningsmuligheder afholder vi os i de registerbaserede beskrivelser fra at konkludere på borgernes livskvalitet. I stedet afdækker vi i de registerbaserede analyser forløbet for borgerne i perioden op til og efter flytningen ved at se på forskellige parametre som fx yderligere flytninger eller sygehuskontakter.

1.4 Læsevejledning

Kapitel 2 præsenterer undersøgelsens registerbaserede beskrivelser af udvikling i borgerens boligsituation og livskvalitet 4 år før flytningen og 4 år efter flytningen. I kapitel 3 dykker vi ned i syv borgercases på basis af undersøgelsens kvalitative data og beskriver to typer af borgerforløb i årene efter flytningen under Frikommuneforsøg II. Endeligt samler vi op på undersøgelsens resultater i kapitel 4.

2 Opfølgningsmål og forløbsbeskrivelser

I dette kapitel beskriver vi først og fremmest udviklingen i forløb for borgere, der blev flyttet under flytteforsøget, og vurderer dernæst på basis heraf egnede opfølgningsmål. Vi præsenterer udviklingen i borgernes boligsituation samt forekomsten af magtanvendelser og sygehuskontakter, 4 år inden og 4 år efter at flytningen i frikommuneforsøget fandt sted. Beskrivelserne tager afsæt i registerdata fra Danmarks Statistik med undtagelse af analyserne af magtanvendelser, som vi har fået indberettet fra de deltagende kommuner. Som beskrevet i afsnit 1.3 kan de anvendte opfølgningsmål ikke entydigt operationaliseres i kontekst af livskvalitet.

Kapitlets analyseudvalg baserer sig på en delpopulation på i alt 36 af de 64 personer, som blev flyttet under frikommuneforsøget. Det har været muligt at koble 35 af de 36 borgere til registeroplysninger. Vi har oplysninger fra kommunerne om køn, alder og magtanvendelser for alle 36 borgere. Grunden til, at der indgår betragteligt færre personer i denne undersøgelse sammenlignet med den oprindelige undersøgelse, er for det første, at ikke alle kommuner ville deltage i denne opfølgende undersøgelse (n=14), og for det andet, at nogle værger ikke gav samtykke til deltagelse (og vi derfor ikke kunne indhente oplysninger om den pågældende borger) (n=5), og endelig er der nogle borgere, der ikke indgik i de oversigter, vi modtog fra de deltagende kommuner (n=9).

Af de 36 borgere er 31 % kvinder. Gennemsnitsalderen ved flytningen var 28 år, og blot en femtedel var ældre end 30 år på flyttetidspunktet.[6]

[6] For at sikre, at datagrundlaget er sammenligneligt 4 år før og efter flytningen, er observationer for personer, der på flyttetidspunktet var yngre end 22 eller hjemmeboende hos forældre, udeladt fra de analyser, hvor det at være hjemmeboende ændrer resultatet og fortolkningen heraf. Det gælder fx i optællingen af flytninger før og efter flytningen i forbindelse med flytteforsøget: For hjemmeboende afspejler flytninger før forsøget typisk en adresseændring fra forældrenes bopæl og er derfor ikke direkte sammenlignelige med flytninger efter forsøget.

Boks 2.1 Læsning af kapitlets registerbaserede beskrivelser

Diskretionering

Diskretionering handler om, at det ikke skal være muligt at regne ud, hvilke enkeltpersoner tallene i en opgørelse handler om. Det kan være nødvendigt at diskretionere, når nogle opgørelser indeholder meget små tal, hvilket typisk er tilfældet, når stikprøven er lille.

De registerbaserede beskrivelser i denne undersøgelse inkluderer som udgangspunkt 36 observationer, men i nogle analyser også færre. For at værne om deltagernes diskretion er analyserne af situationen før og efter borgernes flytning derfor primært opdelt på to kategorier. For eksempel præsenteres magtanvendelser som gennemsnittet i perioden 4 år før flytningen sammenlignet med gennemsnittet i perioden 4 år efter flytningen.

Implikationer af et lille datagrundlag

Det begrænsede datagrundlag øger risikoen for at drage fejlagtige konklusioner og gør resultaterne mindre pålidelige. Enkeltobservationer kan få uforholdsmæssig stor indflydelse på resultaterne, og det er usikkert, om de 36 borgere i undersøgelsen er repræsentative for de oprindelige 64. Derudover reducerer det lille sample den statistiske styrke og øger risikoen for type 2-fejl. Derfor skal den statistiske signifikans fortolkes med forbehold. Vi rapporterer dog statistiske test og konfidensintervaller for at synliggøre usikkerheden i resultaterne. Registerresultaterne giver således et fingerpeg om retning på udviklingen i borgernes udfaldsmål efter flytningen.

En opskalering af denne undersøgelse til en større målgruppe af borgere, der flyttes uden samtykke, ville gøre det muligt at afdække nuancer, som denne analyse ikke kan belyse, og samtidig mindske usikkerheden om undersøgelsens resultater markant.

2.1 Boligsituation

I det følgende afsnit beskriver vi boligsituationen for borgerne ved at sammenligne antallet af flytninger før og efter flytningen i frikommuneforsøget.[7]

Gevinsten af frikommuneforsøget skulle i kommunernes perspektiv være at give borgere mulighed for at flytte til et andet botilbud, der bedre kan understøtte deres støttebehov: En flytning, som § 129, stk. 1, besværliggør og i nogle tilfælde hindrer. Således kan der ifølge kommunerne være både en menneskelig og en økonomisk gevinst ved en sådan flytning (Olsen, 2021).

Selvom flere faktorer kan have betydning for en flytning, kan man med afsæt i kommunernes udsagn have en forventning om, at der gerne skulle være færre flytninger efter flytningen i frikommuneforsøget end før, da forudsætningen for matchning af borger og botilbud gerne skulle være forbedret.

2.1.1 Flytninger

Ser vi på boligsituationen inden flytning, finder vi, at 20 % af borgerne var hjemmeboende hos familie, inden de deltog i flytteforsøget, mens resten boede alene – fx på et andet botilbud.

Hjemmeboende og borgere under 22 er udeladt af analyser af flytninger (n=14). Dette skyldes, at det at være hjemmeboende er en væsentlig anden situation end fx at være bosat på et botilbud eller alene i eget hjem. Ved at ekskludere dem fra analysen sikrer vi således et nogenlunde sammenligneligt grundlag før og efter flytningen. Analyserne over flytninger baserer sig derfor kun på 21 borgere.

I den 4-årige periode inden flytteforsøget var der i alt ni flytninger svarende til 0,43 flytninger pr. borger, mens der var fem svarende til 0,24 pr. borger i perioden efter. Det tyder således på et fald i flytninger i perioden efter forsøget.

Værd at bemærke er, at der fortsat er borgere, som flytter inden for den efterfølgende 4-årige periode, selvom der skulle være bedre forudsætninger for matchning som følge af flytteforsøget. For uddybende kvalitative perspektiver på flytninger, se rapportens afsnit 3.2.

[7] Analyserne er udregnet via variablene BOP_VFRA, som angiver en dato for flytning/indvandring, samt FAMILIE_TYPE, som beskriver boligsituationen – om man fx er enlig eller samboende med en partner.

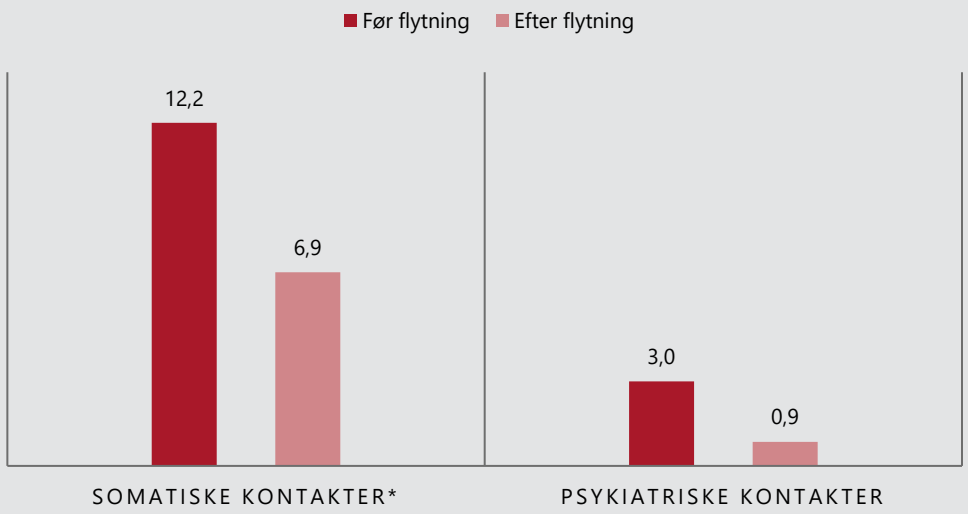
2.2 Kontakt med sygehus, magtanvendelser og sociale ydelser

I det følgende afsnit beskriver vi sygehuskontakter, magtanvendelser og bevilgede ydelser efter serviceloven for borgerne, inden de flyttede, og sammenligner med forløbet efter flytningen under frikommuneforsøget. Beskrivelserne tager afsæt i registerdata med undtagelse af registreringerne af magtanvendelser, som er videregivet til os af de deltagende kommuner.[8]

2.2.1 Kontakter til sygehus

I undersøgelsen af kontakter til sygehuse ser vi, at der er sket et fald i både somatiske og psykiatriske kontakter fra perioden inden flytningen til perioden efter. Således var der i perioden på 4 år op til flytningen i gennemsnit 12,2 somatiske kontakter pr. borger, mens der i perioden efter var 6,9 kontakter. Ser vi på antallet af psykiatriske kontakter, var der i perioden op til flytningen i gennemsnit 3,0 kontakter, mens der i perioden efter i gennemsnit blot var 0,9 kontakter.

Figur 2.1 Gennemsnitlige sygehuskontakter i en 4-årig periode før og efter flytning



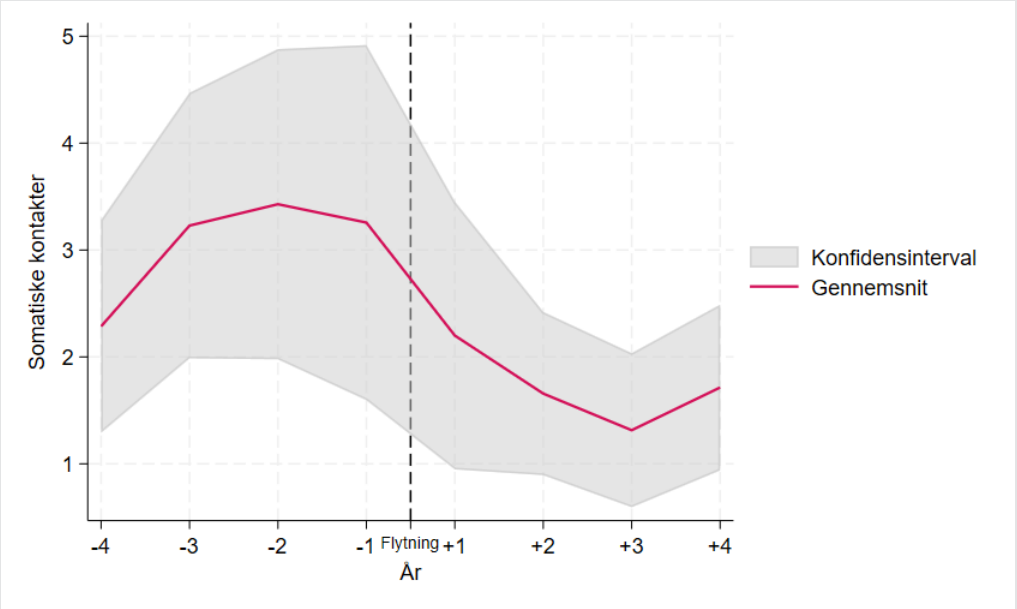
Anm.: n: 35.
Antal somatiske kontakter før = 427 og efter = 241. Antal psykiatriske kontakter før = 105 og efter = 30.
Note: * Forskellen mellem før og efter flytning er signifikant på et 5-%'s niveau.
Kilde: Landspatientregisteret.

[8] Analyserne af sygehuskontakter tager primært afsæt i variablene D_INDDTO og KONT_STARTTIDSPUNKT fra LPR_ADM og LPR_A_KONTAKTER-registrene, mens beskrivelserne af bevilgede ydelser tager afsæt i variablen MODT_YDELSE_KODE fra HANDIC-registeret.

Over den 8-årige undersøgelsesperiode er der i alt 668 somatiske kontakter og 135 psykiatriske kontakter.

Som det fremgår af figur 2.2, ser vi en højere forekomst i særligt en 3-årig periode, inden flytningen finder sted, mens udviklingen falder næsten lineært over den 3-årige periode efter.

Figur 2.2 Gennemsnit i somatiske kontakter før og efter flytning



Anm: n: 35. Antal kontakter = 668.

Kilde: Landspatientregisteret.

Man skal i tolkningen af sygehuskontakter være opmærksom på, at der sker et databrud i 2019, som skyldes, at Landspatientregisteret går fra det såkaldte LPR2 til det nye såkaldte LPR3, hvor forløb og kontakter registreres anderledes. Vi har i vores operationalisering forsøgt at skabe kongruens, så forløb og kontakter måler det samme – uanset om oplysningerne kommer fra LPR2 eller LPR3 – men der er fortsat fald i somatiske kontakter fra 2019 til 2020, som givetvis skyldes databruddet.[9] At flyttetidspunktet for mange af borgerne primært ligger i 2018, 2019 og 2020 betyder, at ændringerne i registreringer kan være medvirkende til forskellen ved og omkring flytningen. At hhv. det højere og lavere antal kontakter kan ses over en flerårig periode før og efter flyttetidspunktet (jf. figur 2.2), peger imidlertid på, at udviklingen ikke

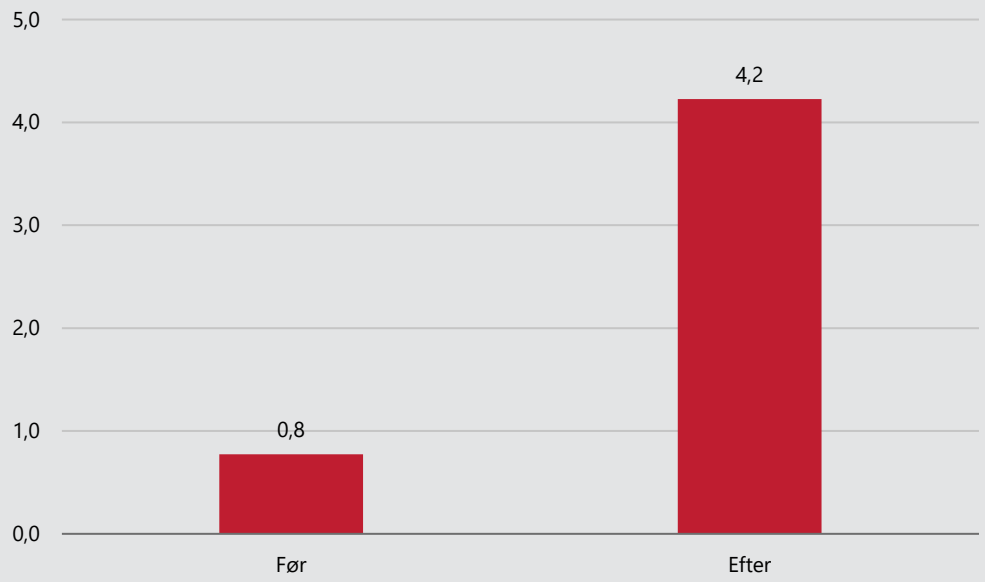
[9] Vi har anvendt samme metode til at imødekomme overgangen, som angivet i Westergaard et al. (2024).

alene skyldes databruddet. Det indikerer, at flytteforsøget og den bedre matchning af borger og botilbud har haft en positiv betydning for sygehuskontakterne.

2.2.2 Magtanvendelser

Figur 2.3 viser forekomsten af magtanvendelser i perioden 4 år før og 4 år efter flytningen ved frikommuneforsøget. Heraf ser vi en stigning fra 0,8 magtanvendelser pr. person i perioden inden flytning til 4,2 magtanvendelser pr. person i perioden efter. For at sikre et sammenligneligt grundlag er de, der var 18 år eller yngre i undersøgelsesperioden eller hjemmeboende ved flytning, udeladt fra analysen.

Figur 2.3 Gennemsnitlig forekomst af magtanvendelser i en 4-årig periode før og efter flytning



Anm.: n: 22. Magtanvendelser før=17. Magtanvendelser efter=93.

Parret t-test viser, at forskellen ikke er signifikant med et signifikansniveau på 5 %. Dette kan skyldes den relativt store varians i estimaterne – særligt for perioden efter (standardafvigelsen er på hhv. 1,8 og 9,3). Den markant højere variation i perioden efter er netop udtryk for en større usikkerhed omkring dette gennemsnit.

Kilde: Magtanvendelser indberettet af kommuner.

Man skal i tolkningen af magtanvendelser desuden være opmærksom på, at en stigning kan tolkes på flere måder. Som beskrevet indledningsvist kan en stigning i antallet af magtanvendelser på den ene side afspejle, at beboeren ikke trives og derfor i højere grad har en udadreagerende adfærd. På den anden side kan det også være et udtryk for, at der er en større andel uddannet pædagogisk personale, eller at fagligheden er mere forankret i tilbuddet, hvilket medfører, at personalet er bedre til at

indberette magtanvendelserne. Hvis der sker en stigning eller et fald efter en flytning, er det derfor ikke entydigt positivt eller negativt. Der er derfor behov for en grundigere granskning af, hvad der ligger til grund for en evt. stigning, hvis man skal udtale sig i forhold til fx beboernes livskvalitet. Desuden blev magtanvendelsesreglerne revideret i 2020, hvor formålet var at skabe klarere regler og øget fokus på at indberette alle magtanvendelser. Således kan stigningen også være et udtryk for udvidet hjemmel til magtanvendelser og ændret registreringspraksis i kølvandet på revideringen i 2020 (Rambøll, 2023). Vi vurderer således, at ændringen i magtanvendelsesreglerne har betydning, men det er svært at sige præcist hvor meget.

Derudover kan en fejlkilde være de opgørelsesmåder, som kommunerne har brugt i forhold til magtanvendelserne, samt vores brug af magtanvendelser som et aggregeret mål, som de egentligt ikke er tiltænkt. De magtanvendelsesopgørelser, vi har modtaget fra kommunerne, indikerer efter vores vurdering, at der ikke opgøres på helt samme måde på tværs af kommuner. Uanset opgørelsesmåde kan vi i denne undersøgelse ikke skelne mellem akutte og forhåndsgodkendte indgreb, da data ikke tillader denne skelnen.[10]

Skulle man gentage undersøgelsen af magtanvendelser på en større population, kunne man indhente data fra socialtilsynene i stedet for at lade det være op til den enkelte kommune at videreformidle data. De indberettede magtanvendelser til socialtilsynene vil givetvis være mere ensartede, da de er struktureret af indberetningsskemaerne. Dette løser dog ikke de udfordringer, der knytter sig til mulige forskelle i kommunernes registrerings- og indberetningspraksis. Uagtet kan man med fordel nøjes med at undersøge akutte magtanvendelser, da de – i højere grad end forhåndsgodkendte magtanvendelser – siger noget om borgernes trivsel eller mistrivsel. Dette betyder dog ikke, at man entydigt vil kunne tolke antallet af og udviklingen i magtanvendelser som positivt eller negativt, da dette kræver en mere dybdegående undersøgelse i forhold til datagenereringsprocessen.

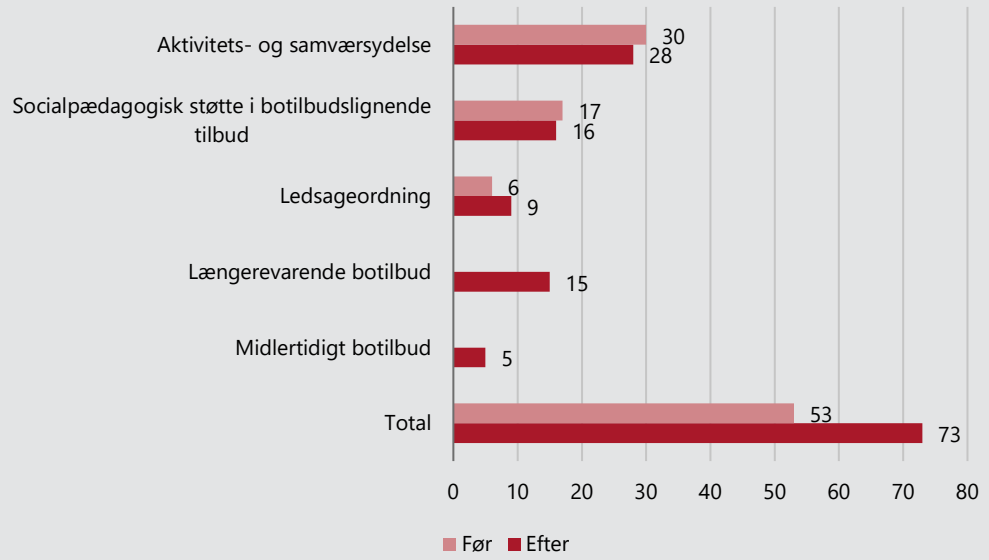
2.2.3 Ydelser efter serviceloven

I det følgende viser vi et overblik over de ydelser, der er blevet bevilget borgerne i den 4-årige periode før og den 4-årige periode efter flytningen.

For at sikre et sammenligneligt grundlag er borgere, der var 18 år i løbet af undersøgelsesperioden, udeladt (n=11).

[10] I undersøgelsesperioden har det været et lovkrav, at samtlige magtanvendelser skulle indberettes, herunder også de forhåndsgodkendte. Fra juli 2024 og januar 2025 er der sket en revision af magtanvendelsesreglerne, som medførte, at forhåndsgodkendte magtanvendelser fremadrettet indbefatter et skøn for, hvor mange indgreb der er tale om. Dette medfører en ændring i registreringerne, som primært ligger efter perioden for denne undersøgelse (Social- og Boligministeriet, 2024).

Figur 2.4 Ydelser efter serviceloven i en 4-årig periode før og efter flytning



Anm.: n: 24.

Grundet diskretionshensyn er der ingen observationer med hverken længerevarende botilbud eller midlertidige botilbud i perioden inden flytning.

Kilde: HANDIC-registeret fra Danmarks Statistik.

Fordelingerne er forholdsvist sammenlignelige, hvad angår bevillinger om socialpædagogisk støtte, aktivitets- og samværsydelse samt ledsageordning i perioden før og efter. Men der er en forskel i visitation til længerevarende og midlertidige botilbud, som vi ser efter flytningen.

Det er overraskende, at der er et større antal afgørelser om midlertidige eller længerevarende botilbud end antallet af flytninger i afsnit 2.1.1. Vi kender ikke de præcise årsager, men forskellen kan skyldes, at borgere overgår til en anden paragraf internt på et botilbud og derfor ikke reelt flytter adresse. Flere botilbud har fx fleksible pladser, således at en midlertidig plads har mulighed for at blive en længerevarende. Et skift ville kræve en ny afgørelse, men ikke nødvendigvis en flytning. Vi ser desuden tendenser til, at enkelte kommuner har langt flere afgørelser end andre, hvilket kan pege på, at der er forskelle i bevillingspraksis og/eller retsanvendelse på tværs af kommunerne.

Under alle omstændigheder fordrer forskellen en skærpet opmærksomhed på metodevalget for målingen af flytninger, hvis man skulle opskalere undersøgelsen – altså et aktivt valg om, hvorvidt man anskuer flytninger ud fra adresseændringer eller bevillinger af botilbud. De kommunale forskelle understøtter, at registreringer af

bopælsændringer vil være et mere ensartet mål at anvende for flytninger på tværs af forvaltningerne.

Man skal desuden i læsningen af ovenstående være opmærksom på, at en evt. forskel før og efter flytningen kan skyldes, at borgerne både kan have boet hos forældre, i egen bolig eller i botilbud op til flytningen i forbindelse med Frikommuneforsøg II.

2.3 Opsamling

I følgende opsamling præsenterer vi 1) afsnittenes resultater og 2) perspektiver på, hvorvidt opfølgningsmålene vurderes som egnede til videre undersøgelser af borgere, som skifter botilbud. Dette gøres for tematikkerne om hhv. sygehuskontakter, flytninger og magtanvendelser. Det er en generel pointe i forhold til undersøgelsesspørgsmålet om vurderingen af egnede opfølgningsmål, at størstedelen af analysernes mål er svære at operationalisere i relation til borgernes livskvalitet. Dette skyldes, at resultaterne ikke kan tolkes i en entydig positiv eller negativ retning i forhold til livskvalitet. Vi vurderer dog, at de – med delvis undtagelse af magtanvendelser – fungerer som relevante og anvendelige indikatorer til deskriptive analyser af borgernes situation, der kan danne vidensgrundlag for faglige diskussioner om og med målgruppen.

Rapportens analyseresultater skal læses i konteksten af, at dette har været et pilotstudie, som for det første kan give os en pejling på borgernes udvikling og for det andet informere en eventuel fremtidig opskaleret undersøgelse. I princippet bruger alle kommuner i Danmark reglerne om flytning uden samtykke. Dette skyldes, at reglerne er en del af dansk lovgivning. I 2019 afsluttede Familieretshuset 339 sager om flytning uden samtykke, og i perioden 2015-2019 har Familieretshuset opgjort 1.585 sager om flytning uden samtykke (Familieretshuset, 2020). Det vil sige, at der er mulighed for en markant større analysepopulation, hvis man vil lave en opskaleret undersøgelse af alle, der over en årrække blev flyttet efter de gældende regler i servicelovens § 129, stk. 1.

Sammenfattende peger vores registeranalyser på følgende udvikling for borgerne, efter de er blevet flyttet uden samtykke:

Sygehuskontakter:

- Vi kan se et fald i både somatiske og psykiatriske sygehuskontakter for deltagerne af flytteforsøget i den 4-årige periode, efter de er flyttet, sammenlignet med den 4-årige perioden før. Man skal dog være opmærksom på ændringer i registreringen fra Danmarks Statistik over perioden, hvilket delvist bidrager til den faldende udvikling.

- Opskalerer vi undersøgelsen på en større population, vil sygehuskontakter fortsat være et interessant og brugbart opfølgningsmål at anvende.

Flytninger

- Vi ser et fald i antallet af flytninger, men at der dog også fortsat forekommer flytninger i den 4-årige periode efter flytningen i forbindelse med frikommuneforsøget.
- Flytninger vil umiddelbart kunne bruges som et interessant opfølgningsmål i en opskaleret undersøgelse. Udfordringen i indeværende undersøgelse skyldes primært den begrænsede størrelse af datamaterialet. Vi foreslår, at man i fremtidige analyser anvender bopælsændringer (som vi her har gjort) og ikke bevillinger af botilbud (se afsnit 2.2.3) som måltal for flytninger.

Magtanvendelser

- Vi ser umiddelbart en stigning i antallet af magtanvendelser, men dette kan ikke entydigt tolkes som en negativ udvikling for borgerne. Der er i perioden efter borgernes flytninger sket en ændring af reglerne, som har påvirket kommunernes registreringspraksis, hvilket vanskeliggør sammenligningsgrundlaget før og efter.
- I en evt. opskaleret undersøgelse vil der fortsat være udfordringer med brugen af magtanvendelser som opfølgningsmål, da antallet i sig selv er svært at tolke på uden en kvalitativ analyse.

3 Kvalitative perspektiver på boligsituation og livskvalitet efter flytningen

I dette kapitel belyser vi 7 af de 36 borgeres forløb efter flytningen under Frikommuneforsøg II ud fra pårørendes og pædagogisk personales perspektiver. Fokusset er på udvikling i boligsituation og livskvalitet, med blik for hvordan forhold i kontakten til kommunen og på botilbuddet har betydning for denne udvikling.

Kapitlet bygger på undersøgelsens kvalitative datamateriale, som består af interviews i syv borgercases. I hver case er der udført interviews med hhv. en pårørende til borgeren og en pædagogisk personale på borgerens nuværende botilbud, dvs. samlet 14 interviews. På grund af borgernes funktionsevne har de ikke kunnet indgå i interviews, hvorfor de pårørende repræsenterer borgernes perspektiver. Borgercasene blev valgt ud fra et ønske om variation i forhold til køn, alder og kommune (se afsnit 5.1 for yderligere beskrivelse af det kvalitative data).

Sigtet med kapitlet er ikke at foretage en komparativ analyse af hhv. de pårørendes og det pædagogiske personales oplevelser, men snarere at få dybere indblik i borgernes boligsituation og livskvalitet ved at inkludere flere perspektiver. Samlet set er der overensstemmelse mellem de to perspektiver, og derfor beskriver vi dem samlet i kapitlet.

Som kapitlet vil vise, repræsenterer borgercasene forløb, hvor borgernes livskvalitet og boligsituation er forbedret på interviewtidspunktet. Med andre ord har flytteforsøget været anledning til, at hovedparten af borgerne blev flyttet til et botilbud, hvor deres behov i højere grad kunne imødekommes. Analysen inkluderer i mindre grad perspektiver fra pårørende og pædagogisk personale med andre typer af forløb. Vi kan ikke vide, om dette afspejler positive flytteforløb for hovedparten af borgerne i flytteforsøget eller skyldes en større tilbøjelighed til at indgå i interviews blandt nogle pårørende, når borgeren har haft et positivt flytteforløb. Imidlertid havde hovedparten af de adspurgte pårørende lyst til at indgå i interviews, og derfor vurderer vi, at positive flytteforløb ikke er den eneste selektionsmekanisme.

3.1 Baggrund for flytningen

Borgere, som indgår i den kvalitative del af undersøgelsen, har forskellige grader af nedsat psykisk funktionsevne og diagnoser. Ifølge de pårørende har nogle Downs syndrom, mens andre har medfødt eller erhvervet hjerneskade, og flere borgere har derudover diagnoser som OCD, autismespektrumforstyrrelse og epilepsi. Derudover er nogle borgere kørestolsbrugere, og flere har kommunikative udfordringer, herunder har nogle intet verbalt sprog. Støttebehovet er betydeligt ifølge de pårørende og pædagogisk personale og inkluderer hjælp til almindelig daglig livsførelse (ADL), herunder støtte til at spise, deltage i sociale aktiviteter og strukturere hverdagen. Enkelte borgere modtager 1:1-støtte, for at de kan klare sig i hverdagen.

Baggrunden for, at borgerne flytter til et andet botilbud, varierer, men skyldes overordnet set, at det tidligere tilbud ikke kunne møde borgerens støttebehov, og at borgerens livskvalitet derfor var udfordret. De pårørende forklarer, at den utilstrækkelige støtte kom til udtryk i fravær af faglige kompetencer, herunder uddannet og stabilt personale, samt fravær af relevante aktiviteter på botilbuddet. I tillæg hertil fremhæves uhensigtsmæssige fysiske rammer, såsom for store eller isolerede boliger og fællesarealer, på de tidligere tilbud. Manglende match mellem borgeren og de øvrige beboere fremhæves også som en årsag til, at borgerne flyttede til et andet botilbud, da fraværet af spejling i og socialt samvær med medbeboerne resulterede i mistrivsel hos nogle af borgerne. For enkelte borgere drejede det sig om, at de flyttede fra aflastnings- eller rehabiliterende tilbud til et botilbud.

3.2 To typer af forløb efter flytningen

Analysen af det kvalitative datamateriale peger overordnet på to typer af forløb i tiden efter flytningen: Et forløb, hvor borgerne flytter én gang og oplever forbedret livskvalitet (fire borgercases), og et andet forløb, hvor borgerne flytter flere gange på grund af udfordringer i deres livskvalitet (tre borgercases). Fælles er dog for begge forløb – og borgerne – at de i sidste ende når til et botilbud, hvor borgeren oplever forbedret livskvalitet.

I det følgende beskriver vi de to forløbstyper med fokus på, hvad der kendetegner borgernes boligsituation og livskvalitet, samt faktorer, der har betydning derfor ifølge pårørende og pædagogisk personale.

3.2.1 Forbedret livskvalitet efter én flytning

Den første tid

Denne type forløb er karakteriseret ved, at borgerne stadig bor på det botilbud, som de blev flyttet til under flytteforsøget, og at flytningen har haft en positiv indvirkning på deres livskvalitet. I den første tid efter flytningen skulle borgerne (og de pårørende) vænne sig til de nye omgivelser. Tilvænningsprocessen gik relativt hurtigt for nogle borgere, mens andre tog længere tid om at føle sig trygge på det nye botilbud.

Enkelte borgere udviste stressrelaterede symptomer i den første tid, som aftog lidt efter lidt ifølge de pårørende. Det tog tid at blive tryg ved de nye fysiske rammer samt at vænne sig til de andre beboere. Relationsdannelse til nyt personale og at tilpasse sig til en anden faglig ramme krævede tilsvarende en del ressourcer hos nogle af borgerne:

> *Hun* [borger, red.] *er usikker i den første tid og "slår sig på", at vi* [personalet, red.] *har en fast ramme for hende, og på, at der kommer fokus på hendes madindtag.* (Pædagogisk personale)

Forbedret livskvalitet efter flytningen

I årene efter flytningen har borgerne for så vidt de samme typer af udfordringer. De udviser frustrationer, udadreagerende adfærd eller trækker sig fra de sociale omgivelser. Imidlertid forekommer udfordringerne i mindre omfang hos nogle borgere sammenholdt med før flytningen, og deres livskvalitet forbedres efter flytningen. Forbedringen beskriver pårørende og pædagogisk personale ved, at borgerne udtrykker glæde ved deres nye lejlighed, og nogle borgere udviser i mindre grad udfordrende adfærd, fx at gå hjemmefra eller være udadreagerende:

> *Efterhånden* [efter flytningen, red.] *kom der lidt mere udadreagerende adfærd, men det var ikke lige så tit, som før han flyttede. Det har slet ikke været på samme niveau som før, hvor han boede ovre i det andet botilbud. Det kan slet ikke sammenlignes.* (Pædagogisk personale)

Enkelte borgere boede inden flytningen i enkeltmandstilbud med 1:1-støtte, og disse borgere blev på det nye botilbud ved hjælp af den rette støtte i stand til at bo sammen med et mindre antal medbeboere, fortæller de pårørende. Flytningen for disse borgere betød derfor, at et enkeltmandstilbud ikke længere var nødvendigt. Hos nogle borgere oplever de pårørende, at borgernes ressourcer øges efter flytningen:

> *Min datter er bare glad. Hun smiler og er afslappet. Hun ser pæn og ren ud, og hendes kommunikation er blomstret.* (Pårørende)

Borgernes mulighed for at deltage i meningsfulde aktiviteter har på tværs af casene i denne gruppe betydning for forbedring af deres livskvalitet efter flytningen, fortæller de pårørende og det pædagogiske personale. Sådanne aktiviteter på botilbuddene er fx musik, ridning, kreative værksteder og filmaftener. I tråd med litteraturens forståelse af livskvalitet (se afsnit 1.3) vurderer de pårørende, at indhold i hverdagen er afgørende for borgernes livskvalitet. I forlængelse heraf viser dansk forskning, at meningsfulde aktiviteter har betydning for borgernes trivsel og er et centralt parameter for faglig kvalitet på botilbud (Rasmussen et al., 2020). I denne undersøgelse finder de pårørende, at det botilbud, som borgeren flyttede til, i højere grad formår at møde borgerens behov på dette område.

Forhold med betydning for forbedret livskvalitet

På tværs af forløbene viser analysen, at en række forhold har betydning for, at borgerne, som flytter én gang under flytteforsøget, opnår forbedret livskvalitet. En del af forholdene knytter sig til (re)visitationsprocessen, hvor kommunen matcher borgeren med et botilbud, mens andre forhold vedrører den første tid på botilbuddet.

Når en kommune tildeler en borger et botilbud med det formål, at tilbuddet kan imødekomme borgerens støttebehov, er et *match* mellem borgerens ressourcer og støttebehov samt botilbuddets kompetencer vigtigt (se også Ankestyrelsen, 2021, for beskrivelse af kommunens vægtning af dette match). I denne undersøgelse vurderer pårørende og pædagogisk personale, at et sådant match er afgørende for den forbedrede livskvalitet, som borgerne oplever efter flytningen. På det nye botilbud inkluderede matchet fx, at det nye botilbud formåede at skræddersy den daglige struktur til borgerens behov, herunder at de fik skabt genkendelighed og struktur i den daglige rytme.

De pårørende forklarer, at de i forbindelse med (re)visitation til botilbuddet var opmærksomme på, om det nye tilbud havde viden om typen af funktionsnedsættelse, som borgeren havde, herunder tilstødende diagnoser som OCD, samt kompetencer til at håndtere specifikke udfordringer som udadreagerende adfærd eller overspisning. Enkelte pårørende beskriver, at de oplevede selv at skulle være initiativtagende i forhold til at finde et botilbud, hvor de faglige kompetencer matchede borgerens støttebehov og funktionsnedsættelse. De pårørende mener, at borgerne potentielt kunne være blevet flyttet til et botilbud uden de fornødne faglige kompetencer og viden, hvis ikke de havde spillet en aktiv rolle i at finde et egnet botilbud.

Et *match* mellem borgernes udfordringer og antallet af medbeboere samt botilbuddets fysiske rammer, fx mulighed for fysisk skærmning, er ifølge pårørende og pædagogisk personale centralt for, at borgerne trives på det nye botilbud. Nogle pårørende og pædagogiske personaler fortæller bl.a., at borgere ikke trivedes på det tidligere botilbud på grund af antallet af medbeboere og manglende mulighed for

skærmning. Mangel på skærmning på det tidligere botilbud resulterede i udadreagerende adfærd hos nogle borgere (se Rasmussen et al., 2020, for yderligere beskrivelse af sammenhæng mellem fysiske rammer på botilbud og borgernes livskvalitet). Endvidere er et match i forhold til medbeboere vigtigt, herunder hvad angår funktionsevne, støttebehov samt måden udfordringer kommer til udtryk på. Et match medfører, at borgerne er trygge og kan opleve samhørighed med medbeboere, samt at borgernes udfordringer ikke gensidigt forstærker hinanden negativt. Det kan ifølge pædagogisk personale fx være sansemæssig overstimulering på grund af støj fra medbeboere.

Et tæt *pårørendesamarbejde* med hyppig kommunikation og grundig information til de pårørende i den første fase efter flytningen er ifølge pædagogisk personale afgørende for de pårørendes tillid til botilbuddets faglige indsats. De pårørendes tillid og tryghed i, at borgerens støttebehov mødes, indvirker på borgernes tryghed i de nye rammer, forklarer de pædagogiske personaler. En tillid, som ifølge nogle pårørende blev brudt under opholdet på det botilbud, som borgeren fraflyttede, fordi de oplevede støtten som utilstrækkelig, og fordi nogle borgeres behov efter deres opfattelse blev forsømt. Flere pædagogiske personaler fortæller, at botilbuddet fra start arbejdede på at skabe en tillidsfuld relation til de pårørende, bl.a. ved at lade et fast team varetage kontakten til dem. Hyppig orientering om borgeren skaber ro og tillid hos de pårørende:

> *De her ting gør, at jeg oplever en form for tryghed. Jeg bliver glad og tryg. Så ved jeg, at de ikke bare handler, som de selv synes, men at de handler ud fra en faglig baggrund.* (Pårørende)

3.2.2 Forbedret livskvalitet efter flere flytninger

Den anden type borgerforløb er karakteriseret ved, at borgerne (tre borgercases) flytter yderligere én gange efter flytteforsøget på grund af udfordringer i deres livskvalitet. Fælles for borgerne er, at de på interviewtidspunktet bor på et tilbud, hvor de oplever forbedret livskvalitet.

Forhold med betydning for udfordret livskvalitet

Pårørende til de borgere, der flytter flere gange, oplever den første tid på botilbuddet, som borgerne flytter til under flytteforsøget, som overvældende både for dem og for borgerne. Borgerne har svært ved at vænne sig til de nye fysiske rammer, det pædagogiske personale og de øvrige beboere på botilbuddene, hvilket udfordrer deres livskvalitet. For 2 ud af de 3 borgere var det første gang, borgerne flyttede på botilbud. Flytningen var således en fundamental ændring i borgernes (og de pårørendes) tilværelse. Tilvænningsprocessen var tilsvarende udfordrende, men ikke den

eneste årsag til borgernes forringede livskvalitet på det første botilbud. Alle tre borgere boede flere år på botilbuddet, og (mis)trivslen forblev den samme. En pårørende fortæller:

> *Vi* [mor og far, red.] *kiggede på hinanden og blev enige om, at hvis ikke der snart skete noget andet med og for ham, var han snart klar til plejehjem – med lift og det hele. Det som vi i grunden havde gået og vidst de sidste par år, det gjorde vi nu; vi tog ham hjem i en periode. Og på 14 dage fik han det bedre og var helt tilbage på et niveau før* [botilbud, red.]. (Pårørende)

Den nedenstående beskrivelse af, hvilke forhold der har betydning for borgernes forringede livskvalitet efter flytningen under flytteforsøget, bygger alene på de pårørendes perspektiv. De pårørende har ikke ønsket, at personalet på botilbuddet, som borgeren flyttede til under flytteforsøget, blev interviewet til undersøgelsen, ofte med henvisning til et dårligt samarbejde. I stedet medvirker pædagogisk personale fra borgernes nuværende botilbud, og deres perspektiver bliver inddraget senere i analysen af borgernes nuværende boligsituation og livskvalitet.

De pårørende fremhæver *manglende match* mellem borgerens støttebehov og botilbuddets faglige kompetencer som årsag til reduktion i borgerens livskvalitet efter flytningen under frikommuneforsøget. I enkelte forløb var misforholdet mellem borgerens behov og botilbuddets rammer imidlertid kendt inden borgerens indflytning. I de forløb havde kommunen oprindeligt afvist borgeren til botilbuddet, da borgeren alders- og funktionsmæssigt ikke passede ind. Efter familiens ønske flyttede disse borgere alligevel ind. I andre forløb blev det manglende match mellem støttebehovet og botilbuddets faglige kompetencer først tydeligt for de pårørende efter borgerens flytning.

De pårørende fremhæver *manglende match* i forhold til beboersammensætningen, herunder medbeboere, hvad angår funktionsevne, støttebehov og måden, hvorpå medbeboernes udfordringer kom til udtryk, som et andet forhold, der havde betydning for udfordringer i borgernes livskvalitet efter flytninger under frikommuneforsøget. Det manglende match kommer fx til udtryk ved, at borgerne bliver utrygge på grund af udadreagerende adfærd blandt medbeboere. Eller at medbeboere havde mere omfattende funktionsnedsættelse og fx sad i kørestol og var uden sprog. Dette udfordrede borgernes mulighed for spejling samt socialt samvær med de øvrige beboere.

Derudover vurderer de pårørende, at forhold på botilbuddet som *manglende stabilt lederskab* havde betydning for reduktion i borgernes livskvalitet, mens de boede på botilbuddet. Ifølge de pårørende var der flere ledelsesskift, hvilket medvirkede til at skabe usikkerhed i personalegruppen, fx i forhold til ressourcemæssige prioriteringer

og faglige tilgange. Dét bevirkede ifølge de pårørende en uensartet og svækket pædagogisk støtte til borgerne med fald i borgernes trivsel til følge.

Manglende tryghed i forhold til personalet for både borgerne og de pårørende blev af de pårørende fremhævet som betydningsfuldt for borgernes svækkede livskvalitet på botilbuddet. Udfordringen med tryghed hang sammen med stor udskiftning i personalegruppen, hvilket ifølge de pårørende påvirkede borgernes livskvalitet negativt, da de skiftende personaler ikke kendte (nok) til borgernes støttebehov.

Nuværende boligsituation og livskvalitet

For alle tre borgere, som flyttede flere gange under flytteforsøget, gælder det, at de i dag befinder sig på et botilbud, hvor de trives. Vejen dertil har imidlertid ikke været let for alle parter. Både pårørende og pædagogiske personaler fortæller, at de gentagne flytninger har været slidsomme for borgerne og deres pårørende. Botilbuddene har i den forbindelse arbejdet på at (gen)etablere tilliden og samarbejdsviljen med borgerne og de pårørende, hvilket ofte har krævet ekstra ressourcer (fx bedre normering) til pårørendesamarbejdet i den første tid. Denne prioritering har ikke desto mindre været central for, at borgerne i dag er – og relativt hurtigt kom – i trivsel på det nye botilbud, mener det pædagogiske personale. En af personalerne fortæller:

> Personale: *Han* [borger, red.] *faldt hurtigt på plads. Det var hurtigt sådan, at han selv kunne finde rundt, og han var ikke utryg. Jeg har aldrig nogensinde oplevet det på den måde. Han var så fantastisk.*
>
> Interviewer: *Vil du sige, at dét, at det gik så let, og at han faldt så hurtigt på plads, primært handler om, at forældresamarbejdet var så godt?'*
>
> Personale: *Absolut. Absolut. Det tænker jeg. Vi har fået en – måske lidt for lang – oplæring, forældrene havde faktisk svært ved at give slip, men grundlæggende syntes jeg, at det var fedt. Nu har vi så meget viden omkring ham, og det er guld værd, synes jeg.*

Et godt pårørendesamarbejde kan ifølge de pædagogiske personaler resultere i forbedret livskvalitet hos borgerne. Det skyldes, at borgerne spejler de pårørendes tilstand. Hvis de pårørende er trygge og i trivsel, smitter det positivt af på borgerne, forklarer personalerne.

I tillæg hertil – og yderst afgørende – synes de tre botilbud, som borgerne i dag bor på, bedre at matche borgernes behov. Det være i forhold til de fysiske og pædagogiske rammer, herunder at kunne tilbyde borgerne meningsfulde aktiviteter, og at de fysiske rammer giver mulighed for fx afskærmning, samt et fagligt kompetent personale. Dertil fremhæves også et bedre match med de nuværende medbeboere:

> *Det match, hun* [borgeren, red.] *har nu, er det bedste, hun har haft i den tid, jeg har været værge for hende.* (Pårørende)

Når matchet mellem borger og botilbud er godt, er betingelserne for livskvalitet tilsvarende gode, viser interviewmaterialet. Samlet set beskriver de pårørende og personalet en forbedring af borgernes livskvalitet, siden de flyttede ind på det nuværende botilbud. Forbedringen kommer til udtryk i færre epileptiske anfald og fejlsynkninger, bedre gangart, større lyst til samvær med medbeboerne og personalerne samt øget lyst til at gå i aktivitetstilbud og til at opholde sig i egen bolig. Enslydende beskrivelser af borgere, der trives og er i ro, kommer fra de pårørende og personalerne:

> *Nu kan vi se, at hun* [borger, red.] *er glad. Og hun glæder sig også til at komme tilbage, når hun har været på ferie. Og hun er mere rolig. Så vi kan mærke det på hendes adfærd. Nu har hun trods alt boet der et lille år, og det går stadigvæk kanon.* (Pårørende)

> *Jeg ser, at hun* [borger, red.] *er meget i trivsel, og familien siger, at når de har hende hjemme på weekend, oplever de en mere rolig pige. Det er jo egentlig også det, vi oplever her.* (Personale)

3.3 Opsamling

På basis af interviews med pårørende og pædagogisk personale i syv borgercases har vi i dette kapitel beskrevet to typer af forløb efter borgernes flytning under Frikommuneforsøg II. En type forløb, hvor borgerne oplever forbedret livskvalitet efter flytningen, og et andet forløb, hvor borgerne oplever forbedret livskvalitet efter flere flytninger.

Kapitlet bygger som nævnt på interviews med pårørende og pædagogisk personale. Det skyldes, at borgernes funktionsnedsættelser, herunder deres manglende sprog, gør det umuligt for dem selv at deltage i interviews om deres situation. Datagrundlaget består således af andenhåndsperspektiver, som vi dog finder er egnede datakilder til at få viden om borgernes forløb. Vurderingen baseres på betydelige ligheder i pårørendes og pædagogiske personalers beskrivelser.

I læsningen af kapitlets analyser er det værd at have in mente, at disse bygger på et begrænset antal borgercases, og at vi ikke med sikkerhed ved, om borgerne ville være blevet flyttet til et andet botilbud uagtet gennemførelsen af flytteforsøget. Imidlertid peger analysen på, at borgernes livskvalitet og boligsituation er blevet

forbedret på interviewtidspunktet. En forbedring, der for borgere i den ene type af forløb (tre borgercases) indbefattede én flytning ud over flytteforsøget.

Selvom borgernes forløb udvikler sig forskelligt, peger analysen samlet på en række forhold, der har betydning for borgernes boligsituation og livskvalitet i årene efter frikommuneforsøget. Nogle af disse forhold vedrører kommunens (re)visitation af borgere til et nyt botilbud. Det inkluderer et match mellem borgerens støttebehov og botilbuddets faglige kompetencer samt match i beboersammensætningen, således at borgerens livskvalitet ikke udfordres af medbeboeres problemstillinger som fx udadreagerende adfærd.

Flere af de forhold, der i kapitlet beskrives som betydningsfulde for forbedring i borgernes livskvalitet, knytter desuden an til den faglige kvalitet på det botilbud, som borgerne flytter til under flytteforsøget. Faglig kvalitet er et bredt begreb, som kan se forskelligt ud afhængigt af den givne aktørs perspektiv (Rasmussen et al., 2020). I denne rapport er borgernes mulighed for deltagelse i meningsfulde hverdagsaktiviteter og en stabil personalegruppe samt løbende dialog mellem botilbud og pårørende betydningsfulde forhold. Fraværet eller tilstedeværelsen af disse forhold indvirker på borgernes livskvalitet efter deres flytning til et nyt botilbud.

4 Perspektiver

Formålet med denne rapport har været at undersøge udviklingen i boligsituation og livskvalitet for borgere, der i forbindelse med Frikommuneforsøg II blev flyttet til et nyt botilbud eller en plejebolig uden at kunne give samtykke dertil. Under frikommuneforsøget kunne seks kommuner fravige servicelovens § 129, stk.1, og selv gennemføre flytning af disse borgere uden inddragelse af Familieretshuset. Sekundært har rapportens formål været at vurdere egnede opfølgningsmål på borgerniveau i forbindelse med ændringer af velfærdsindsatser.

I dette kapitel samler vi op på undersøgelsens resultater og kommer med perspektiver på resultaternes anvendelighed i fremtidige undersøgelser.

Indikation på forbedret boligsituation og livskvalitet

Rapportens registerbaserede og kvalitative analyser peger overordnet set på en forbedring i boligsituation og livskvalitet i de fleste henseender blandt borgerne i undersøgelsen. De registerbaserede analyser viser, at borgernes sygehuskontakter faldt i den 4-årige periode efter flytningen. Vi ser også et mindre fald i flytninger, men derimod en stigning i magtanvendelser efter flytningen. Undersøgelsens kvalitative analyser viser en forbedring i borgernes livskvalitet (syv borgercases), men i nogle borgerforløb kom forbedringen først efter flere flytninger.

Det er centralt at understrege, at vi ikke på baggrund af analyserne i denne rapport kan drage konklusioner om årsagssammenhænge mellem deltagelsen i flytteforsøget og udvikling i borgernes situation før og efter. Formålet med analyserne har alene været eksplorativt at belyse, hvordan situationen for borgerne har udviklet sig i årene efter flytteforsøget. I forlængelse heraf er det også vigtigt at holde sig for øje, at nogle af borgerne måske ville være flyttet alligevel – desuagtet flytteforsøget – fordi Familieretshuset ville have vurderet, at de opfyldte kriterierne for § 129, stk. 1. Samtidig skal kommunen ved et afslag så vidt muligt forsøge at imødekomme borgerens behov i deres aktuelle tilbud. Alternativet til flytningen er altså ikke et vakuum eller fravær af støtteindsatser for borgeren. Vi mangler derfor et sammenligningsgrundlag for at kunne udtale os om effekten af selve flytteforsøget. Et andet forbehold omhandler kommunernes udvælgelse af borgere til at indgå i flytteforsøget under Frikommuneforsøg II.

Mellem de seks kommuner var der i VIVEs evaluering fra 2021 forskel i antallet af flytteforløb, og én kommune havde slet ingen forløb. Vi kan ikke med sikkerhed vide, om sådanne forskelle knytter an til, at ikke alle relevante borgere er blevet opsporet til at indgå i flytteforsøget. Forskelle i kommuners opspring af borgere kan

også have betydning for denne undersøgelses resultater, da vi ikke ved, om bestemte grupper af borgere er udeladt af flytteforsøget.

Tempo i sagsbehandlingen er vigtig

At kommunerne i Frikommuneforsøg II har haft mulighed for at fravige servicelovens § 129, stk. 1, og lempe på kravene for sagsbehandlingen, kan have haft betydning for tempoet for flytningen. I de kvalitative interviews beskriver både pårørende og pædagogiske personaler vigtigheden af tempoet i sagsbehandlingen og flytningen af borgere. Særligt når vi har at gøre med borgere, der mistrives på det botilbud, de befinder sig på. Ikke desto mindre har vi også eksempler på pædagogiske personaler, der understreger vigtigheden af, at tempoet ikke er højere, end at der skabes den fornødne tid til dels at gennemføre sagsbehandlingen, dels at lade borgeren finde sig tilrette på det eventuelt nye botilbud.

I forhold til undersøgelsens resultater er det værd at have in mente, at servicelovens § 129, stk. 1, er udarbejdet for at beskytte borgere, der ikke selv kan give samtykke til en flytning, fra at blive flyttet imod deres ønske. Selvom bureaukratiske fremgangsmåder kan virke hæmmende, fx for at flytte disse borgere, handler disse fremgangsmåder om at balancere hensynet til borgerens ret til selvbestemmelse med hensynet til at sikre borgerens omsorg og sikkerhed. Som VIVEs evaluering fra 2021 også understregede, er hensynet til borgernes retssikkerhed vigtigt i forbindelse med flytteforsøget. Samtidig er det væsentligt at være opmærksom på, om paragraffen udfordrer nogle borgeres mulighed for at blive flyttet til et nyt botilbud til gavn for deres livskvalitet.

(Re)visitation, botilbudskapacitet og faglig kvalitet har også betydning

Den kvalitative analyse af borgerforløbene viser, at en række forhold har betydning for, om borgernes boligsituation og livskvalitet forbedres i årene efter flytningen. At kommunens (re)visitation resulterer i et match mellem borgernes støttebehov og botilbuddets faglige kompetencer samt i beboersammensætningen er afgørende for en positiv ændring i borgernes livskvalitet, vurderer de pårørende og det pædagogiske personale. Matchet har også betydning for, om borgerne flytter botilbud flere gange. På botilbuddet indvirker stabilitet i medarbejderstaben og den faglige kvalitet i indsatsen over for borgerne på udvikling i deres livskvalitet. Faglig kvalitet inkluderer ifølge de pårørende og det pædagogiske personale bl.a. borgernes mulighed for deltagelse i meningsgivende aktiviteter på botilbuddet, samt at den faglige indsats skræddersys til borgernes behov.

Undersøgelsen illustrerer dermed, at forbedring i boligsituation og livskvalitet for borgerne i denne undersøgelse også afhænger af de næste trin i kommunens sagsbehandling samt af botilbudskapaciteten, herunder det tilgængelige antal pladser i

relation til borgernes støttebehov. Potentialet for, at nye måder at levere velfærdsindsatser på bidrager til øget livskvalitet for borgerne, må ses i sammenhæng med de øvrige aktører, som indgår i levering af borgernes ydelser.

At undersøge virkninger af ændrede velfærdsindsatser

Denne undersøgelse er et skridt på vejen i forhold til at få mere viden om, hvordan man kan følge op på borgeres udvikling i forbindelse med ændringer i deres velfærdsindsatser på det specialiserede voksenområde. Undersøgelsen bidrager med metodiske erfaringer samt med et fingerpeg om, hvordan udviklingen for flyttede borgere mere overordnet ser ud i forhold til boligsituation og livskvalitet. Resultaterne af de registerbaserede beskrivelser peger på, at det er meningsfuldt og muligt at undersøge borgernes flytninger og sygehuskontakter, og at disse oplysninger sammenholdt med fx kvalitative interviews kan fungere som indikatorer på borgernes livssituation i en opskaleret lignende undersøgelse af tilsvarende borgere.

Omvendt vurderer vi, at magtanvendelser oplyst fra kommunerne er en meget usikker indikator, som derfor ikke er så informativ. Fremtidige undersøgelser bør i stedet overveje at få oplysninger om magtanvendelser via socialtilsynene, så man måske kan få mere ensrettet data. På trods af dette vil fortolkningen af magtanvendelser fortsat være udfordret, da det er svært entydigt at vurdere, om en kvantitativ stigning/et kvantitativt fald i brugen af magtanvendelser gennemsnitligt er negativt eller positivt for borgerne. Desuden er der sandsynligvis fortsat udfordringer med datakvaliteten, som knytter sig til mulige forskelle i kommunernes registrerings- og indberetningspraksis.



Dokumentation

5 Kvalitativ metode

I dette kapitel beskriver vi data og analysetilgangen i undersøgelsens kvalitative delundersøgelse. Data og analysetilgangen i den kvantitative delundersøgelse fremgår af kapitel 2.

5.1 Interviews

Undersøgelsens kvalitative datamateriale består af interviews i 7 af de 36 borgercases, som indgår i denne undersøgelse, og hvor borgerne flyttede i forbindelse med flytteforsøget. I hver borgercase er der gennemført interviews med hhv. en pårørende og en pædagogisk personale fra borgerens nuværende botilbud. I alt udgør fjorten interviews undersøgelsens kvalitative datamateriale.

Udvælgelse af borgercases

De syv borgercases er valgt ud fra data om de 36 borgere, der indgår i undersøgelsen. VIVE modtog oplysninger om de 36 borgere fra 3 af de 6 kommuner, som indgik i Frikommuneforsøg II i årene 2016-2021.[11]

De syv borgercases er valgt ud fra et ønske om variation i følgende kriterier:

- **Køn:** Vi udvalgte både kvindelige og mandlige borgere, hvilket resulterede i en kønsfordeling på tre kvinder og fire mænd.
- **Alder:** Vi udvalgte både yngre, midaldrende og ældre borgere, hvilket resulterede i et aldersgennemsnit på 38,4 år.
- **Kommune:** Vi udvalgte borgere fra alle tre kommuner, der medvirker i undersøgelsen, hvilket resulterede i én borger fra den ene kommune, tre borgere fra den anden kommune og tre borgere fra den tredje kommune.
- **Pårørende (tilgængelige kontaktoplysninger):** Vi udvalgte borgere, der havde pårørende med tilgængelige kontaktoplysninger, hvilket resulterede i syv pårørende med sådanne oplysninger.

[11] Frikommuneforsøg II blev gennemført i perioden 2016-2020, men kommunerne kunne fortsætte flytteforsøget i 2021. De seks kommuner samarbejdede i frikommunenetværket 'Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde' og gennemførte også andre forsøg, bl.a. om anvendelse af velfærdsteknologi (se Olsen, 2021).

Rekruttering af pårørende og pædagogisk personale

Rekrutteringen af de syv pårørende skete ved at rette skriftlig henvendelse (enten på mail eller SMS) til dem. Vi delte i den forbindelse et informationsbrev, som uddybede undersøgelsens formål, metodiske design, at deltagelse i undersøgelsen er frivillig, og at vi behandler data fortroligt. Det resulterede relativt hurtigt i et tilsagn fra de syv medvirkende pårørende.

Herefter rekrutterede vi de syv pædagogiske personaler fra borgerens nuværende botilbud. Rekrutteringen af personalerne gik gennem de pårørende, da vi afslutningsvist i interviewet med de pårørende spurgte, om vi måtte kontakte og gennemføre interview med en pædagogisk medarbejder fra borgerens nuværende botilbud. Vi bad i den forbindelse de pårørende henvise os til en eller flere medarbejdere med indsigt i borgerens sag og flytteforløb. Ofte fik vi i interviewet med de pårørende (eller umiddelbart derefter) oplyst kontaktoplysningerne på de relevante medarbejdere. Efter interviewet med de pårørende rettede vi i enkelte tilfælde henvendelse til botilbuddet (efter aftale med de pårørende) og bad dem udpege en relevant medarbejder. Det resulterede i tilsagn fra syv forskellige pædagogiske personaler fra borgernes nuværende botilbud.

Gennemførelse af telefoniske interviews

Samtlige 14 interviews med hhv. de syv pårørende og de syv pædagogiske personaler blev gennemført telefonisk i perioden 15. juli-29. september 2025.

Interviewene med de pårørende havde en gennemsnitlig varighed på 45 minutter, mens den gennemsnitlige varighed for interviewene med de pædagogiske personaler var 35 minutter. Begge typer interviews blev gennemført med afsæt i en semistruktureret interviewguide. To forskellige interviewguider blev udviklet og anvendt, og begge guider kan ses i Bilag 1.

Formålet med interviewene var at få indsigt i de syv udvalgte borgeres boligsituation og livskvalitet – set fra de pårørende og de pædagogiske personalers perspektiv. Sigtet med at inkludere både pårørende og pædagogiske personaler var at få et dybere indblik i borgernes sag, særligt fordi borgerne ikke selv kunne indgå i interview grundet deres funktionsniveau.

Databehandling og analysetilgang

Alle interviews er blevet optaget på en diktafon, og der er efterfølgende skrevet referat med fokus på borgernes boligsituation og livskvalitet før og efter flytningen under Frikommuneforsøg II. Citater, der optræder i analysen, er så vidt muligt citeret ordret, men enkelte steder er citaterne blevet redigeret med henblik på læsbarhed og fortrolighed.

Første trin i analyseprocessen bestod i at læse og kategorisere interviewreferaterne ud fra udviklingen i borgernes boligsituation og livskvalitet. På basis af denne læsning identificerede vi de to typer af forløb, som beskrives i kapitel 3.

Litteratur

Ankestyrelsen (2021). *Visitation til botilbud: Eksempler på praksis og overvejelser fra seks kommuner*. Ankestyrelsen.

Ekspertudvalget på socialområdet (2024). *Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. Endelig rapport*. Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

Familieretshuset (2020). *Værgemål, flytning uden samtykke og fremtidsfuldmagter 2019*. Familieretshuset.

Hjelmar, U. & Pedersen, L.B. (2024). *Fem spor i lokal frisættelse – 12 års danske erfaringer. Notat*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Høringsportalen (2024). *Høring om forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge m.v. (Ændringer af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten m.v.)*. https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/68450

Lov om frikommunenetværk (2018). *LBK nr 831 af 25/06/2018. Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk*. https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/831

Olsen, L. (2021). *Flytning, når borgeren ikke selv kan give samtykke: Evaluering af forsøg med at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset jf. servicelovens §129*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Rambøll (2023). *Evaluering; De reviderede magtanvendelsesregler*. Rambøll.

Rasmussen, P.S., Kirkegaard, S., Bilbo, R.E.Q., Grønfeldt, S.T. & Olsen, L. (2020). *Kvalitet på botilbud: Et litteraturstudie om kvalitet på botilbud for mennesker med psykiske vanskeligheder*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Schalock, R.L. (2004). The concept of quality of life: what we know and do not know. *Journal of Intellectual Disability Research, 48*(3), 203-216.

Serviceloven (2025). *LBK nr 1129 af 22/09/2025. Bekendtgørelse af lov om social service*. https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1129

Social- og Boligministeriet (2024). *Ændring af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne i serviceloven pr. 1. juli 2024*. https://www.sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2024/jun/aendring-af-reglerne-om-magtanvendelse-og-andre-indgreb-i-selvbestemmelsesretten-overfor-voksne-i-serviceloven-pr-1-juli-2024

Verdugo, M.Á., Navas, P., Gómez, L.E. & Schalock, R.L. (2012). The concept of quality of life and its role in enhancing human rights in the field of intellectual disability. *Journal of Intellectual Disability Research*, *56*(11), 1036-1045.

Westergaard, C.L., Kjellberg, J., Jacobsen, R.H., Korkmaz, S. & Kildemoes, M.W. (2024). *BIS 2.0 – Beregner for Investeringer i Sundhed Notat: Teknisk dokumentation – Version 2.1*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

WHO (2026). *WHOQOL: Measuring Quality of Life*. https://www.who.int/toolkits/whoqol

Bilag 1 Interviewguider

Bilagstabel 1.1 Interview med pårørende

Tema	Spørgsmål
Intro og baggrundsviden om borgeren	IP: kort navn, relation til borger. Borger X: Kan du beskrive X for mig? (alder, køn, type og grad af funktionsnedsættelse, udfordringer i hverdagen, hvilke ting har X behov for støtte til).
Situationen før flytning	Hvor boede X før? Begrundelse for flytning? Hvad vil du sige giver X livskvalitet? Hvordan var X's trivsel og livskvalitet før flytning?
De første måneder efter flytning	Tidslinje: X flyttede i (nævn årstal og måned, eller spørg IP). Hvordan vil du sige, at X trives de første måneder efter flytningen? Hvordan var kontakten (for X og dig som pårørende) til personalet på botilbuddet i den første tid? Var der nogle udfordringer for X ifm. at vende sig til bo på det nye botilbud? (fx kontakt til nyt personale, nye omgivelser, andre beboere). Tidslinje: Er der nogle bestemte episoder/hændelser i de første måneder efter flytningen, som du synes havde betydning for X's trivsel og livskvalitet? Hvilke og hvordan har de haft betydning?
Udviklingen frem til i dag	Tidslinje: Har X flyttet siden? Evt. hvorfor? Er der nogle bestemte episoder/hændelser senere (dvs. efter de første måneder efter flytningen), som du synes havde betydning for X's trivsel og livskvalitet? Hvilke og hvordan har de haft betydning? Hvordan vil du sige, at X's trivsel og livskvalitet har udviklet sig siden de første måneder og frem til i dag?
Samarbejde med kommune og botilbud	Hvordan vil du sige, at dit samarbejde var med kommunen omkring flytningen af X? Hvordan har samarbejdet været siden ift. X's trivsel på det nye tilbud, evt. senere flytninger? Hvordan vil du sige, at dit samarbejde var med det nye botilbud omkring flytningen af X? Hvordan har samarbejdet været siden ift. X's trivsel på botilbuddet?
Vigtige erfaringer ift. flytteproces	Hvis andre borgere i dag står og skal flyttes til et nyt botilbud uden at kunne samtykke til flytningen, er der så noget, kommunen, botilbuddet eller pårørende skal være særligt opmærksomme på, for at borgeren kommer til at trives? (Ifm. og efter flytningen)
Afrunding	Undersøgelsens videre forløb: Samtykke til kontakt til personale – særlig kontaktperson for borger på botilbud? Mange tak for din tid.

Kilde: VIVE.

Bilagstabel 1.2 Interview med pædagogisk personale

Tema	Spørgsmål
Intro og baggrundsviden om borgeren X	IP: kort navn, faglige baggrund, arbejdsmæssig relation, fx kontaktperson. Hvor længe arbejdet med borgeren – har du kendt borgeren siden flytningen? (evt. årstal, hvis borger er flyttet flere gange). Borger X: Kan du beskrive X for mig? (alder, køn, type og grad af funktionsnedsættelse, udfordringer i hverdagen, hvilke ting har X behov for støtte til).
Situationen før flytning	Ved du, hvorfor X skulle flytte? Kender du noget til X's trivsel før flytningen?
De første måneder efter flytning	Tidslinje: X flyttede i eller det tidspunkt, hvor IP begynder at arbejde med X (nævn årstal og måned, eller spørg IP). Hvordan vil du sige, at X trives de første måneder efter flytningen? Var der nogle udfordringer for X ifm. at vænne sig til bo på det nye botilbud? (fx kontakt til nyt personale, nye omgivelser, andre beboere). Hvordan var kontakten mellem dig og X i den første tid? Tidslinje: Er der nogle bestemte episoder/hændelser i de første måneder efter flytningen, som du synes havde betydning for X's trivsel og livskvalitet? Hvilke og hvordan har de haft betydning?
Udviklingen frem til i dag	Tidslinje: Er der nogle bestemte episoder/hændelser senere (dvs. efter de første måneder efter flytningen), som du synes havde betydning for X's trivsel og livskvalitet? Hvilke og hvordan har de haft betydning? Hvordan vil du sige, at X's trivsel og livskvalitet har udviklet sig siden de første måneder og frem til i dag?
Samarbejde med pårørende evt. kommune	Fik du overleveret viden om X fra pårørende eller det tidligere botilbud? (evt. fra kommune). Hvordan var denne viden vigtig for at X's trivsel på det nye botilbud? Hvordan vil du sige, at dit samarbejde er med X's pårørende generelt?
Vigtige erfaringer ift. flytteproces	Hvis andre borgere i dag står og skal flyttes til et nyt botilbud uden at kunne samtykke til flytningen, er der så noget, kommunen, botilbuddet eller pårørende skal være særligt opmærksomme på, for at borgeren kommer til at trives? (Ifm. og efter flytningen). Hvilken betydning havde det for X/vil det have for X at kunne blive flyttet relativt hurtigt, hvis han /hun ikke trives på et botilbud?
Afrunding	Mange tak for din tid.

Kilde: VIVE.