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

Hovedresultater



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

VIVE

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.

Hovedresultater: Udvikling i livskvalitet og flytninger på botilbud – Et pilotstudie i at følge borgeres udvikling og undersøge egnede datakilder
VIVE/2026
HR_303037