

Tilkøbsydelse på ældreområdet og på botilbud

Resultater fra et frikommuneforsøg i ni kommuner, 2018-2020



Søren Kjær Foged, Ulf Hjelmar og Emilie Hjerimitslev Jonsen

*Tilkøbsydelse på ældreområdet og på botilbud – Resultater fra et
frikommuneforsøg i ni kommuner, 2018-2020*

© VIVE og forfatterne, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-863-8

Modelfoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 211501

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Regeringen under Lars Løkke Rasmussen og KL blev i kommuneøkonomiaftalen for 2016 enige om at igangsætte Frikommuneforsøg II i perioden 2016-2020. Målet med frikommuneforsøget er at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kan bidrage til effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne.

Kommunerne har i Frikommuneforsøg II fundet sammen i frikommunenetværk. Inden for hvert enkelt frikommunenetværk har kommunerne ansøgt om at afprøve nye måder at varetage de kommunale opgaver på inden for netværkets tema. Der indgår otte frikommunenetværk i forsøget, og i alt 38 kommuner indgår i frikommunenetværkene.

I to af frikommunenetværkene er der blevet udført forsøg med ”Styrket valgfrihed til borgeren gennem mulighed for tilkøbsydelse hos offentlig leverandør”. Disse to frikommunenetværk er ”Bedre styring på det specialiserede socialområde” og ”Sammenhængende indsatser på tværs af sektorområder”. I det første frikommunenetværk er der givet en fritagelse fra dele af servicelovens § 83 og § 85, mens der i det andet netværk kun er givet en fritagelse fra dele af § 83. Fritagelsen indebærer, at kommunerne kan tilbyde hjemmeboende borgere og borgere i kommunernes plejeboliger og botilbud, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje efter servicelovens § 83, tilkøbsydelse hos den kommunale hjemmehjælpsleverandør. Fritagelsen fra dele af servicelovens § 85 giver også mulighed for at tilbyde beboere på kommunernes botilbud mulighed for tilkøb af socialpædagogisk støtte.

I denne slutrapport beskriver vi resultaterne af evalueringen af frikommuneforsøget. Formålet med evalueringen er at belyse de samlede erfaringer med muligheden for tilkøb i kommunerne, herunder at vise, hvad virkningerne af indsatsen har været, og hvad der i særlig grad har haft betydning for opnåelsen af resultaterne. I evalueringen inddrages de styringsmæssige og organisatoriske forhold, som har betydning for en succesfuld implementering af de nye arbejdsgange.

Forsøgene videreføres i hovedparten af frikommunerne i 2021. I løbet af 2021 vil Folketinget tage stilling til, om forsøgsaktiviteterne skal ophøre, eller om forsøgene bliver imødekommet ved generel lovgivning på området.

Rapporten var været i eksternt review hos to eksperter på området, og vi takker for nyttige kommentarer. Evalueringen er gennemført af projektchef Ulf Hjelmar og senioranalytiker Søren Kjær Foged. Studerende Emilie Hjermitslev Jonsen har desuden bidraget til udarbejdelsen af rapporten. Social- og Indenrigsministeriet har igangsat og finansieret denne frikommuneevaluering.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og Ledelse
2021

Indhold

Sammenfatning	6
1 Indledning	11
1.1 Baggrund for frikommuneforsøget om tilkøbsydelse	11
1.2 Formål med evalueringen	12
1.3 Evalueringens metode	13
1.4 Læsevejledning.....	16
2 Udbud og salg af tilkøbsydelse	18
2.1 Udbud af tilkøbsydelse	18
2.2 Pris på tilkøbsydelse	20
2.3 Salg af tilkøbsydelse	21
2.4 Betydningen af fleksibel hjemmehjælp og klippekort.....	26
3 Borgernes oplevelse af forsøget med tilkøbsydelse	28
3.1 Borgere som har gjort brug af muligheden for tilkøb	29
3.2 Borgere som ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb	33
4 Ledelsens vurdering af forsøget.....	37
4.1 Implementering og arbejdstilrettelæggelse.....	37
4.2 Udbud og efterspørgsel	39
4.3 Øvrige forhold	42
5 Medarbejdernes oplevelse af forsøget	43
5.1 Implementering og arbejdstilrettelæggelse.....	43
5.2 Udbud og efterspørgsel	45
5.3 Øvrige forhold	46
6 De private leverandørers vurdering af forsøget	49
6.1 Påvirkning af konkurrencevilkårene	50
6.2 De private leverandørers egen praksis for tilkøbsydelse	51
7 Prisfastsættelse og konkurrenceforvridding.....	53
7.1 Kommunernes prisfastsættelse	53
7.2 Pålæggelse af moms	54
7.3 Konkurrenceforvridding og krydssubsidiering.....	55
8 Tilkøbsydelse som erstatning for visiterede ydelse	57
8.1 Baggrund	57
8.2 Resultater fra forsøget	57
9 Tilkøbsydelse i form af socialpædagogisk støtte	60
9.1 Baggrund for tilkøbsydelse på området.....	60
9.2 Resultater fra forsøget	61
10 Tilkøbsydelse på plejecentre.....	65

10.1	Baggrund for tilkøbsydelse på området.....	65
10.2	Resultater fra forsøget.....	65
11	Konklusion	67
	Litteratur.....	72
Bilag 1	Survey blandt hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune	73

Sammenfatning

Frikommuneforsøget om tilkøbsydelse har givet forsøgskommunerne i to frikommunenetværk mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse til hjemmeboende borgere og borgere i kommunernes plejeboliger og øvrige botilbud, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje efter § 83 i serviceloven. Frikommuneforsøget har også givet forsøgskommunerne i det ene netværk ("Bedre styring på det specialiserede socialområde") mulighed for at kunne tilbyde tilkøbsydelse til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, som modtager socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven.

Frikommuneforsøget giver dermed kommunerne en mulighed, som de ellers ikke har. Som lovgivningen er i dag, er der ikke hjemmel til, at kommunerne kan tilbyde tilkøbsydelse, der ligger ud over de behovsbestemte ydelser, som kommunen er forpligtet til at tilbyde efter serviceloven. Ifølge den nuværende lovgivning er det kun de private leverandører af visiterede ydelser under § 83 og § 85, som har mulighed for at sælge tilkøbsydelse til borgerne på hjemmehjælpsområdet, på plejecentre og på botilbud. Det skal dog nævnes, at det fra 2017 er blevet muligt for kommunale botilbud at etablere en ordning med tilkøb af ledsagelse under ferie.

Formålet med evalueringen har været at belyse de samlede erfaringer med muligheden for tilkøb i kommunerne i løbet af projektperioden 2018-2020, herunder at vise, hvad virkningerne af indsatsen har været, og hvad der i særlig grad har haft betydning for opnåelsen af resultaterne. Forventningerne fra frikommunernes side har været, at forsøget ville resultere i øget borgertilfredshed og en øget motivation blandt medarbejdere og ledere i kommunerne, da kommunerne med tilkøbsmuligheden får et bedre serviceprodukt.

Forsøgskommunerne omfatter Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København, Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner. Forsøgsperioden er løbet fra 2018-2020. Evalueringen har især haft fokus på hjemmehjælpsområdet, da salget af tilkøbsydelse til borgere i plejebolig og modtagere af visiterede indsatser efter servicelovens § 85 har været begrænset.

Forsøgets resultater for hjemmehjælpsmodtagere

Evalueringen af frikommuneforsøget om tilkøbsydelse viser, at efterspørgslen efter tilkøbsydelse generelt har været begrænset for hjemmehjælpsmodtagere. Det er således ca. 0,5 % af det samlede antal modtagere af hjemmehjælp i de ni kommuner, som har købt tilkøbsydelse i løbet af et år. Blandt borgerne med tilkøb fremhæves det særligt, at det skaber sammenhæng i indsatsen, at tilkøbsordningen leveres af kendt personale fra kommunen, og at det er nemt for borgeren at overskue at bestille ekstra hjælp fra en leverandør, som allerede kommer i borgerens hjem.

Ser man på, hvorfor der ikke er solgt flere tilkøbsydelse, er den primære årsag, at mange hjemmehjælpsmodtagere angiver, at de ikke har behov for tilkøbsydelse. I en survey besvaret af et udsnit af hjemmehjælpsmodtagere over 65 år i Københavns Kommune (n=1.397), har VIVE som en del af evalueringen stillet en række spørgsmål til borgere, som ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb. Hjemmehjælpsmodtagere, som har svaret "ved ikke" til de enkelte spørgsmål, er generelt holdt ude i afrapporteringen af procentandele for de enkelte spørgsmål. Af de adspurgte hjemmehjælpsmodtagere angiver godt halvdelen (54 %), at fraværet af behov er grunden til, at de ikke har købt tilkøbsydelse.

Samtidig fremgår det, at der er en gruppe på ca. 19 % af hjemmehjælpsmodtagere i samme survey, som mener, at det er meget vigtigt at have muligheden for tilkøb via kommunen, selvom

de endnu ikke har gjort brug af muligheden. 17 % af hjemmehjælpsmodtagerne angiver, at de har overvejet at tilkøbe kommunal hjemmehjælp, men at de endnu ikke har gjort det.

Prisen på tilkøbsydelse har også spillet en direkte rolle for salget. I samme survey angiver således 12 % af samtlige borgere, at de synes, at prisen har været for høj.

Fra kommunernes side har man generelt været tilbageholdende med direkte at "sælge" tilkøbsmuligheden til borgerne. Den generelle holdning synes at have været, at man som medarbejder ikke skal være direkte initiativtager til et salg. Dette er i overensstemmelse med loven på området, som fastslår, at muligheden for tilkøb ikke må virke konkurrenceforvridende, og at "tilkøbet skal ske på borgerens eget initiativ".

Sammenligner man resultaterne fra denne evaluering med resultaterne fra en evaluering af et lignende tidligere forsøg omkring tilkøbsydelse under Frikommuneforsøg I (2012-2015), så fremgår det, at andelen af borgere, som har købt tilkøbsydelse, er på samme niveau. Priserne for tilkøbsydelse har generelt været lidt lavere i det nuværende forsøg, fordi der i det nye forsøg som udgangspunkt ikke bliver pålagt moms på tilkøbsydelse, hvilket kommunerne skulle under det gamle forsøg. Det fremgår altså, at de lidt lavere timepriser, som kommunerne har kunnet tilbyde i det nuværende forsøg, ikke har rykket meget ved salget af tilkøbsydelse.

Knap 90 % af de solgte tilkøbsydelse har været ekstra rengøring. Det er borgerne selv, men også de pårørende, der navnlig efterspørger ekstra rengøring. Kommunerne oplever, at de pårørende prioriterer tilkøb af ekstra rengøring, da det giver de pårørende mulighed for at bruge tiden på andet end rengøring, når de besøger borgeren. Derudover fremgår det, at knap 10 % af tilkøbene har været en anden form for praktisk hjælp end rengøring, fx tøjvask eller ledsagelse til indkøb. Kun ca. 3 % af tilkøbene har været personlig pleje – primært i form af ekstra/mere tid til bad, herunder ekstra personlig pleje relateret til badesituationer.

Det ses af evalueringen, at kommunernes implementering af tilkøbsordningen har haft stor betydning for salget af tilkøbsydelse. Blandt de kommuner, hvor der har været det største ledelsesmæssige fokus, og hvor medarbejderne har været mest engagerede, vælger et antal borgere, som svarer til 1,5-3,0 % af kommunens hjemmehjælpsmodtagere på ét år, at købe tilkøbsydelse. I andre af deltagerkommunerne udgør salget af tilkøbsydelse få promiller af hjemmehjælpsmodtagerne. Dette indikerer, at det ikke har været en enkel opgave for kommunerne at implementere tilkøbsordningen på en effektiv måde, og der skal en særligt fokuseret indsats til, for at kommunerne oplever ordningen som en succes. Det bemærkes, at tal for andelen af hjemmehjælpsmodtagere alt andet lige vil være et overkantsskøn, da VIVE ser på modtagere af hjemmehjælp inden for ét år, mens kommunerne typisk har indberettet tilkøb for en ca. toårig forsøgsperiode.

I kommunerne med det største salg er medarbejderne generelt meget tilfredse med at have muligheden for at tilbyde tilkøbsydelse til borgerne. Deres oplevelse er, at tilkøbsmuligheden er værdifuld for de borgere, som bruger ordningen, og det er meget væsentligt for medarbejderne. Samtidig opleves det som en faglig tilfredsstillelse for medarbejderne at have mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse frem for ikke at kunne imødekomme borgernes behov for ekstra ydelse.

I tre af kommunerne har den overordnede vurdering af forsøget været, at de administrative omkostninger har været for store i forhold til det realiserede salg. På den baggrund ønsker de tre kommuner ikke at fortsætte med forsøgsordningen. Heroverfor står de andre forsøgskommuner, som har oplevet de administrative omkostninger forbundet med tilkøbsordningen som overkommelige.

Forsøgets resultater for plejecenterbeboere

Der er to kommuner (Holstebro og Odense Kommuner), som aktivt har tilbudt tilkøbsydelse på plejecentre under servicelovens § 83. Evalueringen viser her, at der har været et yderst begrænset salg af tilkøbsydelse på dette område. Der er i alt blevet solgt otte tilkøbsydelse til to beboere. Dette svarer til ca. 0,1 % af målgruppen.

Vurderingen fra de to forsøgskommuner er, at forsøget har meget begrænset betydning. Behovet for tilkøbsydelse er, ifølge de to forsøgskommuner, meget lille på området. Derudover har det også spillet en rolle, at der samtidigt med forsøget har været en klippekortsordning, hvor en række lignende ydelse har kunnet fås gratis. Dette har været med til yderligere at reducere efterspørgslen efter tilkøbsydelse.

Sammenligner man disse resultater med resultaterne fra evalueringen under Frikommuneforsøg I (2012-2015), så fremgår det, at salget af tilkøbsydelse på plejecentre i det nuværende forsøg er på samme niveau som i det tidligere forsøg.

Forsøgets resultater for borgere med behov for socialpædagogiske støtte

Der er to forsøgskommuner, som aktivt er gået ind i forsøget med tilkøb for borgere under § 85 i serviceloven (Herning og Holstebro Kommuner). Det fremgår af evalueringen, at der er solgt 13 tilkøbsydelse til 11 forskellige borgere i perioden fra juni 2018 til juli 2020 i Herning Kommune. Dette svarer til, at ca. 2 % af borgerne i målgruppen i kommunen har købt tilkøbsydelse. Det er udelukkende ledsagelse til begivenheder uden for bostedet, som er blevet solgt som tilkøbsydelse.

Vurderingen fra Herning Kommune er, at tilkøbsordningen betyder meget for de borgere, der har gjort brug af den. Samtidig giver kommunen også udtryk for, at selve muligheden for tilkøb hos kommunen betyder meget for en række øvrige beboere/pårørende, selvom de endnu ikke har benyttet sig af ordningen. Vurderingen fra Holstebro Kommune er, at man har søgt at italesætte muligheden for tilkøb, men at det har vist sig, at behovet for denne type ydelse er meget begrænset, og at prisen også har haft en indflydelse på salget af tilkøbsydelse.

Fra et privat leverandørperspektiv peges der også på, at det kan være problematisk, at kommunerne får mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse under § 85 i serviceloven. På dette område er kommunen som leverandør meget tæt på borgeren, og opfattelsen fra privat leverandørside er, at de private leverandører derfor ikke nødvendigvis stilles ligeligt i forhold til at kunne tilbyde og sælge tilkøb. Dog skal det i den sammenhæng også bemærkes, at borgere under § 85 i serviceloven typisk er en målgruppe, hvor støtte ved kendt personale ofte opleves som vigtigt for borgeren og dennes pårørende.

Forudsætninger for forsøget

I forsøget indgår der en række forudsætninger for forsøgets gennemførelse, som skal være overholdt i den enkelte kommune. Overordnet viser evalueringen, at disse forudsætninger er blevet overholdt.

Det har været en forudsætning for forsøget, at prisen på tilkøbsydelsen skal afspejle de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilkøbsydelsen, og at kommunerne ikke må opnå en økonomisk fortjeneste på tilkøbsydelse. Det fremgår af evalueringen, at kommunerne har overholdt dette og typisk fulgt den gældende vejledning på området omkring beregning af timepriser.

Det har også været en forudsætning for forsøget, at konkurrenceforvridende effekter og kryds-subsidiering ikke må forekomme, således at fx skattefinansierede midler ikke medvirker til at holde prisen på tilkøbsydelse kunstigt nede. Det ses af evalueringen, at timepriserne på tilkøbsydelse generelt ikke opfattes som lave af borgerne og af private leverandører, og dermed er sandsynligheden for konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering tilsvarende lav. Det fremgår også, at der ikke er indsendt klager fra private leverandører omkring eventuel konkurrenceforvridning i forsøgsperioden. De private leverandører giver gennemgående udtryk for, at de ikke har mærket noget til en eventuel konkurrenceforvridning som følge af kommunernes mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse.

En tredje forudsætning for forsøget har været, at tilkøbsydelse ikke må erstatte visiterede ydelse. En sammenligning af udviklingen i serviceniveau mellem forsøgskommunerne og øvrige kommuner viser, at niveauet for antallet af visiterede timer pr. modtager ikke har udviklet sig forskelligt i de to grupper fra før til efter forsøgets opstart, og at forudsætningen for forsøget dermed synes at være opfyldt.

Evalueringens metode

Evalueringen er gennemført som en virkningsevaluering. Fokus har været på at undersøge, hvilke elementer og betingelser i forsøget med tilkøbsydelse der har øget sandsynligheden for at opnå de opstillede mål. Evalueringen har dermed fokuseret på, om projektet gennem mulighed for tilkøb har øget borgernes tilfredshed samt lederes og medarbejderes motivation, og hvilke elementer i indsatsen som i særlig grad har haft en betydning for salget af tilkøbsydelse og øvrige opnåede resultater.

Følgende kvantitative og kvalitative data indgår primært i evalueringen af tilkøbsordningen under servicelovens § 83:

- Kommunalt indberettede opgørelser over solgte tilkøbsydelse (9 indberetninger)
- Kommunalt indberettede statusnotater (9 indberetninger)
- Interview med kommunale ledere (9 fokusgruppeinterview)
- Interview med kommunale medarbejdere (8 fokusgruppeinterview)
- Spørgeskemaundersøgelse blandt hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune
- Interview med hjemmehjælpsmodtagere med tilkøb (13 hjemmehjælpsmodtagere)
- Interview med private leverandører af hjemmehjælp (8 enkeltinterview).

Følgende kvantitative og kvalitative data indgår primært i evalueringen af tilkøbsordningen under servicelovens § 85:

- Kommunalt indberettede opgørelser over solgte tilkøbsydelse (2 indberetninger)
- Kommunalt indberettede statusnotater (2 indberetninger)
- Interview med kommunale ledere (2 fokusgruppeinterview og 2 enkeltinterview)
- Interview med kommunal medarbejder i Herning Kommune (1 interview)
- Tilpasset og kort spørgeskemaundersøgelse blandt borgere med tilkøb (4 borgere)
- Interview med privat leverandør af socialpædagogisk støtte (1 enkeltinterview).

I forhold til corona-epidemien er det VIVEs opfattelse, at den ikke har haft en markant betydning for tilkøbsordningen og muligheden for at evaluere denne. Dette skyldes primært, at borgerne i forvejen modtager hjemmehjælp af de medarbejdere, som i langt de fleste tilfælde leverer

tilkøbsydelse, og at risikoen for øget smittespredning dermed ikke er stor ved tilkøb. I forhold til dataindsamlingen har corona-epidemien dog haft en negativ betydning. Eksempelvis er der gennemført færre brugertilfredshedsundersøgelser i kommunerne i 2020 end først antaget. Datagrundlaget i evalueringen vurderes dog at være tilstrækkeligt solidt på trods af dette.

1 Indledning

1.1 Baggrund for frikommuneforsøget om tilkøbsydelse

Der har gennem de seneste 10-15 år været en tilbagevendende debat om, hvorvidt det skal være muligt for kommunerne at tilbyde tilkøbsydelse på ældreområdet (Andersen, 2007; Hjelmar og Mehlsen, 2016). Som lovgivningen er i dag, så er der ikke hjemmel til, at kommunerne kan tilbyde tilkøbsydelse, der ligger ud over de behovsbestemte ydelse, som kommunen er forpligtet til at tilbyde efter serviceloven.

De private leverandører af hjemmehjælp har – modsat kommunerne – mulighed for at sælge tilkøbsydelse til borgerne.¹ Det er frivilligt for de private leverandører, om de ønsker at gøre brug af muligheden for at sælge tilkøbsydelse. Denne mulighed har navnlig siden fritvalgsordningens indførelse i 2003 fået en betydning, idet private leverandører fik en betydeligt større markedsandel, særligt for levering af praktisk hjælp, efter indførelsen af denne ordning. Fritvalgsordningen medførte grundlæggende, at alle brugere skulle have mulighed for at vælge imellem en kommunal og privat leverandør af personlig pleje og praktisk hjælp.²

I 2011 blev Frikommuneforsøg I lanceret, og syv kommuner søgte om lov hjemmel til at tilbyde tilkøbsydelse på ældreområdet. Målgruppen for forsøgene var modtagere af personlig pleje og praktisk hjælp efter § 83 i serviceloven og dækkede dermed både ældre borgere og personer med handicap mv., der havde behov for hjælp. Forsøget blev gennemført i perioden 2012-2015, og i 2016 ophørte forsøget, uden at det førte til generelle lovmæssige ændringer. Evalueringen af forsøget viste dengang, at efterspørgslen efter tilkøbsydelse var begrænset, og det blev konkluderet, at det navnlig skyldtes en høj pris for tilkøbsydelse og en mangelfuld implementering af forsøget i en række af kommunerne (Hjelmar & Mehlsen, 2016; Hjelmar & Rostgaard, 2020).

Regeringen under Lars Løkke Rasmussen samt Kommunernes Landsforening blev i økonomiaftalen for 2016 enige om at igangsætte et nyt frikommuneforsøg (Frikommuneforsøg II) i perioden 2016-2020. Målet med frikommuneforsøget var at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kunne bidrage til effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne.

I Frikommuneforsøg II indgår kommunerne i frikommunenetværk. Inden for hvert enkelt frikommunenetværk har kommunerne ansøgt om at afprøve nye måder at varetage de kommunale opgaver på inden for netværkets tema. Der blev udvalgt otte frikommunenetværk med hver sit overordnede tema, og heraf var der to frikommunenetværk, som gennemførte forsøg med tilkøbsydelse. Disse to frikommunenetværk er "Bedre styring på det specialiserede socialområde" og "Sammenhængende indsatser på tværs af sektorområder". I alt 10 kommuner indgik i disse to frikommunenetværk og søgte om lov hjemmel til at tilbyde tilkøbsydelse. Disse 10 kommuner er Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København, Odense, Randers, Skive, Aabenraa og Aarhus. Skive Kommune valgte dog ikke at implementere forsøget, så denne kommune indgår ikke i evalueringen.

¹ Fra 2017 har det dog via ferie tilkøbsloven været muligt for kommunale botilbud at etablere en ordning med tilkøb af ledsagelse under ferie – se Børne- og Socialministeriets vejledning nr. 10309 af 11/12 2017.

² Borgerne har siden 2003 kunnet vælge imellem en offentlig og privat leverandør af personlig og praktisk hjælp på hjemmehjælpsområdet.

Frikommuneforsøget om tilkøbsydelse indebærer en fritagelse fra dele af § 83 i serviceloven.³ Kommunerne får via denne fritagelse mulighed for at tilbyde hjemmeboende borgere og borgere i kommunernes plejeboliger og øvrige botilbud, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje efter § 83 i serviceloven, tilkøbsydelse leveret af den kommunale hjemme-hjælpsleverandør.

Frikommuneforsøget giver også kommunerne i frikommunenetværket "Bedre styring på det specialiserede socialområde" mulighed for en fritagelse fra dele af § 85 i serviceloven.² Fritagelsen giver kommunerne mulighed for at kunne tilbyde tilkøbsydelse, så personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, der er visiteret efter § 85 i serviceloven, har mulighed for at tilkøbe ydelse fra kendt personale i det offentlige.⁴

Frikommunerne kunne frit beslutte, hvilke tilkøbsydelse de ville tilbyde borgerne. Tilkøbsydelse kan både vedrøre merkøb og nykøb. Merkøb omfatter køb af mere af en ydelse, som borgeren i forvejen er visiteret til af kommunen ud fra kommunens serviceniveau og kvalitetsstandarder på området (fx rengøring) og ud fra en konkret og individuel vurdering.⁵ Nykøb omfatter køb af ydelse, der ligger ud over den ydelse, som borgeren er visiteret til af kommunen (fx hovedrengøring eller ledsagelse).

I lovhjemlen indgår en række forudsætninger, som skal være opfyldt i forsøget⁶:

- Frikommunerne kan udelukkende udføre forsøg med tilkøbsydelse til de borgere, der i forvejen er visiteret til personlig pleje, praktisk hjælp og/eller madservice efter servicelovens § 83. Kommunerne må altså ikke sælge tillægsydelse ifølge § 83 i serviceloven til borgere, som ikke i forvejen modtager hjælp fra kommunen efter § 83.
- Prisen på tilkøbsydelse skal afspejle de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilkøbsydelse. Kommunerne må altså ikke opnå en økonomisk fortjeneste på tilkøbsydelse eller opkræve en lavere eller højere pris, end omkostningerne til produktion og levering af tilkøbsydelse kan begrunde.
- Konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering må ikke forekomme.
- Tilkøbsydelse må ikke erstatte ydelse, som borgeren ellers ville være berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning, fx sundhedslovgivning.

1.2 Formål med evalueringen

Formålet med evalueringen er at belyse de samlede erfaringer med muligheden for tilkøb i løbet af projektperioden 2018-2020, herunder at vise, hvad virkningerne af indsatsen har været, og hvad der i særlig grad har haft betydning for opnåelsen af resultaterne.

Det var kommunernes forventning forud for forsøget, at det ville resultere i øget borgertilfredshed og afværge situationer, hvor borgeren var nødt til at fravælge den kommunale leverandør på grund af manglende muligheder for tilkøbsydelse. Det var også en forventning, at forsøget ville føre til en øget motivation blandt medarbejdere og ledere i kommunerne, da kommunerne med tilkøbsmuligheden kunne få et bedre serviceprodukt. Evalueringen tager således afsæt i følgende forandringsteori for forsøgene. Forandringsteorien er opstillet af forsøgskommunerne

³ Lovhjemlen findes i Lov om frikommunenetværk § 28. Den lovmæssige ikrafttrædelse var pr. 1. januar 2018.

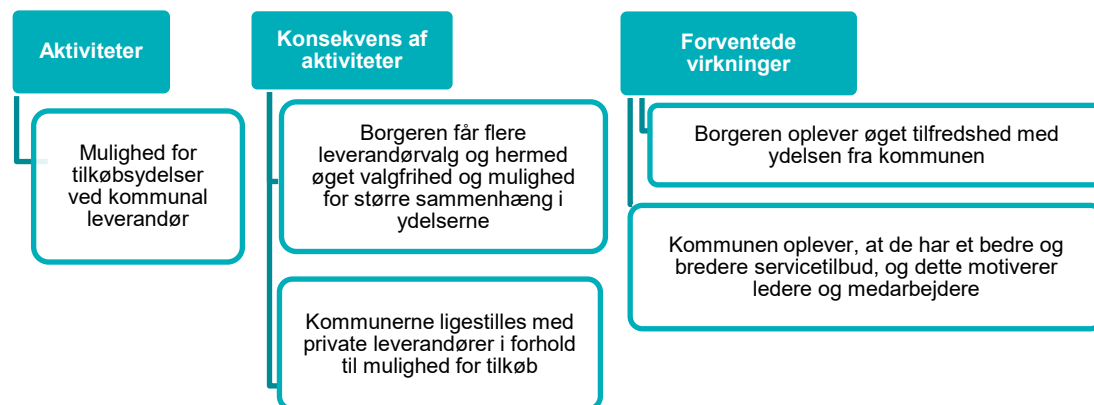
⁴ Følgende fem kommuner har haft lovhjemmel til at udføre dette forsøg: Favrskov, Herning, Holstebro, Randers og Aabenraa Kommuner.

⁵ Hver enkelt kommune fastsætter selv sit serviceniveau og kvalitetsstandarder inden for personlig og praktisk hjælp efter § 83 i serviceloven.

⁶ Lov om frikommunenetværk § 28.

og løbende blevet kvalificeret i løbet af projektperioden, bl.a. på et midtvejsseminar i august 2019, hvor VIVE og forsøgskommunerne deltog.

Figur 1.1 Overordnet forandringsteori for forsøget



Kilde: VIVE og Frikommunenetværkene på området.

Ud over at efterprøve evalueringens forandringsteori vil evalueringen også vurdere, om de forudsætninger, som forsøget er iværksat på baggrund af (se afsnit 1.1), er blevet overholdt i forsøgsperioden.

1.3 Evalueringens metode

Evalueringen er gennemført som en virkningsevaluering. Hermed menes en evaluering, der ved at efterprøve projektets forandringsteori undersøger, hvad der virker i indsatsen, og hvorfor det virker. Fokus er på, hvilke elementer og betingelser i forsøget med tilkøbsydelse, der har øget sandsynligheden for at opnå de opstillede mål (Ravn, 2018). Konkret indebærer dette, at evalueringen fokuserer på, om projektet har øget borgernes tilfredshed samt lederes og medarbejderes motivation, og hvilke elementer i indsatsen som i særlig grad har haft en betydning for de opnåede resultater. I projektets forandringsteori (se afsnit 1.2) er disse antagelser og forventede resultater opstillet.

Virkningsevalueringen er gennemført på grundlag af en blanding af kvantitative og kvalitative data (et mixed methods-analysedesign), der er indhentet af VIVE, og som har haft til formål at belyse forandringsteorien fra en række forskellige kilder og perspektiver. Den primære data, som ligger til grund for evalueringen af tilkøbsordningen for praktisk hjælp og personlig pleje ifølge servicelovens § 83 (dvs. både for borgere med hjemmehjælp og i plejebolig), er følgende:

- Kommunalt indberettede opgørelser over solgte tilkøbsydelse i alle ni deltagerkommuner fra forsøgstart og frem til ultimo juli 2020 (9 indberetninger)
- Kommunalt indberettede statusnotater, hvor alle ni deltagerkommuner har evalueret forsøget på en række foruddefinerede kategorier (9 indberetninger)
- Interview med kommunale ledere i alle ni deltagerkommuner (9 fokusgruppeinterview)
- Interview med kommunale medarbejdere i Favrskov, Herning, Holstebro, København, Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner (8 fokusgruppeinterview)
- Spørgeskemaundersøgelse til hjemmehjælpsmodtagere fra Københavns Kommune, som ikke har benyttet tilkøbsordningen (1.397 hjemmehjælpsmodtagere)

- Interview med hjemmehjælpsmodtagere fra Herning, Holstebro, København og Aarhus Kommuner, som har benyttet tilkøbsordningen (13 hjemmehjælpsmodtagere)
- Interview med ledere af private leverandører af hjemmehjælp i Holstebro, København, Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner (8 private leverandører).

Tilsvarende er de primære data, som er anvendt til at evaluere tilkøbsordningen for socialpædagogiske støtte, jf. servicelovens § 85, følgende:

- Kommunalt indberettede opgørelser fra Herning og Holstebro Kommuner over solgte tilkøbsydelse for socialpædagogisk støtte ifølge servelovens § 85 fra forsøgsopstart og frem til ultimo juli 2020 (2 indberetninger)
- Kommunalt indberettede statusnotater fra Herning og Holstebro Kommuner, hvor deltagerkommuner for socialpædagogisk støtte ifølge servicelovens § 85 har evalueret forsøget på en række foruddefinerede kategorier (2 indberetninger)
- Interview med kommunale ledere i Herning og Holstebro Kommuner (2 fokusgruppeinterview og 2 enkeltinterview)
- Interview med kommunal medarbejder i Herning Kommune (1 interview)
- Tilpasset og kort spørgeskemaundersøgelse til modtagere af indsatser efter servicelovens § 85 i Herning Kommune, som har benyttet tilkøbsordningen (4 borgere)
- Interview med leder af privat leverandør af socialpædagogisk støtte i Herning Kommune (1 privat leverandør).

I det følgende gennemgås de vigtigste metodiske opmærksomhedspunkter i VIVEs tilgang til og anvendelse af de forskellige datakilder. Det skal generelt bemærkes, at udbruddet af corona-epidemien i foråret 2020 i nogle sammenhænge kan have spillet en rolle for den del af datamaterialet, der baserer sig på den sidste del af den evaluerede periode, dvs. fra marts 2020 og fremefter. Eksempelvis er der gennemført færre brugertilfredshedsundersøgelser i kommunerne i 2020 end først antaget.

1.3.1 Deltagerkommunernes egne indberetninger af solgte tilkøbsydelse og statusnotat

Alle deltagerkommuner har i efteråret 2020 indberettet en række oplysninger til VIVE, herunder en opgørelse over deres solgte tilkøbsydelse i forsøgsperioden samt et statusnotat, hvor kommunen har beskrevet og evalueret indholdet af forsøget. Det er VIVEs vurdering, at deltagerkommunerne har indberettet retvisende opgørelser over solgte tilkøbsydelse.

Foruden opgørelser over solgte tilkøbsydelse har deltagerkommunerne også indsendt et statusnotat, hvor kommunerne har beskrevet og vurderet forsøget med tilkøbsydelse på en række parametre. Disse parametre vedrører tilrettelæggelsen af forsøget, borgernes og pårørendes oplevelser af forsøget, medarbejderes og lederes oplevelser af forsøget samt forsøgets økonomiske og administrative konsekvenser. VIVE har ladet disse beskrivelser og vurderinger indgå i den samlede vurdering af forsøget ved siden af evalueringens øvrige datakilder.

1.3.2 Interview med kommunale ledere og medarbejdere

Der er i efteråret 2020 gennemført i alt 17 fokusgruppeinterview med dels kommunale ledere, dels kommunale medarbejdere. Fokusgruppeinterviewene har taget udgangspunkt i kommuner-

nes indberetninger af solgte tilkøbsydelse og statusnotaterne. Der er gennemført fokusgruppeinterview med kommunale ledere i alle ni deltagerkommuner og fokusgruppeinterview med medarbejdere i otte af kommunerne⁷.

Kommunerne indkaldte selv de relevante ledere til fokusgruppeinterviewet ud fra VIVEs anbefaling om, at der skulle deltage repræsentanter fra tre ledelsesniveauer i form af fagchefen på området, lederen af hjemmehjælpen og en distriktsleder/teamleder. Tilsvarende udpegede deltagerkommunerne også selv informanter til medarbejderinterviewet ud fra VIVEs anbefaling om, at der burde deltage 2-4 udførende medarbejdere med erfaring med tilkøb på ældreområdet. I forhold til medarbejderinterviewet valgte en del kommuner, ud fra en relevansbetragtning, også at stille med en disponator/ruteplanlægger som en af de relevante medarbejdere.

Det er generelt VIVEs vurdering, at udvælgelsen af ledere og medarbejdere til fokusgruppeinterviewene gav en relevant repræsentation af informanter med viden om forsøget. I udvælgelsen af medarbejdere med erfaring med tilkøb var VIVE dog opmærksom på en mulig skævhed i repræsentativiteten i forhold til den øvrige medarbejdergruppes kendskab og holdning til tilkøbsordningen. Fokusgruppeinterviewene gennemførtes ud fra en interviewguide for henholdsvis ledere og medarbejdere, der var struktureret ud fra temaerne: implementering, udbud og efterspørgsel, prisens betydning, tilkøbsydelse i relation til kerneydelsen og informanternes samlede vurdering af forsøget.

I de kommuner, som også deltog i forsøget med socialpædagogisk støtte ifølge servicelovens § 85, blev der desuden gennemført tre supplerende interview med henholdsvis en fagchef (Holstebro Kommune), en afdelingsleder (Herning Kommune) og en medarbejder/koordinator på det specialiserede voksenområde (Herning Kommune).

1.3.3 Spørgeskemaundersøgelse og interview med borgere

I forhold til at belyse borgerperspektivet på tilkøbsydelse benyttede VIVE dels en spørgeskemaundersøgelse blandt borgere, som ikke havde anvendt tilkøbsordningen, samt interview blandt borgere, som havde benyttet tilkøb i forsøgsperioden. For så vidt angår spørgeskemaundersøgelsen for borgere, der ikke har benyttet tilkøb, har VIVE ladet en række spørgsmål vedrørende tilkøbsydelse indgå i Københavns Kommunes løbende brugerundersøgelse blandt kommunens hjemmehjælpsmodtagere over 65 år⁸. Undersøgelsen sendes månedsvist til et tilfældigt udsnit af hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune over 65 år. Borgerne blev først tilbudt at deltage i undersøgelsen via e-Boks, og svarede de ikke på denne henvendelse, blev de ringet op og tilbudt at gennemføre spørgeskemaet som et telefoninterview. Besvarelser fra 1.397 hjemmehjælpsmodtagere uden tilkøb i perioden primo juni til ultimo august 2020 udgjorde spørgeskemaundersøgelsens endelige datagrundlag. I forhold til afrapporteringen af surveyen er respondenter, som har svaret "ved ikke" til de enkelte spørgsmål, generelt holdt ude af opgørelsen af procentandele for de enkelte spørgsmål (for yderligere information om surveyen se også Bilag 1).

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er afrapporteret i kapitel 3 samt i Bilag 1, hvor der også findes oplysninger om alder og ydelsesprofil hos hjemmehjælpsmodtagerne i undersøgelsen sammenlignet med hjemmehjælpsmodtagere i hele Danmark. Da spørgeskemaundersøgelsen udelukkende er gennemført blandt ældre borgere over 65 år i Københavns Kommune, er respondenterne i gennemsnit lidt ældre og har en lidt anden ydelsesprofil end den

⁷ Esbjerg Kommune valgte ikke at deltage med et medarbejderinterview.

⁸ VIVE havde oprindeligt også fået mulighed for at lade en række spørgsmål indgå i Favrskov og Esbjergs Kommunes brugertilfredshedsundersøgelser, men disse undersøgelser blev begge udskudt på grund af corona-krisen.

typiske hjemmehjælpsmodtager i Danmark. Det er dog VIVEs vurdering, at spørgeskemaundersøgelsen samlet giver et billede af hjemmehjælpsmodtagernes kendskab og holdning til tilkøbsydelse, der formentlig på lange stræk også er gældende i de øvrige deltagerkommuner.

Foruden spørgeskemaundersøgelsen gennemførte VIVE også telefoninterview med 13 borgere, som havde gjort brug af muligheden for tilkøb på hjemmehjælpsområdet i forsøgsperioden. Givet det beskedne antal borgere med tilkøb, som det var muligt for VIVE at kontakte, vurderede VIVE således, at det var mere meningsfuldt at gennemføre dybdegående telefoninterview med en blanding af åbne og lukkede spørgsmål end en traditionel spørgeundersøgelse. De 13 interviewede borgere er bosat i Holstebro, Herning, København eller Aarhus Kommuner. Borgerne er udvalgt som resultatet af en proces, hvor VIVE først bad de pågældende kommuner om at indhente samtykkeerklæringer fra alle nuværende modtagere af personlig pleje og/eller praktisk hjælp på ældreområdet, som har anvendt tilkøbsordningen, og som ønskede at blive kontaktet af VIVE. Dette gav i alt 17 hjemmehjælpsmodtagere, hvoraf 13 indvilligede i at deltage i interviewet, der gennemførtes af VIVE over telefon. Alle de 13 interviewede er hjemmehjælpsmodtagere. De fleste af de interviewede bor alene, og gennemsnitsalderen for de interviewede er 81 år, hvor kun to borgere er under 65 år. Kun to mænd er blevet interviewet, resten er kvinder. VIVE stillede informanterne en blanding af åbne og lukkede spørgsmål ud fra en interviewguide, der især vedrørte borgerens kendskab til tilkøbsydelse, vurdering af, hvor nemt det var at bestille tilkøbsydelse, samt oplevelse og tilfredshed med sit tilkøb og tilkøbsmuligheden generelt.

Endelig gennemførte VIVE også en tilpasset og kort spørgeskemaundersøgelse med fire borgere i Herning Kommune, som havde benyttet muligheden for tilkøb af socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. Indholdet og gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen blev aftalt i tæt dialog med den relevante leder i Herning Kommune, således at en kendt medarbejder hjalp borgeren med at forstå og besvare undersøgelsen. Spørgeskemaet vedrørte primært borgerens generelle behov for tilkøb samt vedkommendes konkrete tilkøb, herunder baggrunden for og tilfredsheden med dette tilkøb.

1.3.4 Interview med ledere for private leverandører

Som den sidste dataaktivitet gennemførte VIVE endelig telefoninterview med otte private leverandører af hjemmehjælp og én privat leverandør af socialpædagogisk støtte. De otte private leverandører af hjemmehjælp blev udvalgt, hvis de enten var den største eller blandt de største private hjemmehjælpsleverandører i den enkelte deltagerkommune. Der blev taget kontakt til i alt 13 private leverandører af hjemmehjælp på tværs af alle ni deltagerkommuner, hvoraf otte private leverandører fra seks deltagerkommuner vendte tilbage og indvilligede i at deltage. Derudover gennemførte VIVE også et telefoninterview med et privat vikarfirma for socialpædagogisk støtte i Herning Kommune.

Interviewene med de private leverandører blev struktureret efter en interviewguide med fokus på leverandørernes holdning til kommunens nye mulighed for at sælge tilkøbsydelse og den private leverandørs egen praksis for tilkøbsydelse.

1.4 Læsevejledning

Da langt hovedparten af de solgte tilkøbsydelse i kommunerne vedrører praktisk hjælp og/eller personlig pleje i borgerens hjem efter servicelovens § 83, fokuserer kapitel 2-8 primært på hjemmehjælpsområdet (kapitel 7 er dog også relevant for plejeboligområdet). Gennemgangen

af hjemmehjælpsområdet foretages ved først at præsentere kommunernes salg og udbud af tilkøb (kapitel 2) samt herefter undersøge henholdsvis borgernes, ledernes, medarbejdernes og de private leverandørers oplevelse og vurdering af forsøget (kapitel 3-6). Kapitel 7-8 vedrører henholdsvis prisfastsættelsen af tilkøbsydelser, og om der er indikationer på, at tilkøbsydelser erstatter visiterede ydelser.

Resultater fra tilkøbsforsøg efter serviceloven § 85 er henlagt til kapitel 9, mens resultater fra forsøget med levering af tilkøbsydelser efter servicelovens § 83 til borgere i plejebolig er samlet i kapitel 10. Efter kapitel 10 konkluderes der samlet på frikommuneforsøget vedrørende tilkøbsydelser i kapitel 11.

I Tabel 1.1 fremgår en oversigt over, hvilke kommuner som aktivt har tilbudt deres borgere tilkøbsydelser på henholdsvis hjemmehjælps-, plejebolig- og § 85-området, samt i hvilke afsnit i rapporten områderne primært er evalueret.

Tabel 1.1 Områder, hvor deltagerkommunerne aktivt har tilbudt tilkøbsydelser

Kommune	§ 83 – Hjemmehjælp	§ 83 – Plejebolig	§ 85
Favrskov	x		
Esbjerg	x		
Herning	x		x
Holstebro	x	x	x
København	x		
Odense	x	x	
Randers	x		
Aabenraa	x		
Aarhus	x		
Kapitel i rapport	Kapitel 2-8	Kapitel 10	Kapitel 9

2 Udbud og salg af tilkøbsydelse

Dette afsnit fokuserer på forsøgskommunernes udbud og salg af tilkøbsydelse af praktisk hjælp og personlig pleje i borgerens eget hjem efter § 83 i serviceloven. Forsøgskommunernes udbud og salg af tilkøb på plejecentre efter § 83 i serviceloven samt udbud og salg af ekstra socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven findes i særskilte kapitler (kapitel 9 og 10).

I overensstemmelse med evalueringens formål bidrager dette kapitel til at dokumentere forsøgskommunernes implementering og resultater af forsøget med tilkøb af hjemmehjælp. Konkret beskrives tidspunktet for kommunernes igangsætning af forsøget, hvilke ydelser kommunerne har udbudt og til hvilke priser, samt omfanget af og praksis for de solgte tilkøbsydelse.

Kapitlet viser, at de ni forsøgskommuner alle har opstartet forsøget mellem april 2018 og 1. januar 2019. Den oprindeligt 10. forsøgskommune, Skive Kommune, er udtrådt af forsøget. Af de ni forsøgskommuner har syv kommuner udbudt tilkøb af både praktisk hjælp og personlig pleje, mens to kommuner udelukkende har udbudt tilkøbsydelse inden for praktisk hjælp (Odense og Aarhus Kommuner). Afdækningen finder betydelig variation i kommunernes priser på de udbudte tilkøbsydelse med en forskel i den beregnede timepris på hverdage for praktisk hjælp på mellem 288 og 399 kr. ekskl. moms og mellem 311 og 496 kr. ekskl. moms for personlig pleje.

Hvad angår omfanget af solgte tilkøbsydelse viser afdækningen, at de ni forsøgskommuner fra forsøgsopstart til og med juli 2020 tilsammen har solgt tilkøbsydelse til 169 unikke⁹ borgere, svarende til ca. 0,5 % af det samlede antal modtagere af hjemmehjælp i de ni kommuner inden for ét år. Af de solgte tilkøb vedrører 97 % praktisk hjælp, herunder primært rengøring (88 %) og for en mindre dels vedkommende andre praktiske opgaver såsom tøjvask og ledsagelse (9 %). Kun 3 % af tilkøbene vedrører personlig pleje, herunder først og fremmest ekstra tid eller mere tid til bad, herunder ekstra personlig pleje relateret til badesituationer.

Forsøgskommunernes praksis for tilkøb synes at understøtte et af forsøgets formål i form af at skabe sammenhæng i indsatsen til borgeren, idet det solgte tilkøb af hjemmehjælp i stort set alle tilfælde er udført af kendt medarbejder (99 %) og leveres i forlængelse af borgerens øvrige visiterede tid, såfremt borgeren ønsker dette. Endelig synes det ikke at være tilfældet, at forsøget med tilkøbsydelse har påvirket den visiterede tid til borgerne.

2.1 Udbud af tilkøbsydelse

I Tabel 2.1 fremgår det, at de ni forsøgskommuner igangsatte forsøget med tilkøb i perioden april 2018 til 1. januar 2019, og at forsøget formelt fortsat er i gang i alle forsøgskommuner. Esbjerg Kommune oplyser dog, at de lukkede forsøget ned administrativt pr. 31. december 2019, således de fx ikke længere gør borgerne opmærksomme på muligheden for tilkøb. Kommunen vil imidlertid fortsat vil give mulighed for tilkøb, såfremt en borger skulle henvende sig, inden forsøgsperioden formelt udløber. Derudover afslutter Københavns Kommune forsøget med tilkøbsydelse med udgangen af 2020 ud fra en vurdering af, at efterspørgslen blandt kommunens borgere er begrænset.

Af Tabel 2.1 fremgår det endvidere, at syv af de ni forsøgskommuner har udbudt tilkøb af både praktisk hjælp og personlig pleje, mens de resterende to forsøgskommuner (Odense og Aarhus

⁹ Med unikke borgere forstås, at den samme borger kun tælles med én gang – også selvom vedkommende har modtaget tilkøbsydelse af kommunen flere gange.

Kommuner) udelukkende har udbudt tilkøb af praktisk hjælp. Odense Kommune har bl.a. begrænset tilkøbsmuligheden til udelukkende praktisk hjælp af organisatoriske årsager, da tilkøb er forankret hos kommunens to servicegrupper, der udelukkende leverer praktisk bistand. Tilsvarende har Aarhus Kommune valgt at begrænse tilkøbsmuligheden til praktisk hjælp efter at have afdækket behovet blandt kommunens borgere.

Tablet 2.1 Mulighed for tilkøb af hjemmehjælp i borgerens eget hjem, jf. § 83 i serviceloven, fordelt på forsøgskommuner, opstartsdato og ydelsestype

	Esbjerg (maj 2018-)*	Favrskov (sep. 2018-)	Herning (aug. 2018-)	Holstebro (sep. 2018-)	København (apr. 2018-)	Odense (okt. 2018-)	Randers (jan. 2019-)	Aabenraa (jun. 2018-)	Aarhus (okt. 2018-)
Praktisk hjælp	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Personlig pleje	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej

Note: * Esbjerg Kommune har oplyst, at de lukkede forsøget ned administrativt pr. 31. december 2019.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

Som et led i igangsætningen af forsøget og valget af udbudte tilkøbsydelser har forsøgskommunerne, foruden at informere om muligheden for tilkøb på deres hjemmesider, typisk udarbejdet informationsmateriale til hjemmehjælpsmodtagere og/eller medarbejdere, som har beskrevet, hvilket tilkøbsydelser borgerne har kunnet tilkøbe. Dette informationsmateriale har for flertallet af kommunerne indeholdt en ikke-udtømmende liste over mulige tilkøbsydelser inden for henholdsvis praktisk hjælp/personlig pleje, og med den tilføjelse, at borgeren også kunne efterspørge andre ydelser, såfremt disse kunne rummes inden for § 83 i serviceloven, arbejdsmiljølovgivningen og medarbejdernes kompetencer. Et mindretal af kommuner har til sammenligning defineret en mere udtømmende liste over de tilkøbsydelser, som hjemmehjælpsmodtagerne har haft mulighed for at tilkøbe.

I Tabel 2.2 gives et samlet overblik over, hvilke tilkøbsydelser forsøgskommunerne i deres informationsmateriale har fremhævet over for borgere og/eller medarbejdere. Det fremgår heraf, at rengøring, tøjvask, stryging, indkøb, oprydning og oppyntning typisk nævnes som mulige tilkøbsydelser inden for praktisk hjælp, mens bad samt personlig hygiejne og pleje ofte fremhæves inden for personlig pleje. Af tabellen fremgår det, at der forskel på, om forsøgskommunerne behandler tilkøbsydelserne ledsagelse/følgeskab uden for hjemmet, madlavning/bagning og pasning af kæledyr som praktisk hjælp eller personlig pleje.

Tablet 2.2 Eksempler på udbudte tilkøbsydelser i forsøgskommunerne

	Praktisk hjælp	Personlig pleje
Esbjerg	Almindelig rengøring; Tøjvask; Andre praktiske opgaver (eksempelvis håndvask af tøj, linnedskift, pynte op til højtider m.m.)	Samværsbesøg med henblik på at forebygge ensomhed; Hjælp til ledsagelse til familiebesøg, indkøb, aktiviteter; Indkøb af tøj; Læse post/skrive breve; Gå ture; Bad; Barbering/hårfjernelse; Frisering/føntørring; Fodpleje og klipning af negle; Make-up og håroprulning
Favrskov	Almindelig rengøring; Tøjvask og stryging; Indkøb og madlavning; Vande planter	Trygheds- og selskabsbesøg; Hårvask og hudpleje; Ledsagelse til bank, frisør, apotek m.m.; Hjælp til posthåndtering
Herning	Rengøring; Stryging af tøj; Indkøb; Bagning; Gåture; Følgeskab til arrangementer; Oprydning i skabe, skuffer og fryser	Ekstra bad
Holstebro	Rengøring; Indkøb	Bad

	Praktisk hjælp	Personlig pleje
København	Hovedrengøring; Rengøring af køleskab; Afrimning fryser; Tøjvask; Oprydning i skuffer og skabe; Blomstervanding; Pasning af altankasser; Oppyntning til højtider m.m.	Neglepleje og lakering af negle; Følgeskab ud af hjemmet; Indkøb og shopping og hjælp til at lave mad og modtage gæster m.m.
Odense	Pudse vinduer indvendig; Køleskab indvendig; Vask af gardiner; Pynte til højtider; Pudse sølvtøj; Vask af døre/køkkenlåger; Strykning; Ekstra rengøring/rengøring ud over serviceniveau og ud fra en konkret og individuel vurdering; Ledsagelse til gøremål udenfor hjemmet	-
Randers	Hovedrengøring; Rengøring af køleskab; Afrimning af fryser; Tøjvask; Oprydning i skuffer og skabe; Pasning af husdyr; Blomstervanding; Pasning af altankasser; Oppyntning til højtider m.m.	Neglepleje og lakering af negle; Følgeskab til posthus og bank; Indkøb og shopping og hjælp til at lave mad og modtage gæster m.m.
Aabenraa	Rengøring; Ledsagelse til indkøb; Rengøring/Hovedrengøring; Afrimning af fryser og andet; Pudsning af sølvtøj; Indvendig Vinduespudsning; Vask af gardiner; Strykning	Madlavning, bading eller syltning; Hjælp ved besøg op til højtider eller fødselsdage i eget hjem; Ledsagelse til aktiviteter såsom bibliotek, indkøbstur, sammenkomster og ferie; Individuelt tilbud i egen bolig såsom højtlæsning, brevskrivning, selskab m.m.; Pasning af kæledyr
Aarhus	Rengøring; Oprydning og sortering i skuffer og skabe; Indkøb og shopping; Følgeskab til posthus eller bank; Gåtur i det fri	-

Anm.: Eksempler på udbudte tilkøbsydelser i forsøgskommunerne. Eksemplerne er givet af forsøgskommunerne selv, fx i informationsmateriale til borgere og/eller medarbejdere.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

2.2 Pris på tilkøbsydelser

Forsøgskommunerne har som en del af forsøget skulle prissætte deres udbudte tilkøbsydelser, således at priserne afspejlede kommunens egne langsigtede omkostninger ved at levere ydelserne og dermed ikke var konkurrenceforvridende. Som det fremgår senere i denne evaluering, har dette medført en del administrativt arbejde og usikkerhed for forsøgskommunerne, ikke mindst i forhold til spørgsmålet om pålæggelse af moms (se kapitel 7). I august 2019 kom en afgørelse fra Skatterådet, som de fleste af forsøgskommunerne tolkede således, at tilkøbsydelser efter § 83 i serviceloven for modtagere visiteret til hjemmehjælp efter § 83 i serviceloven ikke skulle pålægges moms.

I Tabel 2.3 er forsøgskommunernes timepriser for 2020 gengivet uden moms.¹⁰ Af tabellen fremgår det, at der er relativ stor forskel på forsøgskommunernes timepriser for både praktisk hjælp og personlig pleje. Timeprisen på hverdage for praktisk hjælp varierede således i 2020 fra 288 kr. til 399 kr., mens den tilsvarende timepris for personlig pleje varierede fra 311 kr. til 496 kr. En del af forklaringen på disse forskelle i kommunernes timepriser er bl.a., at nogle kommuner organisatorisk har opdelt deres hjemmehjælp i henholdsvis personlig pleje og praktisk hjælp (fx Aabenraa og Odense Kommuner), mens andre kommuner i timeprisberegningen slet ikke har skelnet mellem praktisk hjælp og personlig pleje og i stedet beregnet en samlet pris gældende for begge ydelser (Holstebro og Randers Kommuner). Af Tabel 2.3 fremgår det endelig, af seks af de ni forsøgskommuner har opereret med en særskilt timepris for tilkøb

¹⁰ På evalueringstidspunktet i efteråret 2020 var der nogle af forsøgskommunerne, der havde tilkøbspriser både med og uden moms. For sammenlignelighedens skyld er alle priser i tabellen gengivet uden moms.

uden for almindelig arbejdstid i hverdagene, mens de resterende tre kommuner ikke haft en særlig pris på tilkøb i ubekvem tid.

Tabel 2.3 Oplyste timepriser i 2020 på tilkøb af hjemmehjælp, jf. § 83 i serviceloven, kr. ekskl. moms

	Esbjerg (2019)	Favr- skov	Herning	Holste- bro	Køben- havn	Odense	Ran- ders	Aaben- raa	Aarhus
Praktisk hjælp	391	339	348	399	344	288	311	290	388
Personlig pleje	496	371	394	399	-	-	311	460*	-
Praktisk hjælp – øvrige tid	-	-	-	504	458	-	418	-	441**
Personlig pleje – øvrige tid	-	453	487**	504	-	-	418	-	-

Noter: * VIVE har beregnet timeprisen ekskl. moms, da den oplyste timepris fra kommunen var inkl. moms (575 kr.)

** Aarhus Kommune skelner for "Praktisk hjælp – øvrige tid" mellem timepris i weekeender (441 kr.) og aften (521 kr.). Tilsvarende sonderer Herning Kommune for "Personlig pleje – øvrige tid" mellem timepris i weekeender (487 kr.) og om aftenen (624 kr.).

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

2.3 Salg af tilkøbsydelse

På baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE for perioden fra forsøgsopstart til den 31. juli 2020 er der i de ni kommuner registreret 169 unikke borgere, som over de omtrent to år, som forsøget på daværende tidspunkt havde været i gang, har tilkøbt ekstra praktisk hjælp/personlig pleje af kommunen én eller flere gange¹¹. Dette svarer til ca. 0,5 % af det samlede antal modtagere af hjemmehjælp i ét år i de ni kommuner. Da VIVE ser på modtagere af hjemmehjælp inden for ét år, mens kommunerne typisk har indberettet tilkøb for en ca. toårig forsøgsperiode, skal det bemærkes, at det samlede (0,5 %) og de kommunefordelte tal for andelen af hjemmehjælpsmodtagere med tilkøb alt andet lige vil være et overkantsskøn.

De 169 borgere med tilkøb dækker over relativt store forskelle i tilbøjeligheden til at anvende tilkøb på tværs af kommuner, jf. Tabel 2.4. For eksempel har Favrskov Kommune solgt tilkøbsydelse til 21 borgere, svarende til ca. 3 % af kommunens hjemmehjælpsmodtagere i ét år, mens Esbjerg og Københavns Kommuner tilsvarende kun har solgt tilkøbsydelse til henholdsvis 1 og 2 promille af kommunens hjemmehjælpsmodtagere inden for ét år.

Det kan ikke på det foreliggende datagrundlag afgøres, om nogle af de 169 borgere, som har gjort brug af muligheden for tilkøb på hjemmehjælpsområdet, havde skiftet til en privat leverandør, hvis kommunen ikke havde haft denne mulighed.

¹¹ Københavns Kommune har foruden praktisk hjælp og personlig pleje også tilbudt tilkøbsydelse inden for madservice (også under § 83 i serviceloven). 11 borgere i Københavns Kommune har i forsøgsperioden tilkøbt ekstra madservice, og ingen af disse borgere har også gjort brug af tilkøbsydelse i hjemmehjælpen. Dermed er der i alt 18 borgere i Københavns Kommune, som har tilkøbt ydelse for praktisk hjælp og/eller personlig pleje, mens 11 andre borgere udelukkende har tilkøbt ekstra madservice.

Tabel 2.4 Salg af hjemmehjælp, jf. § 83 i serviceloven, fra forsøgsopstart og frem til ultimo juli 2020 fordelt på deltagerkommuner og antal unikke tilkøbsmodtagere

	Esbjerg (maj 18- dec. 19)	Favrskov (sep. 18- juli 20)	Herning (aug. 18-juli 20)	Holste- bro (sep. 18-juli 20)	Køben- havn (apr. 18- juli 20)	Odense (okt. 18- juli 20)	Randers (jan. 19- juli 20)	Aaben- raa (juni 18-juli 20)	Aarhus (okt. 18- juli 20)	I alt
Antal unikke borgere med tilkøb	2	21	18	10	18**	27	11	32	32	169
Andel borgere med tilkøb pr. hjemmehjælpsmodtagere i et år*	0,1 %	3,0 %	1,0 %	0,7 %	0,2 %	0,5 % (0,6 %)	0,6 %	1,6 %	0,5 % (0,6 %)	0,5 %

Note: Egne beregninger på baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE.

Anm.: * Andel borgere med tilkøb pr. hjemmehjælpsmodtagere er beregnet med udgangspunkt i seneste tilgængelige tal fra Danmarks Statistik. For Odense og Aarhus Kommuner viser tallet i parentes andelen af tilkøbsmodtagere i forhold til den del af hjemmehjælpsmodtagerne, som er visiteret til praktisk hjælp, idet disse to kommuner kun udbyder praktisk hjælp.

** For Københavns Kommune er der foruden de anførte 18 hjemmehjælpsmodtagere, der har tilkøbt ekstra praktisk hjælp og personlig pleje, yderligere 11 borgere, som har tilkøbt ekstra madservice. Det bemærkes, at det samlede og de kommunefordelte tal for andelen af hjemmehjælpsmodtagere med tilkøb alt andet lige vil være overkantskøn, da tallene er beregnet som ud fra modtagere af hjemmehjælp inden for ét år, mens kommunerne typisk har indberettet tilkøb for en ca. toårig forsøgsperiode.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner samt Danmarks Statistik AED06.

Af de 169 borgere, som har benyttet sig af tilkøb, er det halvdelen (49 %), som har anvendt tilkøb mere end én gang, fx ved at borgeren fast har tilkøbt ekstra rengøring hver anden uge (se Tabel 2.5). På den måde bliver de 169 unikke borgere til en del flere unikke salg/besøg på tværs af kommunerne. Da kommunerne har opgjort antallet af besøg pr. borger på forskellige måder og med forskellig detaljeringsgrad, er det ikke muligt at opgøre det eksakte antal tilkøb/salg. Baseret på de indberettede tal fra forsøgskommunerne estimerer VIVE dog, at forsøgskommunerne samlet har gennemført omkring 1.200 unikke salg/besøg fordelt på de 169 borgere.

Tabel 2.5 Salg af hjemmehjælp, jf. § 83 i serviceloven, fra forsøgsopstart og frem til ultimo juli 2020 fordelt på deltagerkommuner, tilkøbsmodtagere, samt hvorvidt borgere har modtaget én eller flere tilkøbsydelse

	Esbjerg (maj 18- dec. 19)	Favrskov (sep. 18- juli 20)	Herning (aug. 18- juli 20)	Holstebro (sep. 18- juli 20)	Køben- havn (apr. 18-juli 20)	Odense (okt. 18- juli 20)	Randers (jan. 19- juli 20)	Aabenraa (juni 18- juli 20)	Aarhus (okt. 18- juli 20)	I alt
Antal unikke borgere med tilkøb	2	21	18	10	18	27	11	32	32	169
- Heraf borgere med kun ét tilkøb	1	6	13	2	11	17	3	19	13	84
- Heraf borgere med flere tilkøb (herunder fast tilbagevendende tilkøb)	1	10	5	8	7	10	8	13	19	80
- Heraf borgere, hvor antal tilkøb er uoplyst	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5

Anm.: Egne beregninger på baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

I relation til opdelingen på hjemmehjælpsmodtagere, som har anvendt tilkøb enten én eller flere gange, indikerer Tabel 2.6, at disse to grupper typisk også har anvendt tilkøbsydelser lidt forskelligt. For borgere, som kun har brugt tilkøb én gang, har der således ofte været tale om en lidt større afgrænset opgave, som i gennemsnit har taget længere tid. Dette kan fx have været en større hovedrengøring, oprydning og oppyntning i forbindelse med en højtid eller en

ledsagelse ud af borgerens hjem. Til sammenligning har den typiske borger, som har benyttet tilkøbsydelser flere gange, ofte modtaget lidt kortere, men tilbagevendende besøg, fx ekstra rengøring med fast interval eller gentagne tilkøb ved behov.

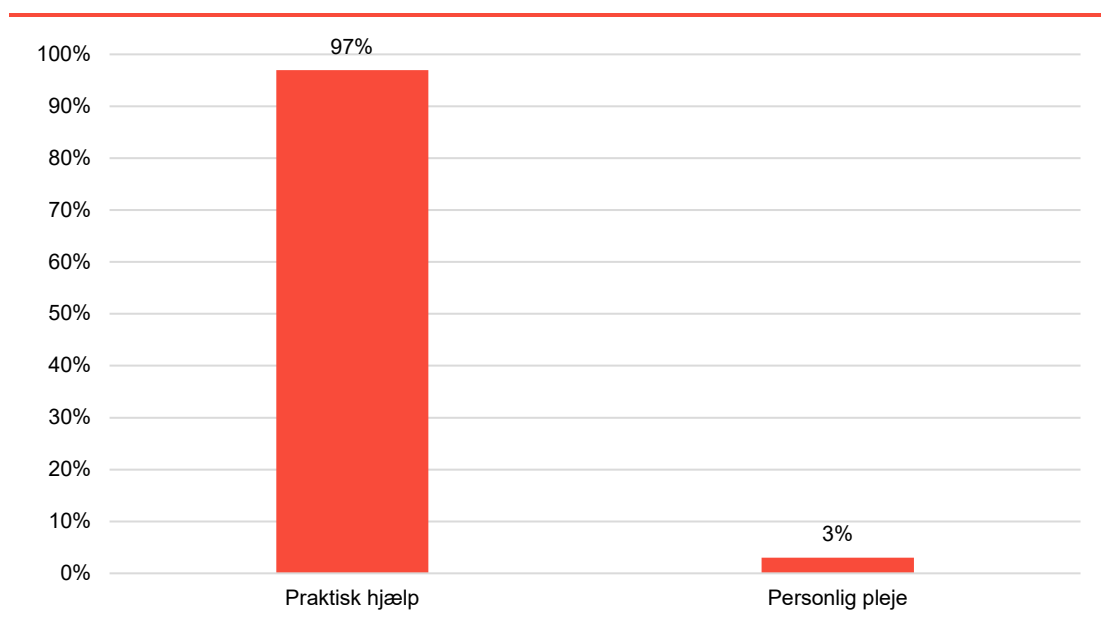
Tabel 2.6 Tid pr. tilkøbt enkelt- og flergangsydelse, median minuttal

	Esbjerg (maj 18- dec. 19)	Favrskov (sep. 18- juli 20)	Herning (aug. 18- juli 20)	Holstebro (sep. 18- juli 20)	København (april 18-juli 20)	Odense (okt. 18- juli 20)	Randers (jan. 19- juli 20)	Aabenraa (juni 18- juli 20)	Aarhus (okt. 18- juli 20)
Enkelt- ydelse	60	60	105	-	60	90	60	180	60
Flergangs- ydelse	30	60	60	60	60	60	30	60	60

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

Ses der på, hvilke specifikke tilkøbsydelser forsøgskommunerne har solgt, viser Figur 2.1 og Figur 2.2, at det i altovervejende grad drejer sig om forskellige former for tilkøbt rengøring. Således har næsten 9 ud af 10 borgere, der har benyttet sig for muligheden for tilkøb gennem kommunen, anvendt tilkøbet på ekstra rengøring. Til sammenligning har 1 ud af 10 borgere tilkøbt en anden form for praktisk hjælp end rengøring, fx tøjvask eller ledsagelse til indkøb, mens 3 % har tilkøbt personlig pleje. De 3 %, som har tilkøbt ydelser inden for personlig pleje, svarer til i alt unikke 5 borgere, hvoraf 4 borgere har tilkøbt ekstra/mere tid til bad (herunder også ekstra pleje relateret til badesituationer), mens én borger har tilkøbt ledsagelse til en gåtur. Som nævnt er der andre af forsøgskommunerne, der ikke kategoriserer ledsagelse til fx gåture under personlig pleje, men derimod behandler ydelsen under praktisk hjælp.

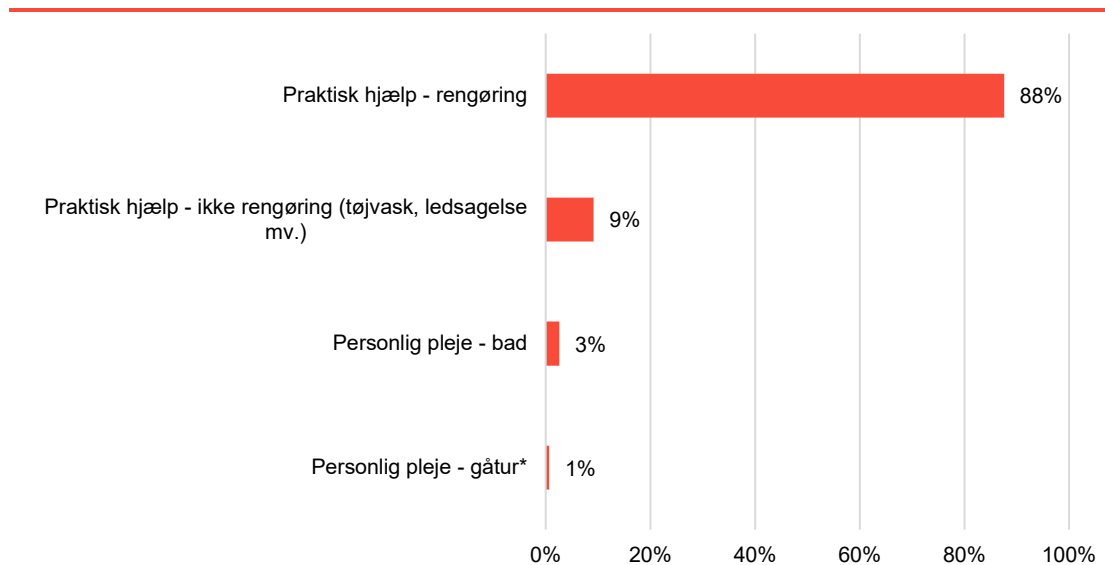
Figur 2.1 Borgere med tilkøb fordelt på, om de har tilkøbt praktisk hjælp eller personlig pleje (procent, n=166 borgere)



Anm.: Egne beregninger på baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE. Alle kommuners indberetninger til VIVE over solgte tilkøb på nær tre indeholder information om, hvorvidt ydelsen vedrører praktisk hjælp eller personlig pleje.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

Figur 2.2 Borgere med tilkøb fordelt på registreret tilkøbt ydelse inden for henholdsvis praktisk hjælp eller personlig pleje (procent, n=153)



Anm.: Egne beregninger på baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE. Størsteparten af kommunernes indberetninger til VIVE over solgte tilkøb indeholder information om, hvilken specifik ydelse inden for henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje tilkøbet vedrører. Enkelte af de 153 borgerobservationer tæller dobbelt, såfremt de har modtaget flere typer af tilkøbsydelser på forskellige tidspunkter, fx både rengøring og ledsagelse.

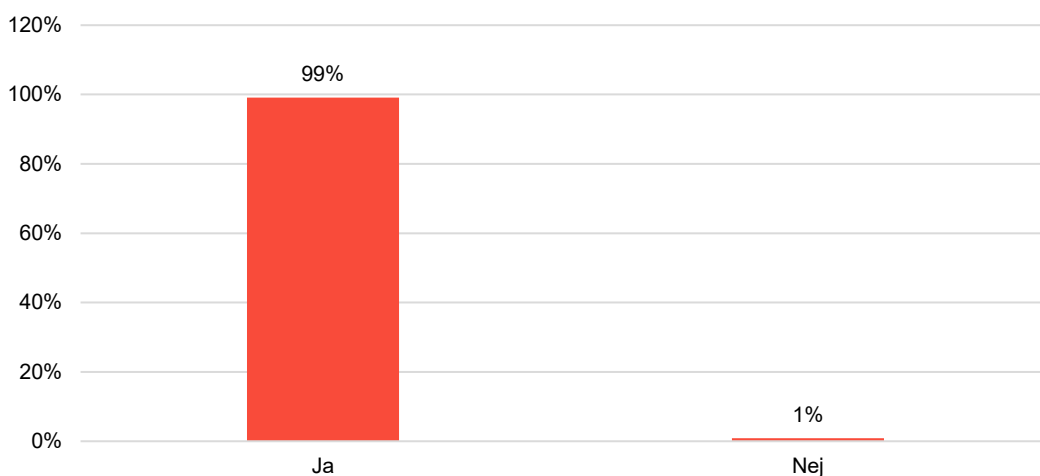
Note: * For så vidt angår tilkøbte gåture behandler nogle kommuner denne ydelse, som her, under personlig pleje, mens andre registrerer ydelsen under praktisk hjælp.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

Et af formålene med forsøget med kommunale tilkøbsydelser var at øge oplevelse af sammenhæng hos den enkelte hjemmehjælpsmodtager i forhold til de indsatser, som borgeren modtog, hvad enten disse så var visiterede eller tilkøbte ydelser. Forsøgskommunerne har på den baggrund oplyst, i hvilket omfang kommunens håndtering af tilkøbsydelser har bidraget til en sådan sammenhæng ved dels at være leveret af en for borgeren kendt medarbejder, dels ved at være leveret i forlængelse af borgerens visiterede tid.

For så vidt angår, om tilkøbsydelsen er leveret af en for borgeren kendt medarbejder, viser Figur 2.3, at dette praktisk taget har været tilfældet for alle de salg, hvor denne oplysning er registreret af kommunerne. Denne praksis kan siges at bidrage til øget sammenhæng for borgeren, da et alternativ ville være, at borgeren, ved siden af den kommunale hjemmehjælp, tilkøbte privat rengøring med medarbejdere, som ikke i forvejen kom i borgerens hjem. Det skal dog bemærkes, at der med en kendt medarbejder forstås én blandt en gruppe/et team af medarbejdere, som kommer fast i borgerens hjem (se også kapitel 3). Desuden skal det bemærkes, at datagrundlaget bag Figur 2.3 er baseret på forsøgskommunernes egne indberetninger, og at kommunerne for mange af deres salg ikke har oplyst, hvorvidt tilkøbsydelsen er leveret af en kendt medarbejder.

Figur 2.3 Salg af tilkøb fordelt på, om tilkøbsydelsen er leveret af kendt medarbejder, der i forvejen kommer i borgerens bolig (procent, n=227 salg)

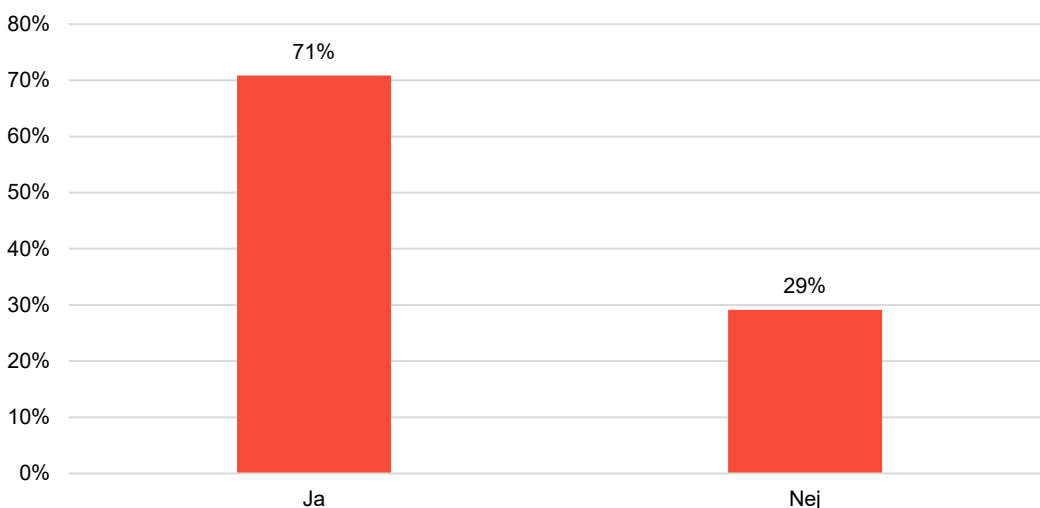


Anm.: Egne beregninger på baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE. Under en tredjedel af kommunernes indberetninger til VIVE over solgte tilkøb indeholder information om, hvorvidt ydelsen er leveret af en kendt medarbejder.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

Hvorvidt forsøgskommunerne har etableret en tidsmæssig sammenhæng mellem tilkøbsydelserne og de visiterede ydelser, viser Figur 2.4, at 7 ud af 10 tilkøb er leveret i forlængelse af den visiterede tid. For de resterende 3 ud af 10 modtagere er tilkøbet ikke leveret i forlængelse af den visiterede tid, hvilket dog ofte skyldes et konkret ønske hos borgeren. Eksempelvis ønsker flere borgere, at tilkøbt rengøring udføres i den mellemliggende uge mellem den faste visiterede rengøring hver 14. dag, således der bliver gjort rent hver uge.

Figur 2.4 Salg af tilkøb fordelt på, om ydelsen tidsmæssigt er leveret i forlængelse af den visiterede ydelse (procent, n=779 salg)



Anm.: Egne beregninger på baggrund af kommunernes indberetninger til VIVE. Langt størsteparten af kommunernes indberetninger til VIVE over solgte tilkøb indeholder information om, hvorvidt ydelsen er leveret i forlængelse af en visiteret ydelse.

Kilde: Esbjerg, Favrskov, Herning, Holstebro, København (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Odense, Randers, Aabenraa og Aarhus Kommuner.

2.4 Betydningen af fleksibel hjemmehjælp og klippekort

For at vurdere forsøgskommunernes udbud og salg af tilkøbsydelse, herunder ikke mindst omfanget af de solgte ydelser, er det relevant at betragte tilkøbsydelser i forhold til forsøgskommunernes øvrige muligheder for at levere "ekstra" hjemmehjælp uden brug af tilkøbsydelser. Man kan således forestille sig, at borgernes efterspørgsel efter ydelser ud over den visiterede pakke også kan håndteres på andre måder end ved tilkøb. I den sammenhæng er det særligt to kommunale ordninger, som i større eller mindre omfang har været i konkurrence med og har suppleret forsøgskommunernes tilbud om tilkøbsydelser: fleksibel hjemmehjælp ("bytteydelse") og klippekortsordningen.

Fleksibel hjemmehjælp giver modtagere af hjemmehjælp ret til at bytte en visiteret ydelse med en anden hjemmehjælpsydelse. Hjemmehjælpsmodtageren kan i praksis i mindre omfang bytte ydelser inden for praktisk hjælp, hvis vedkommende er visiteret til praktisk hjælp, men også på tværs af personlig pleje og praktisk hjælp, hvis vedkommende er visiteret til begge disse ydelser. Eksempler på fleksibel hjemmehjælp er således, at en hjemmehjælpsmodtager enkelte gange vælger at bytte fast visiteret rengøring af badeværelse med rengøring af køleskab, eller at en borger, der er visiteret til både praktisk hjælp og personlig pleje, bytter rengøring med lidt ekstra tid til bad. Den fleksible hjemmehjælp skal fortsat udføres inden for den visiterede tid, men kan målrettes borgerens ønsker ved i enkelte tilfælde at bytte rundt på ydelser.

Klippekortsordningen er også en mulig erstatning for eller supplement til tilkøbsydelser. Klippe-kortsordningen til modtagere af hjemmehjælp er siden 2017 udmøntet som en del af kommunernes generelle bloktilskud, mens klippekort til borgere i plejebolig i 2017 og 2018 blev givet som en pulje og siden 2019 blev en del af bloktilskuddet. Klippe-kortsordningen indebærer "ekstra" hjemmehjælp ud over den normale visiterede tid i form af klip af fx en halv times varighed. Det er muligt for borgerne at spare klip op, således at flere visiterede klip kan udmøntes ad færre gange, men med mere tid pr. gang. Forsøgskommunerne har haft forskellig praksis for udmøntning af klippekortsordningen, men for størstedelen af forsøgskommunerne er klippekortsordningen tildelt til en mindre andel af kommunens hjemmehjælpsmodtagere, typisk mere plejkrævende hjemmehjælpsmodtagere, som fx har haft begrænsede muligheder for at deltage i aktiviteter uden for hjemmet. Det har således flere steder været hensigten, at klippekortsordningen har givet disse borgere mulighed for eksempelvis at deltage i socialt samvær og aktiviteter uden for hjemmet.

Flere forsøgskommuner oplyser i den sammenhæng, at klippekortsordningen ikke har haft nævneværdig betydning for salget af tilkøbsydelser, da ekstra rengøring typisk er blevet efterspurgt af de relativt mindre plejkrævende hjemmehjælpsmodtagere, som ikke er visiteret til klippekort. Dertil nævner flere informanter i forsøgskommunerne, at klippekorts- og tilkøbsordningen i praksis er blevet opfattet og anvendt som to ret forskellige ordninger, hvor førstnævnte især vedrører ledsagelse, socialt samvær og aktiviteter, mens sidstnævnte primært drejer sig om rengøring. Der er dog også undtagelser, idet enkelte forsøgskommuner synes at have haft en praksis, hvor klippekort er blevet tildelt bredt til kommunens hjemmehjælpsmodtagere, hvorved klippekort i højere grad kan være givet i stedet for tilkøb. En af forsøgskommunerne oplyser i den sammenhæng, at klippekortsordningen medførte, at flere aktører på kommunens ældreområde mente, at der ikke længere var det samme grundlag for forsøget med tilkøbsydelser, mens en anden forsøgskommune gav udtryk for, at det havde været svært at formidle de to ordninger (klippe-kortsordningen og tilkøbsordningen) til kommunens medarbejdere og hjemmehjælpsmodtagere.

Samlet et er det VIVEs vurdering, at forsøgskommunernes udmøntning af klippekortsordningen ikke har haft meget stor indflydelse på omfanget af kommunernes salg af tilkøbsydelse, idet de borgere, som særligt har efterspurgt ekstra rengøring, ofte ikke har været visiteret til klippekort. Dette gælder dog ikke i alle forsøgskommuner. Dertil kommer, at forsøgskommunerne oplyser, at klippekortsordningen generelt er brugt på andet end rengøring, der ellers er den suverænt mest solgte tilkøbsydelse.

3 Borgernes oplevelse af forsøget med tilkøbsydelse

Borgernes oplevelse af forsøget med tilkøb er undersøgt på to måder: For det første har VIVE gennemført interview med 13 af de 169 hjemmehjælpsmodtagere, der har benyttet sig af tilkøb, og som undervejs i interviewet har skullet forholde sig til en blanding af lukkede og åbne spørgsmål vedrørende den kommunale tilkøbsordning. For det andet har VIVE afrapporteret resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse, som er besvaret af et udsnit af hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune, der ikke har benyttet sig af tilkøb (se i øvrigt afsnit 1.3).

De gennemførte interview med de 13 hjemmehjælpsmodtagere med tilkøb viser, at de konkrete tilkøb ikke overraskende primært vedrører forskellige typer af ekstra rengøring, herunder hovedrengøring, ekstra almindelig rengøring eller rengøring af specifikke genstande eller områder. De angivne årsager bag ønsket og behovet for tilkøb varierer dog relativt meget på tværs af de 13 hjemmehjælpsmodtagere givet deres generelle livssituation. Hvor nogle eksempelvis har tilkøbt ekstra rengøring med et fast interval, har andre benyttet tilkøbsydelser én eller flere gange ud fra konkret opståede behov. Hovedparten af de 13 hjemmehjælpsmodtagere er blevet opmærksomme på tilkøbsordningen via kommunen, enten ved at have modtaget informationsmateriale fra kommunen eller ved dialog med de kommunale hjemmehjælpere, som er kommet i borgerens hjem. Langt størstedelen af de 13 interviewede borgere er enten tilfredse eller meget tilfredse med deres tilkøb. Informanterne udtrykker typisk, at det trygt og bekvemt, at tilkøbsordningen leveres af kendt personale, samt at det er nemt for borgeren at overskue at bestille ekstra hjælp fra en leverandør, som allerede kommer i borgerens hjem. Omtrent halvdelen af de 13 interviewede borgere synes samtidig, at prisen på tilkøb er lidt høj.

Blandt det store flertal af hjemmehjælpsmodtagere, som ikke har benyttet sig af tilkøb og har besvaret en spørgeskemaundersøgelse, er den hyppigste årsag, at disse borgere enten ikke oplever et behov for tilkøb (54 %) eller ikke har været bekendt med ordningen (31 %). 12 % angiver, at de ikke har anvendt tilkøbsordningen, fordi de synes, at prisen har været for høj. Selvom de adspurgte hjemmehjælpsmodtagere (1.395 hjemmehjælpsmodtagere) ikke har anvendt tilkøbsordningen, angiver 1 ud af 5 borgere (19 %) alligevel, at de anser det at have muligheden for tilkøb som meget vigtig. 17 % indikerer i den forbindelse, at de har overvejet at tilkøbe kommunal hjemmehjælp, herunder i langt overvejende grad forskellige typer af rengøring samt i mindre omfang andre hjemmehjælpsydelser som hjælp til tøjvask og strygning, ledsagelse til gåture og oprydning. 4 ud af 5 (81 %) af de adspurgte hjemmehjælpsmodtagere mener omvendt, at den kommunale tilkøbsordning enten kun er lidt eller slet ikke vigtig for dem.

Det samlede billede er således, at de 13 hjemmehjælpsmodtagere, som er interviewet om tilkøbsordningen, overordnet er tilfredse eller meget tilfredse med deres tilkøb og med muligheden for generelt at kunne tilkøbe ekstra hjemmehjælp gennem kommunen. Dertil kommer, at en femtedel af det store flertal af hjemmehjælpsmodtagere, som ikke har benyttet tilkøbsordningen, finder det meget vigtigt at have muligheden for tilkøb på trods af, at de endnu ikke har gjort brug af tilkøbsmuligheden. Omvendt mener 4 ud af 5 af de hjemmehjælpsmodtagere, som ikke har benyttet tilkøb, at den kommunale tilkøbsordning kun er lidt eller slet ikke vigtig, hvilket bl.a. kan skyldes, at nogle af disse borgere ikke oplever et behov for ekstra hjemmehjælp.

3.1 Borgere som har gjort brug af muligheden for tilkøb

3.1.1 Hvad har de interviewede tilkøbt og hvorfor?

Næsten alle de 13 interviewede borgere, som har svaret på en række åbne og lukkede spørgsmål, tilkendegiver, at de har tilkøbt en form for rengøring: hovedrengøring, almindelig rengøring eller rengøring af specifikke genstande eller områder såsom rengøring af køleskab, pudning af sølvtøj etc.

Af de interviewede borgere, som tilkøber ekstra almindelig rengøring eller hovedrengøring, fortæller de fleste, at årsagen til tilkøbet er, at de fra kommunen er bevilliget rengøring hver 14. dag, men ønsker, at der gøres rent oftere end det bevilligede. En borger fortæller, at hun ønskede, at hjemmet var lidt ekstra pænt i forbindelse med en højtid, hvorfor hun tilkøbte ekstra rengøring. Af de borgere, som har tilkøbt ekstra rengøring af specifikke områder eller ting, udtrykker en borger, at hun ønskede ekstra rengøring af køkkenet, fordi det trængte. En anden borger fortæller, at hun tilkøbte ekstra rengøring af sin kørestol.

4 af de 13 interviewede borgere har købt hjælp til tøjvask, oprydning, gåture og hjælp til ophæng af gardiner. En borger udtrykker, at hun i så høj grad som muligt vil gennemføre de huslige pligter i hjemmet selv. Hun har både vaskemaskine og tørretumbler og sætter pris på at vaske sit eget tøj. Hun har derfor tilkøbt hjælp fra kommunen til at tømme vaskemaskinen, da hun ikke selv er i stand til det. En anden borger beretter, at hendes mand var meget syg, hvorfor hun ikke kom ud at gå i naturen. Derfor tilkøbte hun en gåtur i det fri gennem kommunen.

Blandt de 13 interviewede borgere var den typiske årsag til tilkøbet, at borgerne ønskede ekstra rengøring ud over det bevilligede. Tre borgere havde lidt særlige fortællinger for tilkøbet: En borger fortalte, at vedkommende ikke har et netværk, som kan hjælpe ved behov. Borgeren havde fået nye vinduer i lejligheden og kendte ingen, som kunne hjælpe med at hænge gardiner op. Derfor tilkøbte hun hjælp til ophæng af gardiner gennem kommunen. En anden særlig fortælling omhandler en borger med en psykisk lidelse. Borgeren fortæller, at vedkommende elsker at samle ting, hvorfor der hurtigt kan opstå rod i hjemmet i en sådan grad, at hjemmehjælperne ikke i tilstrækkeligt omfang kan gennemføre den bevilligede rengøring. Derfor tilkøbte borgeren hjælp til oprydning i hjemmet. Den tredje særlige fortælling omhandler en borger, som oplevede mange komplikationer efter et langt sygdomsforløb. Partneren havde nattearbejde og passede ellers borgeren i løbet af dagen. Derudover havde de to små børn, som også tog det meste af tiden. De besluttede derfor at tilkøbe rengøring i hjemmet, da partneren ikke kunne nå dette.

De interviewede borgere, som har tilkøbt almindelig rengøring, har typisk en ordning, hvor ydelsen tilkøbes i et fast interval, typisk hver 14. dag eller hver måned. De borgere, som har tilkøbt, hvad de selv betegner som hovedrengøring eller rengøring af specifikke ting eller rum i hjemmet, tilkøber oftest ydelsen en eller flere gange efter behov. Dette kan eksempelvis være rengøring af gardiner, badeværelse, køkken og køleskab. Et par borgere beretter, at tilkøbet startede som en fast ordning, men nu er erstattet af, at de ringer til kommunen og aftaler tilkøbet ved behov.

Hovedparten af de 13 interviewede borgere er meget tilfredse med intervallet af tilkøbene, hvorfor kun få borgere overvejer at tilkøbe ydelsen oftere. Én borger fortæller, at hun ikke længere selv kan klare at holde boligen ren og derfor fremover ønsker at tilkøbe endnu mere rengøring. En anden borger beretter, at det var dejligt at få gjort ekstra rent, men at vedkommende ikke var tilfreds med indsatsen og derfor nu overvejer, om hun skal forsøge sig med tilkøb igen.

For omtrent halvdelen af de 13 interviewede borgere udføres tilkøbet altid eller næsten altid i forbindelse med andre visiterede ydelser. Det vil sige, at når den visiterede rengøring er gennemført af personalet, bliver medarbejder og udfører den tilkøbte ydelse. For de interviewede borgere, hvor ydelsen ikke udføres i forlængelse af et besøg, er det oftest, fordi den tilkøbte ydelse er planlagt forskudt af eksempelvis den visiterede rengøring. Disse borgere ønsker ikke grundigere, men hyppigere rengøring. En borger fortæller, at vedkommende modtager visiteret rengøring hver 14. dag, men ønsker at få gjort rent hver uge. Derfor har borgeren tilkøbt rengøring i de uger, hvor personalet ikke leverer visiteret rengøring.

Hovedparten af de 13 interviewede borgere fortæller, at det er en medarbejder, de kender, som kommer og udfører den ydelse, borgerne har tilkøbt. Hovedparten af de interviewede borgere fortæller også, at medarbejderen, der udfører tilkøbet, sjældent er den samme fra gang til gang, men en blandt mange fra et fast team, som borgeren næsten altid kender. De fleste af borgerne udtrykker, at det er rigtig godt og trygt, at de kender det personale, som de lukker ind i deres hjem. Det er også en fordel, at personalet er kendt i huset, så de lettere ved, hvordan de kommer i gang med tilkøbsydelsen. Kun enkelte af de 13 informanter beretter, at det ikke er fast personale, som kommer og udfører tilkøbsydelsen, og ingen af disse borgere udtrykker stor utilfredshed med dette, blot at det kan være en udfordring, at personalet ikke kender huset.

3.1.2 Hvordan kom tilkøbet i stand?

De fleste af de 13 interviewede borgere fortæller, at det er kommunen, som har gjort dem opmærksomme på, at muligheden for tilkøb eksisterer. De fleste af borgerne har fået tilsendt en pjece eller et brev med posten og var derigennem blevet opmærksomme på muligheden for tilkøb. Fire borgere fortæller, at det var hjemmehjælperne, som gjorde dem opmærksomme på tilkøbsordningen. En borger fortæller, at hun fortalte hjemmehjælperen, der var der for at levere den visiterede rengøring, at hun ønskede at få gjort sine gardiner rene. Borgeren havde ikke kræfterne til selv at gøre det og var træt af, at gardinerne var beskidte. Hjemmehjælperen fortalte, at borgeren uden problemer kunne tilkøbe dette gennem kommunen.

Kun to af de 13 interviewede borgere fortæller, at de er blevet opmærksomme på muligheden for tilkøb gennem andre end kommunen. Den ene af disse to borgere fortæller, at vedkommende – i forbindelse med, at hun startede med at få visiteret hjælp gennem kommunen – fik oplyst af borgerens datter, at der var mulighed for at tilkøbe ekstra hjælp.

Alle de 13 interviewede borgere fortæller, at det var nemt at bestille tilkøbsydelsen. Seks borgere beretter, at de under et besøg fra en hjemmehjælper udtrykte ønske om at tilkøbe en ydelse, hvorefter hjemmehjælperne typisk ringede og bestilte tilkøbsydelsen. Fem borgere fortæller, at de selv har ringet og bestilt tilkøbet, mens to borgere fortæller, at de i forbindelse med et visitationsmøde har aftalt igangsættelse af tilkøbsydelsen.

3.1.3 Borgerens vurdering

Fem ud af de 13 interviewede borgere fortæller, at de synes, at prisen på tilkøb er rimelig, mens omtrent halvdelen af de 13 borgere synes, at prisen er lidt høj. En borger fortæller i den sammenhæng, at set i lyset af, at borgeren kun anvender tilkøbsydelser halvårligt, så er det til at håndtere økonomisk. Den samme borger tilføjer derudover, at såfremt prisen var lavere, ville vedkommende nok stadig ikke være interesseret i at købe ydelsen oftere. En anden borger fortæller, at selvom vedkommende synes, at den kommunale pris er lidt høj, har det ikke fået vedkommende til at overveje at købe ydelsen gennem en privat leverandør. Dette er i modsætning

til en tredje borger, som på grund af den lidt høje kommunale pris har overvejet at tilkøbe rengøring gennem en privat virksomhed. Årsagen til, at borgeren dog ikke har erstattet sit kommunale tilkøb med en privat leverandør, er, at vedkommende derved ikke kan være sikker på, hvem som kommer i borgerens hjem. En fjerde borger fortæller, at en af hendes bekendte har en dame, som kommer og gør rent til en væsentlig billigere pris. Borgeren fortæller dog, at hun synes, at man skal gøre brug af de muligheder, kommunen tilbyder, og dertil oplyser borgeren, at vedkommende også synes, hun har pengene til at tilkøbe ydelser af kommunen. En enkelt borger fortæller, at vedkommende synes, at prisen er meget høj. Borgerens datter er selv hjemmehjælper, som får 200 kr. i timen, hvorfor borgeren ikke forstår, at tilkøbsydelser skal koste borgeren det dobbelte.

10 af de 13 interviewede borgere er generelt rigtig godt tilfredse med tilkøbet. Disse borgere beretter, at man kan regne med, at tilkøbsydelsen leveres som aftalt, at det er nemt, og at der bliver gjort ordentlig rent. To af de 13 interviewede borgere var utilfredse med købet af ekstra hjemmehjælp gennem kommunen, mens en tredje borger tilkendegiver hverken at være tilfreds eller utilfreds med tilkøbet. Beskrivelser af oplevelserne hos de tre borgere, som ikke var entydigt tilfredse med deres tilkøb gennem kommunen, fremgår af Boks 3.1.

Boks 3.1 Beskrivelser fra borgere, der ikke var tilfredse med deres tilkøbsydelse

En borger fortæller, at vedkommende var utilfreds med tilkøbet, hvor niveauet af rengøring var utilfredsstillende. Borgeren havde tilkøbt 2 timers rengøring og syntes, at rengøringen var dårlig og udført af én, vedkommende ikke kendte.

En anden borger fortæller, at vedkommende var utilfreds, fordi der aldrig dukkede en medarbejder op til det aftalte tidspunkt. Dagen efter ringede borgeren til hjemmehjælpskontoret for at spørge til, hvorfor ingen var dukket op. Personalet på kontoret havde fortalt, at de ikke havde haft tid, og borgeren var meget utilfreds over, at de hverken ringede eller sendte en sms for at aflyse. Der blev efterfølgende aftalt en ny dag for levering af tilkøbsydelsen, og den oplevelse var god. Da borgeren efterfølgende ringede for at tilkøbe en ny gåtur, var svaret fra kontoret, at de ikke havde tid. Borgeren syntes derfor, at den kommunale tilkøbsordning var for besværlig, hvorfor borgeren i dag betaler en veninde for at komme og gå en tur med vedkommende samt ordne ting i hjemmet.

En tredje borger tilkendegiver, at vedkommende hverken er tilfreds eller utilfreds med tilkøbet. Årsagen hertil er, at borgeren er lidt utilfreds med, at det er en ny medarbejder, som kommer hver gang. Borgeren føler ikke, at de kender huset tilstrækkeligt, hvilket borgeren synes er meget vigtigt, således at personalet på forhånd ved, hvor i hjemmet de skal gå i gang, når de kommer. Samtidig ønsker borgeren, at vedkommende sammen med medarbejderen kan planlægge, hvad der skal gøres rent næste gang, de kommer. Når dette ikke er en mulighed grundet skiftende medarbejdere, udtrykker borgeren, at vedkommende ligeså vel kunne gøre brug af et privat firma.

Mere end halvdelen af de 13 interviewede borgere fortæller derudover, at de ikke overvejer at tilkøbe flere ydelser, end de tilkøber på nuværende tidspunkt. De fleste af denne gruppe borgere fortæller, at de ikke har brug for mere hjælp på nuværende tidspunkt. En borger fortæller, at hun på nuværende tidspunkt kan klare resten selv, og at det er meget vigtigt for vedkommende at fortsætte med at gøre så meget som muligt selv, så længe dette er muligt. Borgeren tilføjer, at hvis behovet for ekstra hjælp opstår i fremtiden, og det ikke bevilliges gennem kommunen, vil vedkommende være tilbøjelig til at tilkøbe det gennem kommunen. En anden borger fortæller, at vedkommende ud over tilkøbet får bevilliget alt det, vedkommende har behov for. En tredje borger fortæller, at vedkommendes datter hjælper med de gøremål, som vedkommende ikke selv kan, hvorfor borgeren ikke har behov for at tilkøbe ekstra gennem kommunen.

Fem af de 13 borgere tilkendegiver, at de har overvejet at tilkøbe mere rengøring, mens en enkelt borger overvejer at tilkøbe følgeskab til fx bank eller posthus. En borger fortæller, at årsagen til, at vedkommende ikke har tilkøbt det ønskede endnu, er, at hendes første tilkøb ikke var en god oplevelse. To borgere fortæller, at en bekendt kommer i huset og gør ekstra rent, men at de, såfremt dette ikke var en mulighed, begge ville tilkøbe ekstra rengøring gennem kommunen. En borger fortæller derudover, at vedkommende ikke har fået gjort noget ved ønsket om at tilkøbe af kommunen igen, men snart vil handle på det.

Kun to borgere af de 13 interviewede fortæller, at de ønsker at tilkøbe noget andet via kommunen end det, som der på nuværende tidspunkt er mulighed for. En af disse borgere fortæller, at vedkommende godt kunne tænke sig at få hjælp til lidt grovere opgaver i lejligheden såsom at få malet køkkenlåger, få hængt et maleri op på en væg etc. Borgeren oplyser at have et begrænset netværk, og at sådanne ting er svære at få gjort selv, idet vedkommende ikke har kræfter til det. Den anden borger fortæller, at vedkommende ønskede at få skrubbet gulvene samt få gjort fugerne på badeværelset ordentlig rent. Borgeren udtrykker, at vedkommende har forståelse for, at dette ikke er noget personalet må udføre i hjemmehjælpsregi, men problematiserede, hvem som ellers kunne hjælpe til med den slags.

3.1.4 Kommunens rolle

Til spørgsmålet om, hvorfor borgerne har valgt at købe tilkøbsydelser gennem kommunen og ikke fra en privat leverandør, svarer langt hovedparten af de 13 interviewede borgere, at de købte tilkøbsydelser gennem kommunen, fordi de i forvejen bruger den kommunale hjemmehjælp, og fordi det var nemt. De valgte at tilkøbe gennem kommunen, fordi det er den kommunale hjemmehjælp, som de kender og føler sig trygge ved, der leverer ydelsen. En borger fortæller, at hovedårsagen til at vælge kommunen var, at det var nemt, og at hjemmehjælperen i den forbindelse hjalp med at bestille tilkøbet. Borgeren fortalte, at det sparede vedkommende for at skulle i gang med at undersøge alt muligt, hvilket virkede uoverskueligt. Borgeren oplyste, at det at være tryk ved personalet selvfølgelig betød noget for beslutningen om at tilkøbe gennem kommunen, men at det vigtigste var, at det var nemt og overskueligt at købe ydelsen gennem kommunen.

Omtrent halvdelen af de 13 interviewede borgere fortæller, at de valgte kommunen, fordi de ved, at kommunen leverer en høj kvalitet. En enkelt borger fortalte, at årsagen til, at vedkommende havde valgt kommunen, var, at vedkommende havde dårlig erfaring med private leverandører. En anden borger fortalte, at det var vigtigt for vedkommende, at det var én, som kendte hjemmet, der leverede ydelsen. Ikke nødvendigvis fordi borgeren oplevede det som mere trygt, men fordi vedkommende i forvejen fik hjemmehjælp gennem kommunen og medarbejderne derved kendte alle kroge i huset.

Samtlige af de 13 interviewede borgere tilkendegiver, at muligheden for at tilkøbe ydelser af kommunen er vigtigt eller meget vigtigt. Mange af borgerne fortæller, at det er rart, at det er nemt at bestille: Man skal blot ringe til kommunen og bestille tilkøbet, og så kommer medarbejderne og leverer ydelsen. Borgeren modtager efterfølgende en regning, som så betales. En borger fortæller, at da de gjorde brug af tilkøbsydelser, kom der i forvejen mange forskellige medarbejdere i huset i løbet af dagene. Borgeren fortæller, at havde det ikke været muligt at tilkøbe ekstra rengøring fra kommunen, hvor det var kendt personale, som kom, havde de nøjedes med rengøring hver 14. dag, som var bevilliget gennem kommunen. De ønskede ikke flere ikke-kendte mennesker i deres hjem. Mange af borgerne udtrykker, at de kender personalet som kommer, og derved er sikret, at det generelt er en god kvalitet som leveres. En borger fortæller, at vedkommende

synes, det er meget vigtigt, at man kan købe ekstra hjælp gennem kommunen, men problematiserer, at det ikke er alle borgere, der har råd til at betale for det.

Flere af de 13 borgere tilføjer afslutningsvis i interviewene, at de alt i alt er rigtig godt tilfredse med tilkøbsordningen og synes, det er en god ordning.

3.2 Borgere som ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb

Foruden de relativt få borgere, som har benyttet sig af muligheden for tilkøb gennem kommunen, findes der naturligvis også den langt største gruppe af hjemmehjælpsmodtagere, som ikke har benyttet sig af denne mulighed. Dette afsnit omhandler dels, hvilke begrundelser disse hjemmehjælpsmodtagere giver for, hvorfor de ikke har benyttet sig af den kommunale tilkøbsmulighed, dels om de overvejer eller har overvejet at tilkøbe ydelser gennem kommunen. De præsenterede data stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, der er sendt til et tilfældigt udsnit af hjemmehjælpsmodtagere over 65 år i Københavns Kommune. Surveyen er besvaret af 1.397 københavnske hjemmehjælpsmodtagere, som ikke har gjort brug af tilkøb, og som har besvaret en række spørgsmål om tilkøb i perioden juni til august 2020. Hjemmehjælpsmodtagere, som har svaret "ved ikke" til de enkelte spørgsmål, er generelt holdt ude i afrapporteringen af procentandele for de enkelte spørgsmål. Øvrige oplysninger om spørgeskemaundersøgelsen, herunder forhold vedrørende repræsentativitet, fremgår af metodeafsnit 1.3 og Bilag 1.

For så vidt angår de angivne årsager til, at hjemmehjælpsmodtagerne ikke har benyttet sig af kommunalt tilkøb, viser Figur 3.1, hvordan respondenternes svar fordeler sig på de foruddefinerede svarkategorier. Figuren baserer sig på 1.395 besvarelser. Af figuren fremgår det, at lidt over halvdelen (54 %) oplyser, at de ikke har behov for ekstra hjælp, mens ca. en tredjedel (31 %) indikerer, at de ikke er bekendte med muligheden for tilkøb, eksempelvis ved at de har glemt, at ordningen eksisterer. Den tredjehyppigste årsag til at fravælge tilkøb er, at hjemmehjælpsmodtageren finder tilkøbsydelse for dyre, hvilket gør sig gældende for 12 %. Antages det i den sammenhæng, at den tredjedel af borgerne (31 %), der angiver ikke at have været bekendt med tilkøbsmuligheden, heller ikke har kendt til og haft en holdning til prisen, kan det estimeres, at 17 % af de hjemmehjælpsmodtagere, som er bekendt med tilkøbsordningen, har fravalgt kommunalt tilkøb grundet en for høj pris. Dette svarer til lidt mindre end én ud af fem hjemmehjælpsmodtagere. Foruden faktorer vedrørende behov, kendskab og pris oplyser 4 % af respondenterne, at de har fravalgt kommunalt tilkøb, fordi de i stedet tilkøber ekstra hjælp hos private firmaer. Endelig indikerer 6 % af hjemmehjælpsmodtagerne, at de påtænker at tilkøbe ekstra hjemmehjælp af kommunen inden for den nærmeste fremtid.

11 % af respondenterne oplyser, at der er andre grunde end de nævnte til, at de ikke har købt ekstra hjemmehjælp af kommunen. Respondenterne har haft mulighed for at udfolde disse andre grunde i et åbent tekstfelt i spørgeskemaet. Ser man på respondenternes kommentarer, synes de hyppigste andre grunde til, at respondenterne ikke har købt ekstra hjemmehjælp, at være manglende information og netværk. Nogle respondenter udtrykker, at de ikke har kendt til muligheden for tilkøb. Andre kommenterer, at de manglede mere information om muligheden, eksempelvis prisen, før de kunne overveje, hvorvidt de ønsker at tilkøbe ekstra hjemmehjælp. Hvad angår netværk oplyser respondenterne, at familie, børn, børnebørn, venner og naboer hjælper borgerne ved behov. Derfor har disse respondenter ikke behov for at tilkøbe ekstra hjælp gennem hjemmeplejen.

Figur 3.1 Hvorfor har du ikke købt ekstra hjemmehjælp af kommunen (procent, n=1.395)?

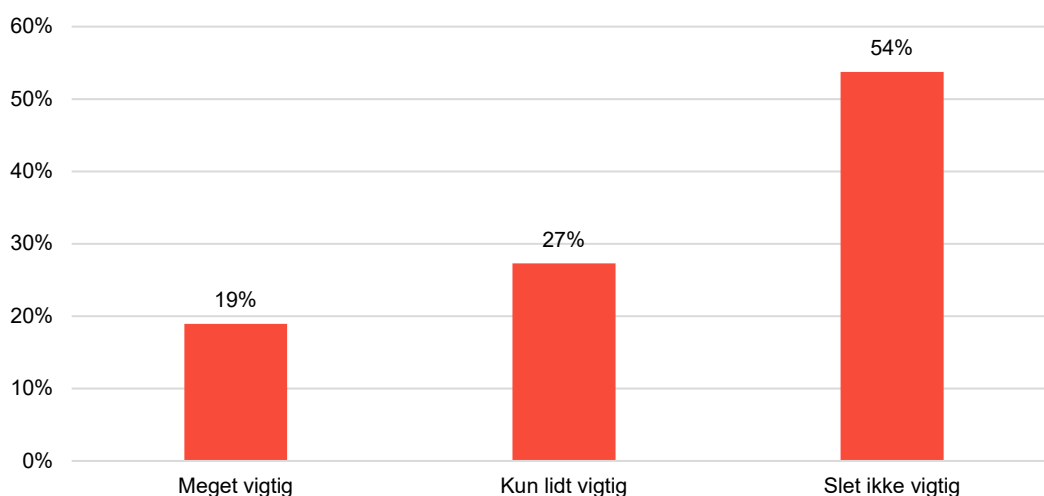


Anm.: Medtaget 1.395 besvarelser fra hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder). For den fulde afrapportering af survey, se Bilag 1.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

Hvor det er 6 % af hjemmehjælpsmodtagerne, som ikke tidligere har anvendt tilkøb, der påtænker at benytte sig af tilkøb inden for den nærmeste fremtid, er det imidlertid én ud af fem (19 %), som angiver, at det er meget vigtigt at have muligheden for tilkøb via kommunen, uanset om vedkommende så forventer at gøre brug af ordningen lige nu. Dette fremgår af Figur 3.2, der omvendt viser, at de resterende 8 ud af 10 hjemmehjælpsmodtagere enten kun finder muligheden for tilkøb lidt vigtig (27 %) eller slet ikke vigtig (54 %). Figur 3.2 baserer sig på 997 besvarelser, når "ved ikke"-besvarelser er holdt ude.

Figur 3.2 Hvor vigtig er muligheden for at kunne købe ekstra hjemmehjælp af kommunen for dig (procent, n=997 uden "ved ikke"-besvarelser)?

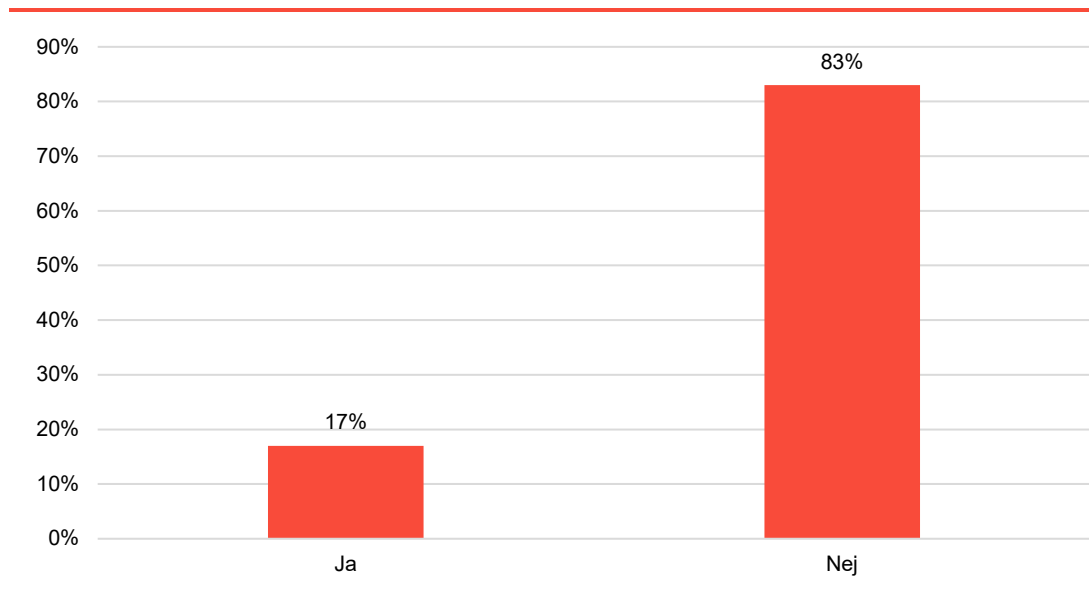


Anm.: Medtaget 997 besvarelser fra hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder). "Ved ikke"-besvarelser er fjernet (n=398). For den fulde afrapportering af survey, se Bilag 1.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

Indholdet af Figur 3.2 flugter også godt med Figur 3.3, der viser, at en lille femtedel af respondenterne (17 %) på et tidspunkt har overvejet at benytte sig af kommunalt tilkøb, mens dette endnu ikke har været tilfældet for de resterende 83 %. Figur 3.3 baserer sig på 1.259 besvarelser, når "ved ikke"-besvarelser er holdt ude.

Figur 3.3 Har du på noget tidspunkt overvejet at tilkøbe ekstra hjemmehjælp (procent, n=1.259 uden "ved ikke"-besvarelser)?

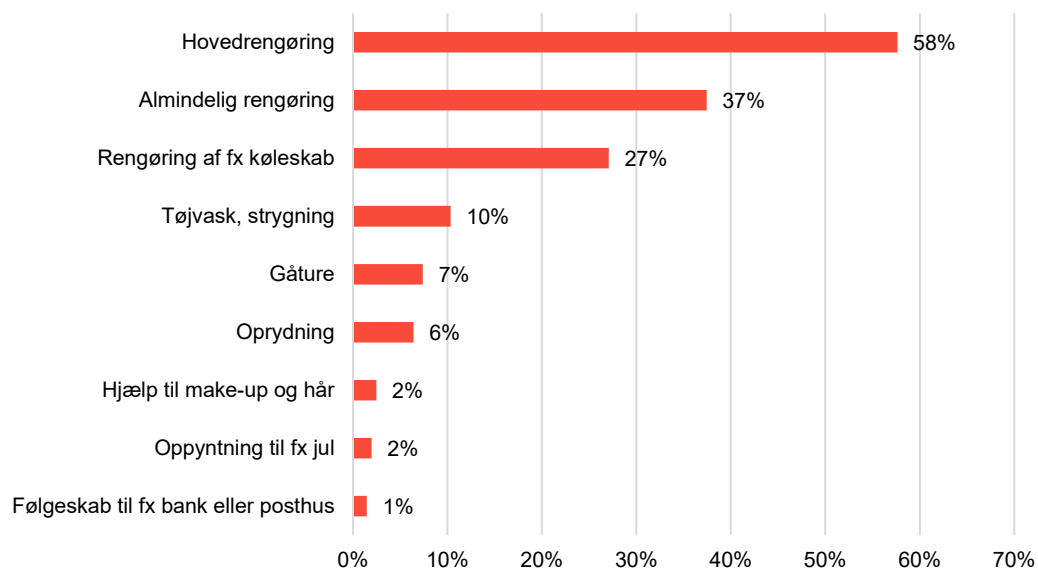


Anm.: Medtaget 1.259 besvarelser fra hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder). "Ved ikke"-besvarelser er fjernet (n=136). For den fulde afrapportering af survey, se Bilag 1.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

De specifikke tilkøbsydelse, som de 17 % af hjemmehjælpsmodtagerne har overvejet at tilkøbe af kommunen, fremgår af Figur 3.4. Figuren baserer sig på 203 besvarelser, når "ved ikke"-besvarelser er holdt ude. Ikke overraskende er forskellige typer af ekstra rengøring den helt dominerende tilkøbsydelse, som disse borgere har overvejet, herunder hovedrengøring, ekstra almindelig rengøring og rengøring af specifikke genstande såsom køleskab. Dertil angiver 10 % af de adspurgte hjemmehjælpsmodtagere, som overvejer at tilkøbe ydelser af kommune, at dette ville vedrøre tøjvask og strygning, mens henholdsvis 7 % og 6 % nævner tilkøb af gåture og oprydning som tilkøbsydelser, de har overvejet. Cirka 2 % indikerer, at de ydelser, som de overvejer at tilkøbe af kommunen, vedrører hjælp til make-up og hår samt oppyntning, mens 1 % svarer, at de overvejer at tilkøbe følgeskab/ledsagelse til fx bank og posthus.

Figur 3.4 Hvilke tilkøbsydelser har du overvejet at købe (procent, n=203)?



Anm.: Medtaget 203 besvarelser fra hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder). "Ved ikke"-besvarelser er fjernet (n=11). "Andet"-besvarelser fremgår ikke af figuren (n=43, 21 %). For den fulde afrapportering af survey, se i øvrigt Bilagstabel 1.3.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

4 Ledelsens vurdering af forsøget

Dette kapitel fokuserer på, hvordan lederne i forsøgskommunerne vurderer forsøget omkring tilkøbsydelse. Kapitlet bygger på ni fokusgrupper med ledere i forsøgskommunerne.

I den første del af kapitlet ser vi på, hvordan de enkelte kommuner har implementeret forsøget, og hvordan det har påvirket arbejdstilrettelæggelsen i hjemmeplejen. I forlængelse af dette belyses det, om lederne oplever, at kommunen har et bedre og bredere servicetilbud, og om dette motiverer ledere og medarbejdere. I den næste del af kapitlet fokuseres på, hvordan ledelsen vurderer salget af tilkøbsydelse, og hvad der har influeret på dette salg. Derudover inddrages ledernes vurdering af, om tilkøbsydelse har ført til en øget tilfredshed hos borgerne. Endelig ses der i det sidste afsnit på øvrige relevante forhold, som lederne har været inde på i interviewene, herunder betydningen af corona-epidemien og klippekortsordningen i forhold til forsøget.¹²

Afsnittet viser, at ledernes vurdering i flertallet af kommunerne er, at tilkøbsordningen er et værdifuldt supplement til de øvrige ydelser, som kommunen kan tilbyde borgerne. Det fremhæves særligt, at kommunerne med ordningen bliver mere ligestillede i konkurrencen med private leverandører. Det fremhæves også, at tilkøbsordningen er en form for fremtidssikring af kommunerne, idet behovet for tilkøbsydelse forventeligt vil stige i fremtiden, og det vil gøre det stadig mere vigtigt for kommunerne at have tilkøbsmuligheden. Salget af tilkøbsydelse har været mindre, end mange af kommunerne havde forventet, men i flertallet af kommunerne påvirker dette ikke i stor udstrækning den overordnede positive holdning til forsøgsordningen. I tre af kommunerne gives der dog udtryk for, at de administrative omkostninger har været uforholdsmæssigt store i forhold til det realiserede salg, og de tre kommuner ønsker derfor ikke at fortsætte med forsøgsordningen.

4.1 Implementering og arbejdstilrettelæggelse

4.1.1 Motivation og forventning til forsøget

Generelt var forsøgskommunerne i starten af frikommuneforsøget meget motiverede for at igangsætte forsøget med tilkøbsydelse. En væsentlig del af baggrunden for dette var, at kommunerne ikke mente, at de var ligestillet med de private leverandører af hjemmehjælp, fordi de ikke havde mulighed for at tilbyde tilkøb, og at denne manglende mulighed bidrog til kommunernes udfordringer:

Vi kunne, før opstart af forsøget, se en stigende markedsandel for det private marked. Den private andel nærmede sig 20 procent, hvilket var en slags administrativ-økonomisk smertegrænse for kommunen. Kommunen satte derfor en række initiativer i gang for at modvirke dette, herunder deltagelse i frikommuneforsøget.

(Leder i forsøgskommune 8)

Vi er ikke et fald-tilbage-tilbud, hvis borgerne bliver utilfredse med de private leverandører. Vi skal som kommune være attraktive for borgerne.

(Leder i forsøgskommune 7)

¹² Der fokuseres i kapitlet på tilkøbsydelse af praktisk hjælp og personlig pleje i borgerens eget hjem efter § 83 i serviceloven. Tilkøb på plejecentre efter § 83 i serviceloven samt tilkøb af socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven findes i særskilte kapitler (kapitel 9 og 10).

Flere kommuner oplevede før forsøgets igangsættelse at blive valgt fra som hjemmehjælpsleverandør, fordi kommunen ikke kunne tilbyde tilkøbsydelse ligesom de private leverandører. Kommunerne oplevede altså i flere tilfælde, at der var en efterspørgsel fra borgerne, som de ikke havde mulighed for at honorere.

Danske kommuner opererer på hjemmehjælpsområdet under reglerne for frit valg, der indebærer, at borgerne har et frit valg af leverandør mellem principielt ligestillede leverandører. Forsøget omkring tilkøbsydelse kan med ses i forlængelse af denne måde at opfatte levering af service på. Der bør principielt og på alle væsentlige områder være lige vilkår mellem offentlige og private leverandører, ifølge flere ledere.¹³

Samtidig blev det også fremhævet af flere ledere, at tilkøbsmuligheden giver mulighed for en mere kontinuerlig pleje:

Formålet med forsøget var i høj grad at sikre en kontinuitet i borgernes pleje. Det skulle være de samme mennesker, som kom hos borgeren – i stedet for at borgeren blev nødt til at anskaffe privat rengøring. (Leder i forsøgskommune 1)

4.1.2 Forskellige typer af organisering

Et væsentligt forhold i vurderingen af forsøget er, at implementeringen og arbejdstilrettelæggelsen har været anderledes i tre af forsøgskommunerne. I Odense, Esbjerg og Aabenraa Kommuner har man således adskilt plejeteams og rengøringsteams, og man har i forlængelse af dette kunnet overlade administrationen af tilkøbsordningen til rengøringsteamet, da det helt overvejende er rengøring, der bliver solgt som tilkøb. Det har bl.a. betydet, at man har kunnet beregne en relativ lav timepris i to af disse forsøgskommuner, da timeprisen for rengøringsmedarbejdere er lavere end for uddannet plejepersonale. I Odense Kommune er timeprisen 288 kr., mens den er 290 kr. i Aabenraa Kommune (se afsnit 2.2.). Denne form for organisering har været en prismæssig fordel i forhold til implementeringen af forsøget:

Vi har kunnet beregne en konkurrencedygtig timepris. Samtidig bidrager muligheden for at tilbyde tilkøb faktisk til at motivere rengøringsmedarbejderne. De føler sig mere som en del af hjemmehjælpsteamet bag borgeren, når de har muligheden for tilkøb og taler med hjemmehjælpsteamet om borgerens behov. (Leder i forsøgskommune 8)

4.1.3 Vurdering af administration af ordningen

I forhold til, om tilkøbsydelse blev oplevet som administrativt enkelt eller besværligt, var der divergerende oplevelser blandt lederne i de forskellige kommuner. I flertallet af kommunerne gav lederne udtryk for, at ordningen omkring tilkøbsydelse ikke adskilte sig væsentligt i forhold til arbejdsgangen omkring visiterede ydelse, og at tilkøbsordningen administrativt var meget overkommelig:

Arbejdsgangen omkring tilkøbsydelse er ikke så forskellig fra visiterede ydelse. Når visitator får en bestilling ind på en ydelse, så lægges den ind i arbejdsplanen.

¹³ I fritvalgsordningerne skal kommunerne, hvis de anvender en godkendelsesordning, fastlægge timepriser på hjemmehjælpsområdet, så private leverandører, der bliver godkendt som leverandører, kan modtage en tilsvarende betaling for deres ydelse. Dermed bliver vilkårene som udgangspunkt ens for kommunale og private leverandører – se i øvrigt www.fritvalgsdatabasen.dk.

Når det er en tilkøbsydelse, så sendes der en regning, men det foregår automatisk gennem vores planlægningssystem. (Leder i forsøgskommune 2)

I disse kommuner gives der typisk udtryk for, at hvis efterspørgslen på tilkøbsydelser stiger i fremtiden, så vil det heller ikke være administrativt problematisk.

Der var dog også eksempler på kommuner, hvor tilkøbsordningen blev oplevet som en besværlig administrativ opgave. I disse tilfælde blev der lagt vægt på, at de administrative omkostninger i forbindelse med opstarten af tilkøbsforsøget har været uforholdsmæssigt store i forhold til det meget begrænsede salg af tilkøbsydelser:

Det har været lidt af en fiasko, et stort ståhej for ingenting. Vi har ikke rigtig solgt noget, og det har været administrativt bøvlet. Vi er en stor organisation med lidt stive arbejdsgange – meget forskelligt fra de små private firmaer, der meget hurtigt kan tilpasse deres arbejdsplaner og fakturere, som de plejer. (Leder i forsøgskommune 4)

For de få kommuner, som har denne negative oplevelse af tilkøbsordningen, har forsøget ledt til en opfattelse af, at kommunen leverer visiterede ydelser, som grundlæggende opfylder borgerne behov, og at der dermed hos mange borgere reelt ikke er behov for tilkøbsydelser. I Københavns Kommunes survey fremgår det således, at 54 % af borgerne ikke oplever et behov for tilkøbsydelser (se Bilag 1).

En enkelt kommune fremhæver, at kommunen ikke på samme måde er egnet til at sælge tilkøbsydelser, som tilfældet er for private leverandører, og kommunen derfor bør fokusere på at levere kerneydelser og overlade tilkøbsydelser til de private leverandører.

4.2 Udbud og efterspørgsel

4.2.1 Udbud af tilkøbsydelser

I forhold til udbuddet af tilkøbsydelser giver lederne i kommunerne typisk udtryk for, at man har forsøgt at lytte til borgernes behov og udbudt de ydelser, der potentielt ville være interesse for blandt borgerne. Samtidig fremgår det dog også af interviewene, at forventningen helt overvejende var, at det ville være rengøring, der først og fremmest ville blive efterspurgt:

Udbuddet af tilkøbsydelser var bestemt af, hvad vi hørte, at man efterspurgte hos borgerne, og hvad vi kunne levere i kommunerne. Forventningen var dog, at det først og fremmest ville være rengøring, der ville være interesse for, for eksempel ekstra rengøring ud over de kvadratmeter, som servicestandarden indeholder, og som man er visiteret til. (Leder i forsøgskommune 6)

4.2.2 Efterspørgsel efter tilkøbsydelser

Salget af tilkøbsydelser har i kommunerne generelt været meget begrænset, og det skyldes ifølge lederne i flertallet af kommunerne bl.a. reglerne omkring prisfastsættelsen af tilkøbsydelserne, som har resulteret i priser, der opfattes som forholdsvis høje. Disse regler betyder, at man ikke må "opkræve en lavere pris, end omkostningerne til tilrettelæggelse og levering af tilkøbsydelserne kan begrunde" (se afsnit 7.1).¹⁴

¹⁴ Lov om frikommunenetværk, § 15, stk. 2.

Kommunerne tager typisk udgangspunkt i fritvalgspriserne, og disse priser er beregnet på baggrund af omkostningsstrukturen i de gennemsnitlige hjemmehjælpsydelse (med en væsentlig andel af faglært plejepersonale) og på baggrund af særskilt transport. Dette resulterer typisk i timepriser, som anses for forholdsvis høje i de tilfælde, hvor der eksempelvis leveres tilkøbt rengøring i forlængelse af en visiteret ydelse (hvor der altså ikke indgår særskilt transport). Ifølge flere ledere i kommunerne er man opmærksomme på dette forhold, men man har valgt at se bort fra det og har anvendt et forsigtighedsprincip for ikke at bryde reglerne omkring prisfastsættelsen:

Vi har valgt at prisfastsætte tilkøbsydelse på samme måde som fritvalgspriserne. Vi vil ikke være konkurrenceforvridende, og vi synes, at det er svært at argumentere for, at marginalomkostninger ved tilkøbsydelse generelt skal sættes lavere ved tilkøbsydelse. (Leder i forsøgskommune 4)

Som det fremgik af afsnit 4.1., så har organiseringen på området, herunder navnlig den organisatoriske adskillelse mellem rengørings- og plejeteams, dog vist sig at kunne have en markant betydning for prisfastsættelsen. I to af kommunerne med denne organisatoriske adskillelse har man kunnet tilbyde tilkøbsydelse til en pris på under 300 kr. i timen, og det har ifølge disse kommuner været fremmende for salget af tilkøbsydelse.

Samtidig giver flere ledere også udtryk for, at de endnu ikke har udtømt mulighederne i tilkøbsordningen. Det kræver tid at tilvænne den kommunale organisation og borgerne til, at tilkøbsmuligheden er der:

Vi ser helt klart nogle muligheder i det. Men kommunen og borgerne skal blive mere fortrolige med det. Der er mange borgere, der ikke kender til muligheden; vi skal informere mere. Det skal implementeres fuldt ud, der har vi stadig en opgave. Vi skal blive mere skarpe på det. (Leder i forsøgskommune 6)

Der har i flere kommuner været et manglende fokus på tilkøbsydelse, hvilket hænger sammen med det forholdsvise begrænsede salg i nogle af kommunerne. Oplevelsen i disse kommuner var, at behovet for tilkøbsydelse var lille blandt borgerne, og det betød, at ledelsens fokus i løbet af forsøget blev mindre. Mulighederne for at udnytte ordningen fuldt ud er dermed ikke blevet fuldt realiseret i alle forsøgskommuner:

Det går lidt i glemmebogen, og vi glemmer at gøre opmærksom på, at tilkøbsmuligheden findes. Man burde snakke om det oftere; tage flyers frem, når der er nye borgere, og i det hele taget gøre medarbejdere og borgere mere opmærksomme på det. (Leder i forsøgskommune 5)

Samtidig ses det, at der i andre af forsøgskommunerne (særligt Favrskov og Aabenraa Kommuner) har været et klarere fokus på tilkøbsordningen, og at det har resulteret i et større salg af tilkøbsydelse (se også afsnit 2.3).

4.2.3 Information omkring tilkøbsydelse

Et andet forhold, som har betydning for det begrænsede salg, er, at man i kommunerne har været særlig opmærksomme på ikke at være for offensive i sine bestræbelser på at sælge tilkøbsydelse. Det fremgår af loven på området, at muligheden for tilkøb ikke må virke konkurrenceforvridende, og at "tilkøbet skal ske på borgerens eget initiativ".¹⁵ Konkret har dette for flere af kommunerne betydet, at der har udviklet sig en praksis, hvor muligheden for tilkøb godt nok fremgår

¹⁵ Lov om frikommunenetværk, § 15, stk. 2.

af fx kommunernes hjemmesider og af oplysningsmateriale (flyers), men hvor muligheden ikke aktivt promoveres fra kommunens side – kun i de tilfælde, hvor borgeren selv giver udtryk for et behov for ekstra hjælp.

En udfordring i denne forbindelse er ifølge flere ledere, at borgerne i mange tilfælde ikke ved, at muligheden for tilkøb eksisterer, hvorfor de ikke nødvendigvis giver udtryk for et behov om at få mere hjælp. Dette gælder især de mindre ressourcestærke ældre borgere, som typisk ikke har et stort overblik over de forskellige muligheder for ekstra hjælp.

De private leverandører har mulighed for mere offensivt at markedsføre tilkøbsydelse, og det betyder ifølge flere ledere, at selvom kommunerne har mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse, så er man alligevel ikke helt ligestillet med de private leverandører. De private leverandører kører eksempelvis kampagner i nogle kommuner, hvor de markedsfører sig selv på muligheden for tilkøb og skræddersyede løsninger til borgerne. Flere ledere i kommunerne giver udtryk for, at det stadig er nyt for dem med tilkøbsordningen:

Tilkøbsydelse ligger langt væk fra vores almindelige måde at arbejde på. Det kræver noget overskud også at overskue dette tilbud. Generelt er vi jo meget fokuseret på, at kernerdriften skal køre. Det ligger i vores kultur: Vi leverer det, der er visiteret. (Leder i forsøgskommune 7)

Forhåbningen blandt kommunerne er, at de fremadrettet ville kunne tilrettelægge ordningen omkring tilkøb på en bedre og mere systematisk måde, som i højere grad modsvarer borgernes behov – og uden at bryde med princippet om ikke at være for offensiv i sine salg af tilkøbsydelse. Eksempelvis nævnes det, at man kunne sælge et "10-tilkøbs-kort", som især pårørende kunne være interesserede i at købe (fx som julegave), og at det også ville være nemmere at administrere for kommunerne end salg af enkeltydelse.

Det fremgik af interviewene med lederne, at prisen for tilkøbsydelse i mindre grad virkede afskrækkende på de pårørende sammenlignet med hjemmehjælpsmodtagerne, og at det ofte var de pårørende, som tog initiativ til at købe tilkøbsydelse. Det har ikke været muligt at opgøre systematisk i undersøgelsen, præcis hvor stor en andel af tilkøbsydelse, som de pårørende har taget initiativ til at købe, men et skøn fra flere kommuner er, at det udgør mellem en fjerdedel og en tredjedel af de solgte ydelse.

Lederne giver udtryk for, at de pårørende navnlig efterspørger ekstra rengøring. De pårørende prioriterer, at der skal være rent i hjemmet, og samtidig giver det også de pårørende mulighed for at bruge tiden på andet end rengøring, når de besøger borgeren.

4.2.4 Samlet vurdering af ordningen

På trods af det begrænsede salg af tilkøbsydelse gav lederne i flere kommuner udtryk for, at muligheden for at sælge tilkøbsydelse alligevel var værdifuld og værd at bevare:

Det er fint at have på hylden, og vi er som ledere glade for at kunne tilbyde borgerne det, hvis de efterspørger det. Vi vil gerne have, at ordningen fortsætter, da den ikke er tung at administrere. (Leder i forsøgskommune 9)

Lederne gav også i en række tilfælde udtryk for, at tilkøbsordningen er en slags fremtidssikring af kommunerne, da behovet for ordningen blandt hjemmehjælpsmodtagerne forventes at stige. Forventningen er, at fremtidens ældre i mindre grad vil efterspørge standardpakker og i højere grad vil efterspørge mere individualiserede ydelse:

Behovet vil nok stige i takt med, at de ældre får flere penge, og at de samtidig har en anden mentalitet end de ældre i dag. Derudover kan man sagtens forestille sig, at serviceniveauet reduceres yderligere, og at behovet også af den grund forventeligt vil stige. (Leder i forsøgskommune 9)

4.3 Øvrige forhold

Flere ledere i kommunerne giver udtryk for, at corona-epidemien ikke har haft den store betydning i forhold til muligheden for tilkøb:

Vi er kommet i de fleste af hjemmene fortsat. Vi har ikke lukket ned for vores serviceniveau på grund af corona. (Leder i forsøgskommune 6)

Der er dog også ledere fra andre kommuner, som mener, at corona-epidemien har haft en betydning for salget af tilkøbsydelse:

Corona-epidemien har betydet, at vi reelt har mistet et halvt år i projektet. Borgeren skruede ned for aktiviteten, og de pårørende trådte i højere grad til. Og det har gjort, at vi har solgt færre tilkøbsydelse i den periode. (Leder i forsøgskommune 3)

I forhold til klippekortsordningen er det generelt ledernes vurdering, at ordningen har haft en begrænset betydning i forhold til salget af tilkøbsydelse:

Vi sikrer os først, om borgernes ekstra behov kan blive dækket af klippekortsordningen. Hvis ikke, så har vi muligheden for tilkøb. Men det betyder nok, at der bliver solgt færre tilkøbsydelse. Hvis klippekortet ophører, så vil salget blive lidt større. (Leder i forsøgskommune 3)

5 Medarbejdernes oplevelse af forsøget

Dette kapitel bygger på otte fokusgruppelinterview med medarbejdere i deltagerkommunernes hjemmehjælp, som har erfaring med tilkøbsydelse. Det fremgår af kapitlet, at hovedparten af de interviewede medarbejdere og deres kolleger synes at have været opmærksomme på hjemmehjælpsmodtagernes tilkøbsmulighed. Medarbejderne vurderer dog også, at der nok er en vis andel af hjemmehjælpsmodtagerne, der ikke har haft kendskab til tilkøbsmuligheden. Medarbejderne oplyser endelig, at tilkøbsordningen ikke har påvirket arbejdstilrettelæggelsen i nævneværdig grad, hverken i forhold til den overordnede planlægning af arbejdet eller i den individuelle medarbejders daglige arbejde.

Angående deltagerkommunernes udbud af tilkøbsydelser tilkendegiver medarbejderne, at kommunernes udbud af tilkøbsydelser i store træk har været dækkende for borgernes behov og den efterspørgsel, de har oplevet. Det har imidlertid overrasket flere af de interviewede medarbejdere, at de ikke har solgt flere tilkøbsydelser. Medarbejderne forklarer dette med, at behovet måske har været mindre, end de havde regnet med ved forsøgets opstart, samt at en del borgere og pårørende nok ikke har været bekendte med eller har glemt tilkøbsordningen. Flere af medarbejderne nævner også, at den kommunale pris på tilkøbsydelserne kan være blevet opfattet som høj af borgerne og derved afholdt visse borgere fra tilkøb.

Samlet er de interviewede medarbejdere generelt meget tilfredse med at have muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser til borgerne, på trods af at de generelt oplever en begrænset efterspørgsel fra borgerne, og til trods for at tilkøbsordningen generelt fylder meget lidt i deres hverdag. Årsagen hertil er, at de interviewede medarbejdere oplever, at tilkøbsmuligheden er værdifuld for de borgere, som rent faktisk bruger ordningen, hvilket igen opleves som fagligt tilfredsstillende for medarbejdere.

5.1 Implementering og arbejdstilrettelæggelse

5.1.1 Kendskabet til og implementering af tilkøbsordningen

De interviewede medarbejdere fra deltagerkommuner kender, i deres egenskab af udpegede informanter, alle forsøgsordningen med tilkøb og giver generelt udtryk for, at dette kendskab til ordningen også gør sig gældende for deres kollegaer. Medarbejderne understreger dog, at tilkøb typisk fylder ganske lidt i deres hverdag og bevidsthed, og at der nok kan være kolleger, som ikke er bekendte med eller har glemt tilkøbsordningen. Medarbejderne er som led i forsøgets implementering typisk blevet orienteret om tilkøbsmuligheden via deres ledere samt via kommunalt udarbejdet informationsmateriale til borgerne og i nogle tilfælde også materiale udarbejdet specifikt til medarbejderne.

I forhold til medarbejdernes rolle i implementeringen af forsøget har kommunerne haft varierende praksis. I forbindelse med forsøget opstart har nogle kommuner eksempelvis ladet hjemmehjælpens medarbejdere omdele informationsmateriale til alle eksisterende hjemmehjælpsmodtagere, mens andre kommuner har sendt brochurer direkte ud til borgerne. Herefter har det i flere af deltagerkommunerne været kommunens centrale visitation, som har informeret nyvisiterede borgere om muligheden for tilkøb. En enkelt kommune har dog årligt ladet hjemmehjælpens medarbejdere genomdele informationsmateriale, der bl.a. har indeholdt de opdaterede tilkøbspriser. Omvendt synes andre kommuner – efter den første informationsindsats i forbindelse med forsøget opstart – at have haft en mindre systematisk tilgang til at udbrede og fastholde borgernes

kendskab til tilkøbsordningen. Denne mindre systematiske tilgang kan fx bestå i, at de udførende medarbejdere har adgang til foldere på kontoret eller i deres biler, og at de så uddeler dette materiale til borgere, der specifikt har efterspurgt tilkøb eller et behov. De interviewede medarbejdere vurderer generelt, at der nok er en del hjemmehjælpsmodtagere, som ikke kender til eller har glemt tilkøbsmuligheden. To medarbejdere fra et hjemmehjælpsdistrikt, hvor der er solgt flere tilkøbsydelse end i kommunens øvrige distrikter, siger fx:

Sidst, jeg talte med en borger om tilkøb, spurgte hun, om man egentlig stadig kunne tilkøbe ydelser. Jeg svarede, at det troede jeg da bestemt godt, man kan kunne – det undersøger vi lige. [...]. Vi skal nok blive bedre til at fortælle borgerne om muligheden. Det kunne vi godt øve os i. Det bedste ville være, hvis vi havde en brochure med ud igen til borgerne og ligesom tog en runde to. Jeg tror, mange af borgerne kender muligheden, men den er nok væk [kendskabet til ordningen] for mange borgere igen. Det var en kort præsentation [første gang de fik tilsendt en brochure om muligheden]. Jeg tror måske, den er gået lidt i glemmebogen for mange borgere.
(Medarbejdere i forsøgskommune 7).

De interviewede medarbejdere mener også, at der nok er forskel på informationsindsatsen og kendskabet til tilkøbsordningen på tværs af den enkelte kommunes distrikter og teams. Eksempelvis nævner en deltagerkommune, at det især er kommunens rengøringsteam, som har solgt tilkøb, hvilket informanterne (ud over at der givetvis er en større efterspørgsel efter at tilkøbe rengøring) bl.a. tilskriver en større opmærksomhed på tilkøb fra ledere og medarbejdere i dette rengøringsteam.

5.1.2 Tilkøbsordningens betydning for arbejdstilrettelæggelsen

Hvad angår arbejdstilrettelæggelsen vurderer de interviewede medarbejdere, at tilkøbsordningen ikke har haft nævneværdig betydning. Fra både et planlægnings- og udførerperspektiv indgår tilkøbsydelse således på linje med øvrige visiterede ydelser, hvilket vil sige, at de placeres på de udekørende medarbejders kørelister ligesom de visiterede ydelser. Nogle disponatorer/planlæggere nævner, at de ud fra en betragtning om god ressourceudnyttelse ser visse fordele ved tilkøbsydelse, fordi de kan anvendes til at "lukke huller", hvis der fx meldes afbud til en fast visiteret ydelse. I det tilfælde kan disponatoren således tage kontakt til borgeren, som har bestilt et tilkøb, og spørge om det kunne passe vedkommende at få tilkøbet udført hurtigere end oprindeligt planlagt. Dette oplever borgeren typisk som god service, oplyser informanterne. Omvendt nævner enkelte disponatorer, at tilkøbsordningen potentielt kan blive en planlægningsudfordring, hvis mængden af solgte tilkøb skulle stige markant, og hvis borgerne samtidig har en forventning om, at tilkøbet skal leveres hurtigt efter bestillingen. Ingen af disponatorerne udtrykker dog bekymring for reelt at komme til at opleve et sådan scenarie.

Fra de udførende medarbejders perspektiv opleves der heller ikke nævneværdige udfordringer med arbejdstilrettelæggelsen vedrørende tilkøbsydelse. Rammen om at levere tilkøbsydelse er således den samme som for de visiterede ydelser, mens det er ydelsens indhold, der kan variere fra den normale visiterede tid. Hovedparten af de interviewede medarbejdere lægger i den sammenhæng stor vægt på, at det ofte er fagligt tilfredsstillende at udføre tilkøbsydelse, fordi medarbejderne har mulighed for at reagere på et behov hos borgeren, og fordi de kan komme "mere i bund" med hjemmehjælpen end normalt. En informant beskriver fx tilkøbsydelse som lidt mere "hyggetid" med borgeren sammenlignet med de normale visiterede ydelser. Samtidig oplever medarbejderne dog også, at borgerne ofte har større forventninger og flere holdninger til indholdet af tilkøbsydelse, fordi det er borgerens egen tilkøbte tid, hvilket dog ifølge medarbejderne

relativt nemt kan håndteres ved dialog og forventningsafstemning. Et par medarbejdere nævner endelig, at tilkøbsydelse kan være fysisk hårde, hvis der fx er tale om tilkøbt rengøring, som ligger i forlængelse af den allerede visiterede rengøring.

5.2 Udbud og efterspørgsel

5.2.1 Udbud af tilkøbsydelse

For så vidt angår de udbudte tilkøbsydelse er de interviewede medarbejdere generelt af den opfattelse, at deltagerkommunernes udbud af tilkøbsydelse har været dækkende for modtagernes behov. Nogle medarbejdere nævner dog enkelte relevante tilkøbsydelse, som enten ikke har været en tilkøbsmulighed i den enkelte deltagerkommune eller som burde være blevet fremhævet i kommunens informationsmateriale. Dette drejer sig bl.a. om ledsagelse til sygehus og nedvaskning af køkken.

5.2.2 Efterspørgsel efter tilkøbsydelse

Angående efterspørgslen efter tilkøbsydelse tilkendegiver medarbejderne, at de generelt har oplevet en ret begrænset efterspørgsel hos hjemmehjælpsmodtagerne, og at den lave efterspørgsel og lave mængde af salg har overrasket en del af medarbejderne. Den begrænsede efterspørgsel, som de dog har oplevet, har helt overvejende udmøntet sig i tilkøbt rengøring. Det er ikke, fordi de interviewede medarbejdere oplever, at de ældre ikke er interesserede i andre tilkøbsydelse end rengøring, blot at rengøring er det, som helt overvejende sælges, når det kommer til stykket. En deltagerkommune opdeler i den forbindelse kommunens primære tilkøbsydelse i rengøring, ledsagelse og pleje og nævner, at de faktisk også ser en efterspørgsel efter ledsagelse og pleje, selvom de helt overvejende har solgt rengøring. En medarbejder siger om en mulig årsag til, at rengøring er den helt dominerende tilkøbsydelse på hjemmehjælpsområdet:

Jeg har kun kendskab til, at vi i vores område har solgt rengøring som tilkøbsydelse [...]. Nu har jeg været rigtig mange år i faget, og det har altid været sådan, at hvis borgeren efterspurgte mere hjælp, og man gik dem på klingen i forhold til, hvad de ønskede mere hjælp til, så sagde de mere rengøring. Og sådan har det været altid, synes jeg. Det er ikke, fordi de mangler et bad mere om ugen, eller hvad det nu kan være. Vi trænger til, der bliver gjort mere rent, lyder det.

(Medarbejder i forsøgskommune 2)

Adspurgt om, hvorfor det helt overvejende er ekstra rengøring, som er solgt som tilkøbsydelse, svarer flere medarbejdere, at det nok er mere naturligt for hjemmehjælpsmodtagere og pårørende at tilkøbe rengøring frem for fx en gåtur. Tilsvarende oplever en anden informant, at tilkøb især efterspørges af de relativt mere ressourcerstærke hjemmehjælpsmodtagere, der fx kun modtager praktisk hjælp og som stadig godt kan varetage egen personlige pleje og deltage i aktiviteter uden for hjemmet, hvorfor rengøring bliver en naturlig tilkøbsydelse for disse borgere.

Ifølge medarbejderne er der betydelige forskelle på livssituationen hos de hjemmehjælpsmodtagere, som har benyttet sig af tilkøb, hvorfor det er svært at sige noget meget generelt om den typiske hjemmehjælpsmodtager med tilkøb. Overordnet nævner flere medarbejdere dog, at de oplever en overrepræsentation af borgere med tilkøb i byerne samt hos mindre plejekrævende og mere økonomisk velstillede hjemmehjælpsmodtagere. Samtidig er det dog også en pointe hos flere af deltagerkommunerne, at de faktisk ikke har solgt flest tilkøbsydelse i de distrikter i

kommunen, hvor socioøkonomien ellers skulle tilsige det, hvilket informanterne ofte forklarer med forskelle i distrikternes ledelses- og medarbejdermæssige fokus på tilkøbsydelse.

I forhold til efterspørgslen fremover giver de fleste interviewede medarbejdere udtryk for, at der nok vil ske en stigning i efterspørgslen efter tilkøbsydelse i takt med, at de næste generationer får flere penge mellem hænderne og har højere forventninger til levestandarden.

5.2.3 Angivne årsager til den oplevede efterspørgsel og mængden af solgte tilkøb

Som årsag til, at der i forsøgsperioden er solgt en relativt begrænset mængde af tilkøbsydelse, nævner en del af de interviewede medarbejdere indledningsvist, at de faktisk er lidt overraskede over dette. En medarbejder fortæller:

*Der er måske en tredjedel af vores borgere, som egentlig har behov for noget mere [hjemmehjælp, end de er visiteret til]. Det kan jo godt være, at det så er os, der mener, det er cirka en tredjedel af borgerne [som har et ekstra behov], men der er mange. Og der er faktisk også mange, hvor familien er langt væk.
(Medarbejder i forsøgskommune 7)*

Som forklaring på, at der til trods for dette er solgt relativt lidt, fremhæver medarbejderne for det første, at borgernes behov har været mindre, end de havde troet på forhånd. For det andet nævner flere medarbejdere, at en del hjemmehjælpsmodtagere og deres pårørende nok ikke kender til eller har glemt den kommunale tilkøbsordning, hvilket de igen forklarer med, at kommunen og medarbejderne nok ikke har været meget vedholdende i deres oplysningsarbejde.

Adspurgt til prisens betydning for salget af tilkøb er tilbagemeldingerne lidt forskellige, hvilket nok også hænger sammen med forskelle i niveauet for den konkrete deltagerkommunes tilkøbspriser. Nogle interviewede medarbejdere giver således udtryk for, at prisen sjældent har været en barriere for de borgere, som har efterspurgt tilkøb, mens andre medarbejdere har oplevet, at hjemmehjælpsmodtagere først har efterspurgt tilkøb, men senere fravalgt det grundet prisen. I den forbindelse nævner enkelte af de interviewede medarbejdere, at de har hørt om kolleger, som ikke har villet foreslå deres borgere kommunalt tilkøb grundet prisen, ligesom enkelte af de interviewede medarbejdere også selv synes, prisen er høj. Endelig rapporterer enkelte medarbejdere, at de vurderer, at der er en lille del af kommunens hjemmehjælpsmodtagere, der af hensyn til prisen har valgt at tilkøbe rengøring hos et private firma.

5.3 Øvrige forhold

5.3.1 Medarbejdernes tilfredshed med tilkøbsordningen

Samlet set fylder den kommunale tilkøbsordning meget lidt i de interviewede medarbejders hverdag, bl.a. grundet den begrænsede mængde af salg. Til trods for dette er de interviewede medarbejdere meget tilfredse med at have muligheden for at kunne honorere en efterspørgsel samt foreslå tilkøbsydelse til borgerne. Dette hænger sammen med, at medarbejderne oplever, at der generelt er stor tilfredshed med tilkøbsmuligheden hos de – ganske vist få – borgere, som benytter sig af ordningen. Borgere med tilkøb tilkendegiver således over for medarbejderne, at de finder tilkøbsmuligheden værdifuld i deres konkrete livssituation. For eksempel i situationer, hvor borgere ikke har pårørende, som kan hjælpe til, viser tilkøb sig som en mulighed for borgeren, jf. Boks 5.1.

Boks 5.1 Eksempel på borger uden pårørende, der har gjort brug af tilkøbsydelse

En medarbejder fortæller, at hun har solgt en hel del ledsagelse til en borger i forbindelse med, at borgeren skulle flytte på plejecenter. Borgeren havde ingen pårørende, som kunne hjælpe, hvorfor borgeren tilkøbte hjælp til at komme ud at se plejecenteret før indflytning samt til at købe nye møbler og nyt tøj i forbindelse med indflytningen. Medarbejderen vurderer, at hvis ikke borgeren havde haft mulighed for tilkøb, ville borgeren ikke have set plejecenteret før indflytningen. Borgeren ville derfor have været nødsaget til at flytte ind i den nye bolig uden at have set den forinden. Medarbejderen fortæller, at tilkøb i denne situation var en værdifuld mulighed, og det i flytteprocessen havde betydet meget for borgeren, at det var kendt personale, som var med hele vejen.

5.3.2 Medarbejdernes oplevelse af egen rolle som sælger af tilkøbsydelser

De interviewede medarbejderne oplever typisk ikke udfordringer i rollen som "sælger", da deltagerkommunerne synes at have en praksis, hvor det i de fleste tilfælde er borgeren selv, som henvender sig med et behov. Dog giver enkelte medarbejdere udtryk for, at de finder prisen høj, hvilket kan påvirke deres lyst til at foreslå borgeren tilkøb. Endelig oplever de interviewede medarbejdere ikke, at tilkøbsydelser er i konkurrence med eller går ind og erstatter de visterede ydelser for den enkelte borger.

I Boks 5.2. illustreres disse pointer – og andre pointer i kapitlet – gennem en deltagerkommunes oplevelse af tilkøbsydelser fra et medarbejderperspektiv.

Boks 5.2 Medarbejdernes oplevelse af tilkøbsydelse i en af deltagerkommunerne

I en deltagerkommune fortæller medarbejderne, at de ved forsøgets start omdelte foldere om tilkøb til alle relevante borgere. Da borgere og pårørende først fik nys om muligheden for tilkøbsydelser, var de ret hurtige til at slå til. En medarbejder tilføjer, at hun personligt havde forventet et kæmpe boom i antallet af tilkøb, men at det aldrig rigtig er sket. Det påpeges, at medarbejderne kunne blive bedre til at præsentere muligheden for tilkøb for borgerne og de pårørende over hele forsøgsperioden, og dette anses som en forklaring på den relativt begrænsede mængde af salg.

Medarbejderne synes generelt, at muligheden for tilkøb er en rigtig god ide. De oplever, at de ældre synes, det er rart ikke altid at skulle bede børnene om hjælp: "Børnene har jo så meget andet", siger de ældre typisk. Medarbejderne vurderer også, at mange borgere har et behov for tilkøbsydelser. De borgere, hvor tilkøb vurderes at være særlig relevant, er for de borgere, som ikke har en ægtefælle eller pårørende, som kan hjælpe til, eller som ikke kan gøre det selv. Medarbejderne vurderer, at det ca. er en tredjedel af borgerne i deres distrikt, som kunne have behov for mere hjælp i hverdagen end det, de er visiteret til.

Tilkøbene kommer i stand på initiativ fra de ældre selv, pårørende og medarbejdere. Medarbejdere fortæller, at borgerne under besøg fortæller, at de ønsker at tilkøbe noget ekstra, eller pårørende kan ringe ind til kontoret og iværksætte den ekstra hjælp. Medarbejderne fortæller også, at borgerne somme tider ender i situationer, hvor de har brug for ekstra hjælp, men hvor de ældre hverken har pårørende, som kan hjælpe, og heller ikke har klippekort, hvor de kan få hjælp fra personale i kommunen. Her forelægger medarbejderne muligheden for at tilkøbe hjælp. Det kan eksempelvis være i forbindelse med hospitalsbesøg eller besøg hos tandlægen, hvor borgerne har brug for ledsagelse.

Det er oftest rengøring, som borgerne tilkøber. Med tilkøb kan borgerne eksempelvis få støvsuget deres persiske tæpper eller gjort køleskabet rent, hvor standardpakken under de visiterede ydelser oftest er rengøring af gulve, badeværelse, skift af sengetøj etc. Medarbejderne synes, at det er hyggeligt at lave en tilkøbsydelse hos borgerne, idet medarbejderne oplever, at de er sammen med borgerne på en anden måde. De almindelige visiterede ydelser er "bestilt arbejde", hvor tilkøb opleves som lidt sjovere, idet tilkøbet gennemføres på borgerens præmisser. Medarbejderne oplever, at borgerne bliver meget glade, når de får leveret et tilkøb, hvilket er meget tilfredsstillende.

Medarbejderne vil finde det meget ærgerligt, hvis muligheden for tilkøb ikke fortsætter, og de vurderer, at borgerne også vil finde det ærgerligt, hvis tilkøbsordningen stopper. Det at kunne arbejde lidt uden for stregerne og kunne gøre lidt ekstra, får borgerne til at live op, fortæller medarbejderne. For medarbejderne selv bidrager det til en faglig tilfredsstillelse. Medarbejderne fortæller, at de selvfølgelig skal have en faglig tilfredshed i alt, hvad de gør, men med tilkøb er den faglige tilfredsstillelse ekstra stor.

6 De private leverandørers vurdering af forsøget

Dette afsnit vedrører det evalueringstema, som retter sig mod, hvordan forsøget med tilkøbsydelse har påvirket oplevelsen af lige konkurrencevilkår mellem den kommunale leverandør af hjemmehjælp og de private leverandører. Temaet kan overordnet anskues ud fra både kommunens og fra de private leverandørers perspektiv. I dette afsnit undersøges de private leverandørers opfattelse af og holdning til kommunale tilkøbsydelse samt de private leverandørers egen praksis for tilkøbsydelse. I dag er det således muligt, men ikke et krav, at private leverandører af hjemmehjælp tilbyder tilkøbsydelse.

I alt er otte ledere fra private leverandører af hjemmehjælp fra seks af forsøgskommunerne blevet interviewet (for yderligere om udvælgelse af de private leverandører henvises til afsnit 1.3). I afdækningen er tilbagemeldingerne fra de otte private leverandører sammenfattet på to overordnede parametre: For det første hvordan de private leverandører af hjemmehjælp ud fra en betragtning om lige konkurrencevilkår har opfattet og eventuelt er blevet påvirket af forsøgskommunernes mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse. For det andet hvordan de private leverandører selv arbejder med tilkøbsydelse, hvorved der opnås et sammenligningsgrundlag for, hvorvidt forsøgskommunernes praksis for eksempelvis udbud, salg, markedsføring og levering af tilkøb ligner eller adskiller sig fra de private leverandørers.

For så vidt angår de private leverandørers opfattelse af og holdning til, hvordan forsøget med tilkøbsydelse påvirker og har påvirket konkurrencevilkårene, giver de otte leverandører alle udtryk for, at de ikke har oplevet ændringer i konkurrencesituationen med kommunen som følge af den kommunale tilkøbsmulighed. Fire af de otte private leverandører har i den sammenhæng slet ikke været opmærksomme på, at kommunen har haft mulighed for at sælge tilkøbsydelse. Derudover giver næsten alle otte leverandører udtryk for, at de isoleret set finder det i orden, at forsøgskommunerne har fået mulighed for at sælge tilkøb ud fra en betragtning om lige konkurrence, og at det derved er den samme medarbejder, der kommer i borgerens hjem. Flere af leverandørerne tilføjer dog i den forbindelse, at de godt kunne tænke sig, at de lige konkurrencevilkår med kommunen også i højere grad gjaldt andre områder, fx i forhold til, hvor godt forsøgskommunernes visitation oplyser borgerne om de private leverandøralternativer til kommunal hjemmehjælp.

Angående de private leverandørers egen praksis for tilkøbsydelse viser interviewene, at der er relativ stor forskel på, hvor stor en rolle tilkøbsydelse spiller for de otte leverandører. For tre af de otte private leverandører er tilbagemeldingen således, at der, ligesom i forsøgskommunerne, kun sælges tilkøb til en meget begrænset andel af hjemmehjælpsmodtagerne. For de øvrige fem private leverandører synes tilkøb omvendt at fylde mere, da disse leverandører anslår, at mellem 10-30 % af deres hjemmehjælpsmodtagere har tilkøb oveni i deres visiterede ydelse. For en interviewet private leverandør, hvor tilkøb sammenlignet med flere af de øvrige leverandører synes at spille en relativ stor rolle for forretningsmodellen, anslår vedkommende, at tilkøb udgør 10-15 % af omsætningen. Ligesom for forsøgskommunerne er det overvejende forskellige typer af rengøring, som sælges som tilkøb af de private leverandører, men enkelte af de private leverandører giver dog udtryk for en noget større satsning på og salg af andre typer af tilkøbsydelse. Dette kan fx være ledsagelse ved gåture, indkøb, hjælp til make-up, wellness-tilbud, gavekortspakker, havearbejde, tøjindkøb, køb af julegaver og vågetjeneste om natten.

I lyset af de gennemførte interview med de otte private leverandører samt evalueringens øvrige datakilder og fund er det VIVEs vurdering, at forsøgskommunernes mulighed for at sælge tilkøbs-

ydelse til kommunens hjemmehjælpsmodtagere ikke har ændret konkurrencesituationen mellem den kommunale hjemmehjælp og de private leverandører. Dette kan hænge sammen med det meget begrænsede kommunale salg af tilkøb i forsøgsperioden, men det er ikke givet, at et større kommunalt salg ville ændre konkurrencesituationen mellem den kommunale hjemmehjælp og de private leverandører. Flertallet af de interviewede otte private leverandører finder det ud fra en betragtning om lige konkurrenceforhold generelt i orden, at forsøgskommunerne har fået mulighed for at sælge tilkøb, da de også selv har denne mulighed.

6.1 Påvirkning af konkurrencevilkårene

De otte private leverandører er i forbindelse med interviewene blevet spurgt til deres opfattelse af og holdning til, at deres hjemmekommune gennem det seneste ca. halvandet år (på interviewtidspunktet) har haft mulighed for at sælge tilkøbsydelse til kommunens hjemmehjælpsmodtagere. Fire ud af de otte private leverandører nævner hertil, at de slet ikke har været klar over dette forsøg i kommunen. De øvrige fire leverandører er enten blevet orienteret om forsøget af kommunen (tre leverandører) eller er blevet opmærksomme på den kommunale tilkøbsmulighed på anden vis (én leverandører). For de tre private leverandører, som er blevet orienteret om forsøget af kommunen, er dette i to tilfælde sket via inddragelse og dialog i forhold til at hjælpe kommunen med pege på mulige tilkøbsydelse og i ét tilfælde via et orienteringsbrev.

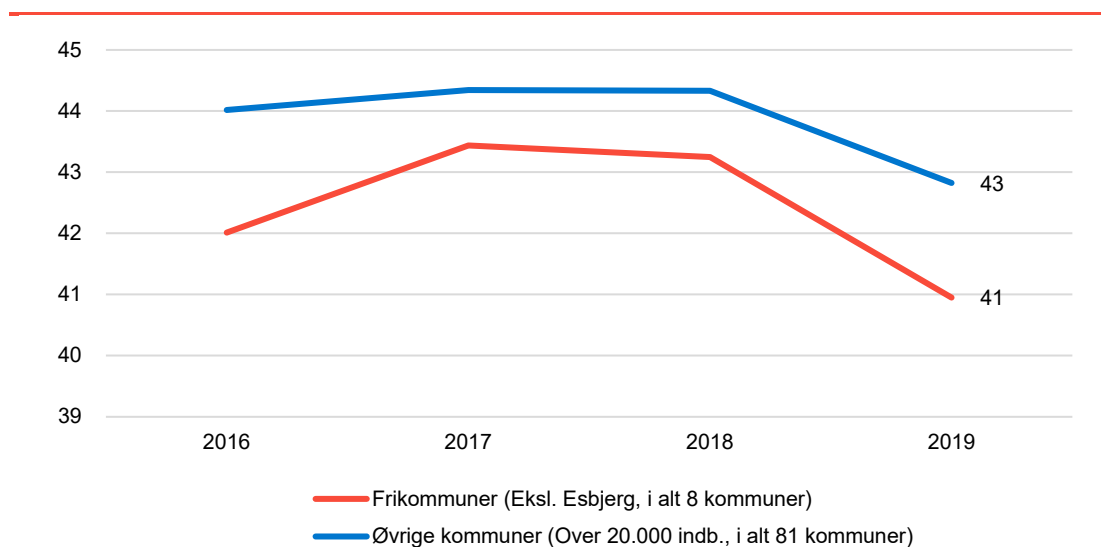
Syv af de otte private leverandører giver derudover udtryk for, at de isoleret set finder det i orden, at deres hjemmekommune har fået mulighed for at sælge tilkøb ligesom dem selv. De otte leverandører begrunder i hovedparten af tilfældene dette med, at den kommunale tilkøbsmulighed isoleret set bidrager til lige konkurrence mellem dem og kommunen. Flere af de interviewede leverandører nævner i den sammenhæng, at de tit får skudt i skoene, at de har en konkurrencefordel grundet muligheden for at sælge tilkøbsydelse. Dette opfatter de typisk som meget overdrevent, da tilkøb i mange tilfælde fylder ganske lidt i deres forretning. Ved også at give kommunerne mulighed for at sælge tilkøbsydelse og erfare, hvor lidt det fylder, bliver der aflivet nogle myter og argumenter, fremhæver flere af de interviewede leverandører. Enkelte af de otte private leverandører tilføjer dog også, at de godt kunne tænke sig, at den lige konkurrence også blev udmøntet bedre på andre områder i forhold til borgernes frie valg af hjemmehjælp. Enkelte interviewede leverandører peger i den sammenhæng på, at kommunernes visitation godt kunne være bedre til at orientere nye borgere om det private leverandøralternativ til kommunen, mens én enkelt privat leverandør fremhæver det som et ulige konkurrencevilkår, at kommunen ved udbud af hjemmehjælp kan stå uden for udbuddet.

Foruden hensynet til lige konkurrencevilkår angiver en privat leverandør, at den kommunale tilkøbsmulighed også er i orden ud fra den betragtning, at det er en fordel for borgeren, at det er de samme medarbejdere, som kommer i vedkommendes hjem både ved de visiterede og tilkøbte ydelse. En enkelt privat leverandør fremhæver omvendt, at kommunen ikke burde have mulighed for at sælge tilkøb, da dette kan være en måde at reducere serviceniveauet på, såfremt det, som før blev visiteret, nu skal tilkøbes af borgeren. Ingen af de otte private leverandører oplever dog, at den kommunale tilkøbsmulighed overordnet set har medført ændret/øget konkurrence fra kommunen.

At konkurrencesituationen mellem forsøgskommunernes hjemmehjælp og de private leverandører generelt har været upåvirket af den kommunale tilkøbsmulighed, indikeres også af Figur 6.1. Figuren viser, at den private markedsandel for praktisk hjælp, hvor tilkøbsydelse fylder klar mest,

ikke har udviklet sig anderledes i forsøgskommunerne sammenlignet med de øvrige danske kommuner (med over 20.000 indbyggere). Forskellen i den private markedsandel i forsøgskommunerne sammenlignet med de øvrige kommuner har med andre ord ikke ændret sig nævneværdigt fra før (2016-2017) til efter (2019) forsøgets implementering. Som nævnt tidligere er det ikke på det foreliggende datagrundlag muligt at afgøre, om nogle af de 169 borgere, som har gjort brug af muligheden for tilkøb på hjemmehjælpsområdet, havde skiftet til en privat leverandør, hvis forsøgskommunen ikke havde haft denne mulighed.

Figur 6.1 Andel modtagere af udelukkende praktisk hjælp, der anvender privat leverandør. Procent, 2016-2019



Anm.: Sammenligning af rene gennemsnit i henholdsvis frikommunerne og de øvrige kommuner med over 20.000 indbyggere. Esbjerg Kommune holdes uden for, da Danmarks Statistik ikke indeholder tal for 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, 2020 (AED12).

6.2 De private leverandørers egen praksis for tilkøbsydelse

Ud over de private leverandørers opfattelse af og holdning til den kommunale tilkøbsmulighed, er de otte leverandører også blevet spurgt til deres egen praksis for tilkøb. Formålet hermed har bl.a. været at kunne sammenligne de private leverandørers praksis for tilkøb med forsøgskommunerne, således at fx omfanget af forsøgskommunernes salg af tilkøb kunne vurderes i relation til salgsumfanget hos de private leverandører. Derudover kan en afdækning af de private leverandører, som satser mest på og sælger/omsætter mest i tilkøbsydelse, også tjene som en slags overligger for hjemmehjælpsmodtagernes efterspørgsel.

For så vidt angår, hvor meget tilkøbsydelse fylder for de otte private leverandører, indikerer interviewene ret stor variation på tværs af leverandører. Tre af de otte private leverandører indikerer således, at de kun sælger tilkøb til en meget begrænset andel af hjemmehjælpsmodtagerne, og at tilkøbsydelse udgør en meget beskeden del af deres omsætning. Som årsager hertil angiver disse bl.a., at de oplever begrænset efterspørgsel, at de ikke selv gør meget ud af at markedsføre tilkøbsmuligheden (fx ved at de ikke har en fysisk folder), og at tilkøb normalt kommer i stand ved, at borgeren eller vedkommendes pårørende selv efterspørger det, og leverandøren herefter gør opmærksom på tilkøbsmuligheden. Denne praksis synes på nogle stræk at minde om den observerede tilgang til tilkøbsydelse i forsøgskommunerne. Samtidig er det dog også de otte

private leverandørers oplevelse, at leverandørernes hjemmehjælpsmodtagere generelt er opmærksomme på muligheden for tilkøb.

For de øvrige fem interviewede private leverandører synes tilkøb omvendt at være en noget større del af deres forretningsmodel, om end det generelt fremhæves, at andelen af virksomhedernes omsætning, der stammer herfra, er på et begrænset niveau. De pågældende fem leverandører anslår, at alt mellem 10-30 % af deres hjemmehjælpsmodtagere har tilkøb oveni de visiterede ydelser. For en af de otte private leverandører, hvor tilkøbsydelser synes at udgøre en relativ stor del af forretningsmodellen, anslås det, at tilkøbsydelser udgør 10-15 % af omsætningen.

Vedrørende de tilkøbsydelser, som de otte private leverandører sælger mest af, er det overvejende billede, ligesom for forsøgskommunerne, forskellige typer af ekstra rengøring. Også her kan der imidlertid observeres forskelle mellem de interviewede leverandører, idet nogle leverandører udelukkende eller i altovervejende grad har solgt ekstra rengøring, mens andre ud over rengøring også angiver at sælge en del andre ydelser, herunder fx ledsagelse ved gåture, indkøb, hjælp til make-up, wellness-tilbud, gavekortspakker, havearbejde, tøjindkøb, køb af julegaver og vågetjeneste om natten. De interviewede leverandører, som sælger flere forskellige typer af tilkøbsydelser end rengøring, er typisk også dem, hvor tilkøb spiller en større rolle i virksomhedens markedsføring og forretningsmodel, samt hvor omfanget af solgte tilkøbsydelser er større end for de øvrige leverandører. En gennemgående tilbagemelding fra gruppen af interviewede leverandører, som sælger relativt meget tilkøb, er, at de naturligvis sælger mest rengøring, men at der i princippet ikke er noget, som de ikke gør inden for lovgivningen, og at de stort set aldrig har oplevet at måtte sig nej til en forespørgsel om tilkøb fra en borger.

I forhold til timeprisen på tilkøbsydelser angiver de fem private leverandører, som enten har svaret direkte på dette spørgsmål, eller hvor priser på tilkøbsydelser fremgår af deres hjemmeside, at deres timepris på praktisk hjælp enten er 10-13 % lavere (tre leverandører) eller på stort set samme niveau som hjemmekommunens timepris på tilkøb (to kommuner).

Alle otte private leverandører fremhæver derudover, at det i forhold til tilkøb er en fordel og vigtigt, at det er hjemmehjælpsmodtagerens kendte personale, som udfører tilkøbsydelserne.

7 Prisfastsættelse og konkurrenceforvridning

7.1 Kommunernes prisfastsættelse

Det fremgår af dette kapitel, at prisfastsættelsen overordnet har fulgt gældende retningslinjer. Kommunerne har sikret sig, at prisen på tilkøbsydelsen afspejler de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilkøbsydelsen, hvorved kommunerne ikke opnår en økonomisk fortjeneste på tilkøbsydelser.¹⁶ Kommunerne har typisk fulgt den gældende vejledning omkring beregning af timepriser på ældreområdet udgivet af Kommunernes Landsforening.¹⁷

De gennemsnitlige, langsigtede omkostninger inkluderer både de direkte omkostninger og de indirekte omkostninger. De direkte omkostninger kan henføres direkte til det pågældende tilbud – fx løn, køb af materialer mv. De indirekte omkostninger kan henføres til fællesomkostninger til lokaler, administration mv. samt afskrivning og forrentning af kapitalapparatet.

Som udgangspunkt fastsætter kommunerne allerede årligt deres timepriser på området for hjemmehjælp (§ 83-ydelser efter serviceloven) som et led i bestiller-udfører-modeller (BUM-modeller) og fritvalgsordningerne,¹⁸ så på dette område har man en rutine i forhold til prisfastsættelsen.

Konkret tager prisfastsættelsen typisk udgangspunkt i, hvor meget tid man typisk forventer, at medarbejderne bruger hos beboerne – dette udregnes som en brugertidsprocent, også kaldet BTP.¹⁹ Kommunerne har her eksempelvis regnet med en BTP på ca. 65 %, og man regner dermed med, at der går ca. 35 % af tiden på øvrige aktiviteter (ferie, sygdom, pauser, dokumentation m.m.). De gennemsnitlige timepriser for henholdsvis faglært og ufaglært personale divideres derefter med BTP (ca. 65 %) for at finde udgiften pr. leveret time (til tilkøbsydelser).

Faglært personale (fx social- og sundhedsassistenter eller social- og sundhedshjælpere) tager sig typisk af personlig pleje, mens ufaglært personale (fx rengøringsassistenter) tager sig af praktisk hjælp, som fx rengøring. Timeprisen for de to medarbejdergrupper er også afhængig af, om ydelsen udføres inden for almindelig arbejdstid på hverdage eller i weekenden.

Herefter tillægges overhead. Overhead beregnes ud fra de drifts- og fællesudgifter, som plejecentrene har i form af driftsudgifter (fx uddannelse, forsikringer, varme, el, vand og fællesudgifter til administration) og udgifter til forrentning og afskrivning på lokaler m.m.²⁰

Som det fremgik af Tabel 2.1, er der store forskelle i timepriserne mellem de enkelte kommuner. Dette kan bl.a. skyldes, at BTP varierer mellem kommunerne, og at kommunerne har forskellig praksis for, hvilke faggrupper der udfører hvilke opgaver, herunder forskelle på organisering og arbejdstilrettelæggelse.

¹⁶ Lov om frikommunenetværk, § 28, stk. 2.

¹⁷ <https://www.kl.dk/media/9360/f7ewr1mabwbrcae83osg.pdf>

¹⁸ I BUM-modeller er der en model til ydelsesafregning til driften, hvori timepriser for forskellige ydelser på hjemmehjælpsområdet indgår. I forhold til fritvalgsordningerne skal kommunerne, hvis de anvender en godkendelsesordning, fastlægge timepriser på hjemmehjælpsområdet, så private leverandører, der bliver godkendt som leverandører, kan modtage en tilsvarende betaling for deres ydelser – se i øvrigt www.fritvalgsdatabasen.dk.

¹⁹ For retningslinjer omkring udregning af BTP se <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/model-til-opgorelse-af-brugertidsprocenter-btp-i-aeldreplejen>

²⁰ Der er i kommunerne taget udgangspunkt i aftaler omkring overheadsatser, fx i form af rammeaftaler med angivne procentsatser for overhead.

Timepriserne for tilkøbsydelse har typisk i kommunerne været på niveau med fritvalgstimepriserne for § 83-området.²¹ Der er dog også eksempler på frikommuner, som har lavet en særskilt beregning af timepriserne for tilkøbsydelse, hvilket har resulteret i andre timepriser, end der gælder for fritvalgsområdet.

Priserne skal genberegnes én gang årligt for at sikre, at der ikke opstår misforhold mellem timepriserne og de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger. Dette er sket i flere af kommunerne i forbindelse med den årlige justering af fritvalgspriserne.

I prisberegningen har flere af kommunerne haft som forudsætning, at tilkøbsydelsen ikke leveres i direkte forlængelse af en visiteret ydelse, men leveres separat. Baggrunden for dette har været en forventning om, at borgerne fx vil efterspørge en hyppigere levering af en ydelse (fx rengøring hver uge), og dette vil kræve transport, som derfor skal prisfastsættes som en del af tilkøbsydelsen. I kommuner, hvor man har fulgt fritvalgspriserne, er dette også blevet lagt til grund for timeprisen, da særskilt transport indgår i fritvalgspriserne.

Det fremgår af interviewene med lederne i flere af kommunerne, at det administrative ressourceforbrug har været forholdsvis højt i forhold til de indtægter, som kommunen har fra salget af tilkøbsydelse. På den baggrund har det været økonomisk fornuftigt, at kommunerne ikke har været for optimistiske i forhold til efterspørgslen – og fx indregnet en eventuel stordriftsfordel i priserne.

Endelig skal det bemærkes, at frikommunerne generelt ikke har oplevet, at servicefradraget har haft væsentlig betydning for oplevelsen af prisen. Servicefradraget er en ordning, som gør det muligt, at borgerne kan få et skattefradrag for de købte tilkøbsydelse, så timeprisen reelt bliver noget lavere end den umiddelbare pris.²² En leder fra en kommune udtrykker det på følgende måde i et af de gennemførte interview:

Servicefradraget betyder jo, at det bliver billigere. Men det spiller reelt ikke en større rolle. Mange er alene, og de mangler overskud til at gøre, hvad der kræves. Der er nok nogle, der har overskud og familie og får det gjort. (Leder i forsøgskommune 5)

7.2 Pålæggelse af moms

Moms har tidligere været anset som en indirekte omkostning, som skal medtages i prisfastsættelsen. Kommunerne har tidligere skulle svare moms af indtægterne fra salget af tilkøbsydelse på lige fod med private leverandører.²³

I forbindelse med opstart af frikommuneforsøget i 2018 anmodede Københavns Kommune om et vejledende svar fra SKAT om, hvorvidt tilkøbsydelse skulle pålægges moms. SKAT's svar blev af kommunerne tolket således, at tilkøbsydelse var momspligtige, hvorfor en række af kommunerne i forsøgsperiodens første periode har opkrævet moms på tilkøbsydelse.²⁴

²¹ Se fx [https://politik.herning.dk/dagsorden/Social- og Sundhedsu/19-06-2018/Dagsorden\(ID1658\)/Bilag/Punkt_60_Bilag_3_Redegoerelse_for_takstfastsaettelse_af_tilkoebysydelse_83_Herning_Kommune.pdf](https://politik.herning.dk/dagsorden/Social- og Sundhedsu/19-06-2018/Dagsorden(ID1658)/Bilag/Punkt_60_Bilag_3_Redegoerelse_for_takstfastsaettelse_af_tilkoebysydelse_83_Herning_Kommune.pdf)

²² Se <https://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=2234759>

²³ Tilkøbsydelse er undtaget fra momsrefusionsordningen for kommuner og regioner for at undgå en konkurrenceforvridning (Bekendtgørelse nr. 1193 af 13. december 2011).

²⁴ Se <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/24469862-34515068-1.pdf>

En af forsøgskommunerne (Aarhus Kommune) anmodede imidlertid SKAT om en afklaring om, hvordan tilkøbsordningen skal administreres i forhold til gældende lovgivning. Skatterådets afgørelse fra august 2019 er blevet tolket af de fleste kommuner sådan, at tilkøbsydelse ikke er momspligtig, hvis en borger i forvejen er visiteret til en ydelse omfattet af servicelovens § 83.²⁵

Dette medførte en ændring i prisfastsættelsen i en række af forsøgskommunerne. Timepriser indeholdende moms blev i forsøgskommunerne typisk ændret til timepriser uden moms.

Der er dog stadig en praksis i nogle af forsøgskommunerne, som indebærer, at kommunen ikke tillægger moms ved merkøb (ekstra køb af ydelse, som borgeren i forvejen er visiteret til), men tillægger moms ved nykøb (ydelse, som borgeren ikke er visiteret til).²⁶ Dette viser, at der fortsat ikke er en fuld afklaring/implementering af momsspørgsmålet, herunder fortolkningen/implementeringen af Skatterådets afgørelse.

En yderligere konsekvens af det opfølgende og bindende svar fra SKAT i august 2019 er, at borgere i nogle af forsøgskommunerne, der før dette tidspunkt har købt tilkøbsydelser indeholdende moms, er blevet refunderet det for meget opkrævede beløb.²⁷

7.3 Konkurrenceforvridning og krydssubsidiering

Samlet set tyder evalueringen ikke på, at der er forekommet konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering i forbindelse med forsøget omkring tilkøbsydelser.

Dette bygger på en vurdering af de beregningsmæssige principper, der har ligget til grund for prisfastsættelsen (se afsnit 7.1), de faktisk opgivne timepriser samt interview med de involverede parter. Samtidig er der også gennemført interview med private leverandører, hvor der er blevet spurgt ind til, hvordan de oplever prisfastsættelsen, herunder om de oplever priserne som konkurrenceforvridende. Dette har ikke været tilfældet.

7.3.1 Baggrund

En betingelse for at indgå i forsøget omkring tilkøbsydelser er, at "konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering ikke må forekomme".²⁸ Forbuddet mod krydssubsidiering betyder, at skattefinansierede midler ikke må medvirke til at holde prisen på tilkøbsydelser kunstigt nede, således at der kan opstå konkurrenceforvridende effekter.

Konkurrenceforvridende effekter kan især opstå i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke løbende sikrer sig, at der er fuld omkostningsdækning for de tilkøbsydelser, som den kommunale virksomhed tilbyder, eller hvis den kommunale virksomhed har en fortrinsstilling frem for private virksomheder, eksempelvis med hensyn til oplysninger om og adgang til de borgere, som er potentielle købere af tilkøbsydelserne.

I vurderingen af, om der er forekommet konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering, indgår det også, om kommunerne har en fortrinsstilling frem for private virksomheder, som kan

²⁵ Et centralt element i afgørelsen er, hvorvidt tilbudte ydelser træder i stedet for de ydelser, som den enkelte borger er berettiget til/visiteret til efter serviceloven, hvilket som udgangspunkt medfører afgiftspligt (momslovens § 13). Skatterådets afgørelse peger på, at dette ikke gælder tilkøbsydelser, og de dermed ikke skal tillægges moms.

²⁶ Se bl.a. <https://hjemmehjælp.herning.dk/tilkoebsydelser>

²⁷ Se bl.a. <https://www.odense.dk/politik/dagsordner-og-referater/aldre-og-handicapudvalget?agendauid=4f453cdc-6612-468a-b7b5-809c8fee01df&presentationuid=2fe6b2a5-5ff0-4988-9764-4809a753024a>

²⁸ Lov om frikommunenetværk, § 28, stk. 2.

forvråde konkurrencen på markedet omkring tilkøbsydelse. Eksempelvis kan det være tilfældet, at kommunerne har en særlig adgang til borgere og adgang til privilegerede oplysninger om borgere, som de bruger til at sælge tilkøbsydelse, og det ville i givet fald være konkurrenceforvridende.

7.3.2 Resultater fra forsøget

Generelt gælder det, at timepriserne på tilkøbsydelse er forholdsvis høje i kommunerne. Dette betyder, at sandsynligheden for konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering er tilsvarende lave.

Flere kommuner har fremhævet, at hensynet til at undgå eventuelle konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering har betydet, at priserne er blevet forholdsmæssigt høje, og dette er et hensyn, som har påvirket forsøgets intention om at få en mere fair konkurrence mellem offentlige og private leverandører af hjemmehjælp. Dette fremgår bl.a. af følgende udsagn:

Med de bindinger, der pålægges kommunen i forhold til prisfastsættelse, anses det for svært urealistisk at kunne opnå en nogenlunde lige og fair konkurrence de kommunale og private leverandører imellem. (Forsøgskordinator i kommune)

Manglende medregning af transportomkostninger i forbindelse med udførelsen af tilkøbsydelse kan være konkurrenceforvridende i det omfang, at tilkøbsydelse rent faktisk indebærer transport. Der er der dog ikke fundet eksempler på en sådan praksis i kommunerne, hvor tilkøbsydelse er prissat uden transportomkostninger.

Set fra de private leverandørers synspunkt har de ikke mærket noget til en eventuel konkurrenceforvridning som følge af kommunernes mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse. Dette skyldes først og fremmest, at kommunerne typisk har solgt forholdsvis få tilkøbsydelse, og at det lave salg ikke har påvirket markedet i en markant grad. Samtidig skyldes det også ifølge de private leverandører, at priserne for tilkøbsydelse i kommunerne i gennemsnit er lidt højere end de interviewede private leverandørers egne priser, og at der derfor fra de private leverandørers side ikke umiddelbart er grund til at mistænke krydssubsidiering.

Der har i forsøgsperioden ikke været indsendt klager fra fx private leverandører omkring eventuel konkurrenceforvridende offentlig støtte i forbindelse med kommunernes prisfastsættelse af tilkøbsydelse.²⁹

²⁹ Enhver kan indgive klage til konkurrencerådet. Konkurrencerådet påser, at konkurrenceloven overholdes for at undgå misbrug af en dominerende stilling på markedet, herunder regler om konkurrenceforvridende offentlig støtte (konkurrencelovens § 11).

8 Tilkøbsydelse som erstatning for visiterede ydelser

I dette kapitel fremgår det, at der ikke er indikationer på, at tilkøbsydelse er trådt i stedet for de ydelser, som borgeren er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning.

Denne vurdering bygger på dokumentation omkring udvikling af visiterede ydelser i forsøgskommunerne og kontrolkommuner i løbet af forsøgsperioden samt interview med ledere og medarbejdere i de ni forsøgskommuner.

8.1 Baggrund

Hvis tilkøbsydelse erstatter ydelser, som visiterede borgere er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning, så udhules eller minimeres de lovpligtige (kerne)ydelser, og det er ikke hensigten med forsøget. Det fremgår således af lovtæksten på området, at "tilkøbsydelse må ikke træde i stedet for de ydelser, som borgeren er berettiget til efter lov om social service eller anden lovgivning".³⁰

Baggrunden for dette er en principiel bekymring om, "at indførelsen af tilkøbsydelse i den offentlige hjemmehjælp kan blive en glidebane hen imod dårligere service i hjemmehjælpen", som bl.a. blev fremført fra politisk side i forbindelse med lovgivningsarbejdet omkring frikommuneforsøget i 2017.³¹

En eventuel udhuling af kerneydelsen vil typisk være forekommende i forbindelse med merkøb. I dette tilfælde ydes via visiteret offentlig betalt hjælp en bestemt ydelse (fx rengøring), og tilkøbsydelsen supplerer i et eller andet omfang denne ydelse (mere rengøring). Her er der i særlig grad grund til i udgangspunktet at være opmærksom på, hvorvidt der er indikationer på en udhuling af kerneydelsen.

8.2 Resultater fra forsøget

I evalueringen har vi set på, om muligheden for at sælge tilkøbsydelse har fungeret som en form for løftestang for, at forsøgskommunerne reducerede serviceniveauet og i stedet tog betaling for ydelser, som tidligere var indeholdt i kvalitetsstandarderne.

På baggrund af de gennemførte evalueringsaktiviteter er det VIVEs opfattelse, at forsøget med tilkøbsydelse ikke har påvirket forsøgskommunernes serviceniveau. Således har alle ni forsøgskommuner oplyst, at kommunens servicestandard enten har været helt uændret, eller at eventuelle ændringer i kvalitetsstandarderne i forsøgsperioden ikke har haft sammenhæng til tilkøbsforsøget.

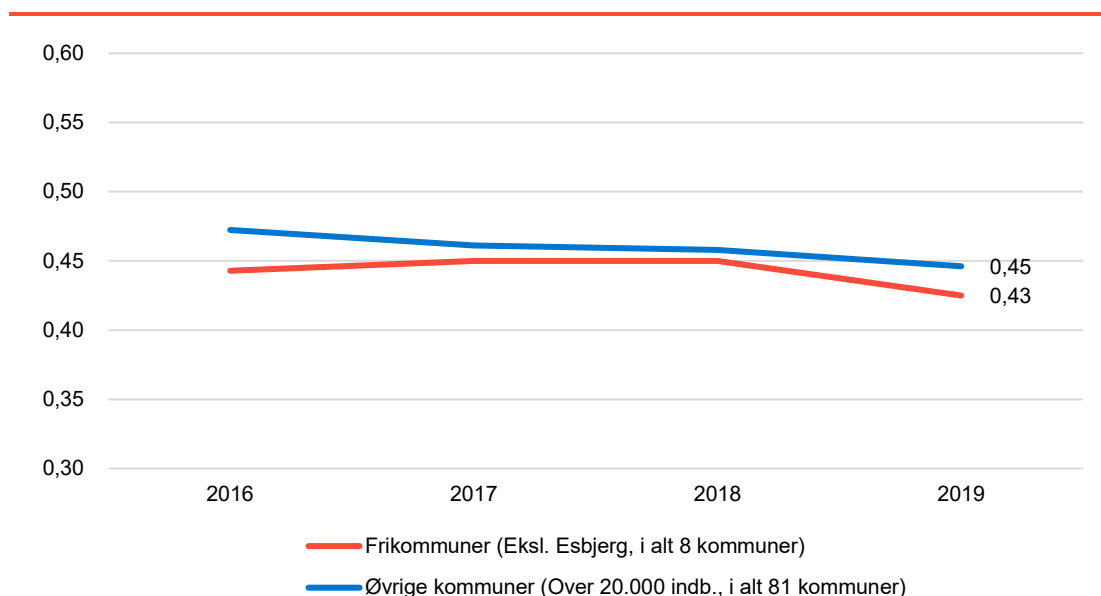
For yderligere at validere kommunernes egen vurdering har VIVE sammenlignet antallet af visiterede timer pr. modtager af udelukkende praktisk hjælp i forsøgskommunerne og de øvrige danske kommuner (med over 20.000 indbyggere). Formålet hermed har været at undersøge, om det visiterede antal timer pr. modtager er faldet relativt mere i forsøgskommunerne end i de øvrige

³⁰ Lov om frikommunenetværk, § 28, stk. 2.

³¹ Se <https://www.ft.dk/samling/20161/spoergsmaal/s750/svar/1384685/1725781/index.htm>

kommuner, når årene lige før forsøget – 2016-2017 – sammenlignes med 2019, hvor alle forsøgskommunerne havde implementeret tilkøbsordningen. Sammenligningen er foretaget for modtagere af udelukkende praktisk hjælp, da disse borgere kun er visiteret til praktisk hjælp, som er den ydelse, som langt de fleste borgere har valgt at tilkøbe (i form af rengøring). Sammenligningen er præsenteret i Figur 8.1.

Figur 8.1 Gennemsnitligt antal visiterede timer pr. uge til modtagere af udelukkende praktisk hjælp, 2016-2019



Anm.: Sammenligning af rene gennemsnit i henholdsvis frikommunerne og de øvrige kommuner med over 20.000 indbyggere. Antal visiterede timer for praktisk hjælp er i 2016 ikke opgjort for Aarhus kommune. Esbjerg Kommune holdes uden for, da Danmarks Statistik ikke indeholder tal for 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, 2020 (AED021).

Sammenligningen i Figur 8.1 viser, at niveauet for antallet af visiterede timer pr. modtager ikke synes at have udviklet sig forskelligt i de to grupper fra før forsøgets opstart til efter dets opstart. Dette støtter VIVEs vurdering af, at forsøget med tilkøbsydelse ikke har påvirket kommunernes serviceniveau, og der dermed ikke er direkte tegn på en udhuling af kerneydelsen i forbindelse med forsøget omkring tilkøbsydelse. I lyset af, at der er solgt forholdsvis få ydelser i forsøgskommunerne, er dette ikke et overraskende resultat.

Kommunerne har gennem den organisatoriske tilrettelæggelse af forsøget søgt at sikre, at der ikke sker en udhuling af kerneydelsen i forbindelse med forsøget omkring tilkøbsydelse. Bestiller og leverandør er således organisatorisk adskilt i hjemmehjælpen: Bestilleren er ansvarlig for de visiterede ydelser (visiterer efter kvalitetsstandarder), mens aftaler om tilkøbsydelse indgås direkte mellem leverandør og borger.

Et væsentligt forhold, som trækkes frem af flertallet af kommuner, er, at bestiller og udfører/leverandør er organisatorisk adskilt, og at dette modvirker en sammenblanding af visiterede ydelser og tilkøbsydelse. Bestilleren er myndighedsafdelingen i kommunen, som visiterer borgeren til den relevante støtte efter § 83 i serviceloven. Når den tildelte støtte er bevilget af myndighedsafdelingen, overgår den til leverandøren, som har ansvaret for at udføre den tildelte støtte.

I forhold til tilkøbsydelse er dette et anliggende mellem borgeren og leverandøren, og myndighedsafdelingen bliver i princippet ikke inddraget i tilkøbsydelse. Aftaler om tilkøbsydelse indgås direkte mellem leverandør og borger, og kommunerne argumenterer dermed for, at man organisatorisk har adskilt visiterede ydelser og tilkøbsydelse, og at der dermed som udgangspunkt ikke kan forekomme en uheldig påvirkning mellem de to typer af ydelser, fx i form af en udhuling af kerneydelse.

I princippet er visitationen kun involveret i forhold til tilkøbsydelse, når nye borgere visiteres til hjemmehjælp, og i visitationen i den forbindelse oplyses borgeren om det frie valg af leverandør og muligheden for tilkøbsydelse – typisk ved uddeling af pjecer. I den praktiske dagligdag er der dog ikke altid vandtætte skodder i den løbende drift mellem bestiller og udfører, som det bl.a. fremgår af følgende udsagn:

Vi er løbende i kontakt med visitationen, fx i forbindelse med klippekortet, eller hvis borgeren får det værre. Nogle gange, når det er hjemmehjælpen, der indstiller, gør visitationen opmærksom på et behov hos borgeren, som visitationen så kan tage stilling til. (Leder i forsøgskommune 3)

Dermed kunne man i princippet forestille sig, at muligheden for tilkøbsydelse og eventuelt køb af tilkøbsydelse kunne påvirke behovet for og tildelingen af visiterede ydelser. Der er imidlertid ingen tegn i undersøgelsen på, at dette er forekommet.

9 Tilkøbsydelse i form af socialpædagogisk støtte

Evalueringen viser, at der kun i begrænset omfang er solgt tilkøbsydelse i form af socialpædagogisk støtte. Alt i alt er der solgt 13 tilkøbsydelse til 11 unikke³² borgere i perioden fra juni 2018 til juli 2020. Disse salg er alle sket i en af de to forsøgskommuner, som aktivt er gået ind i forsøget med tilkøb for borgere under § 85 i serviceloven (Herning og Holstebro Kommuner).

Det begrænsede salg skal dog ses i forhold til, at den samlede målgruppe for tilkøbsydelse er begrænset i forsøgskommunerne. Vurderingen fra en af forsøgskommunerne er, at der er et behov for denne type ydelse hos mange af beboerne, og at muligheden for tilkøb betyder meget for disse beboere. Vurderingen fra den anden forsøgskommune er, at behovet for denne type ydelse er meget begrænset. Det er udelukkende ledsagelse til begivenheder uden for bostedet, som er blevet solgt som tilkøbsydelse.

Set fra et privat leverandør-synspunkt kan det være problematisk, at kommunerne får mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse, da kommunen som leverandør er tættere på borgeren, og de private leverandører derfor ikke nødvendigvis stilles ligeligt i konkurrencen på området.

Dette kapitel bygger på dokumentation omkring salg i de to forsøgskommuner samt interview med ledere og medarbejdere i de to kommuner og et interview med en privat leverandør på området.

9.1 Baggrund for tilkøbsydelse på området

Med frikommuneforsøget er det muligt for borgere at tilkøbe efter servicelovens § 85, hvis borgerne i forvejen er visiteret til § 85-støtte ud over det, som er muligt ved botilbuds- eventuelt tilkøbsordninger for ledsagelse under ferie. § 85 omfatter hjælp, omsorg eller støtte til personer, der har behov for dette på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Det er med frikommuneforsøget muligt at tilkøbe yderligere af allerede visiterede ydelse eller andre ydelse end de visiterede.

I Herning og Holstebro Kommuner vurderede man ved frikommuneordningens start, at der var et behov for at kunne tilbyde tilkøbsydelse til borgere omfattet af § 85. Det er muligt for alle borgere omfattet af § 85 at købe tilkøbsydelse hos en privat leverandør. Ifølge frikommunerne forekommer dette dog sjældent, idet der er forholdsvis få private leverandører, som tilbyder tilkøbsydelse til denne målgruppe. Dertil kommer, at borgere i målgruppen typisk på grund af deres funktionsnedsættelse har behov for en kendt person til at udføre tilkøbsydelse (fx ledsagelse til en begivenhed), og dette kan private leverandører, som ikke har borgeren normalt, have vanskeligt ved at tilbyde.

Fra forsøgskommunernes side var det en central begrundelse for at indgå i forsøget, at der skulle være mulighed for, at borgeren kunne få en kendt person til at udføre tilkøbsydelse, og borgerne dermed ville få yderligere muligheder for aktiviteter.

³² Med unikke borgere forstås, at den samme borger kun tælles med én gang – også selvom vedkommende har modtaget tilkøbsydelse af kommunen flere gange.

9.2 Resultater fra forsøget

Det fremgår af evalueringen, at der er sket et begrænset salg af tilkøbsydelse i forsøgskommunerne.

Tabel 9.1 Tilkøb af socialpædagogisk støtte (SEL § 85) fra forsøgsopstart og frem til ultimo juli 2020 fordelt på deltagerkommuner, tilkøbsmodtagere og antal salg

	Herning (aug. 2018-juli 2020)	Holstebro (sept. 2018-juli 2020)	I alt
Antal unikke borgere med tilkøb	11	-	11
Antal unikke salg af tilkøb	13	-	13
Tid pr. unikt salg (median minuttal)	240	-	240

Kilde: Herning og Holstebro Kommuner.

Det ses af Tabel 9.1, at der er solgt i alt 13 tilkøbsydelse til 11 unikke borgere. Alle disse salg er sket i Herning Kommune. Holstebro Kommune har ikke gennemført nogle salg af tilkøbsydelse i form af socialpædagogisk støtte. Kommunen har indgået i forsøget og har udarbejdet en pjece om muligheden for tilkøb, som er blevet gjort tilgængelig for relevante borgere og pårørende. Der er ligeledes blevet informeret om forsøget på kommunens hjemmeside i henhold til de overordnede krav til frikommuneforsøget. Dette har dog ikke resulteret i salg i Holstebro Kommune.

Selvom salget af tilkøbsydelse har været begrænset i forsøgskommunerne, så er den overordnede vurdering i Herning Kommune, at ordningen alligevel er værdifuld. Dette illustreres bl.a. af følgende udsagn:

Der er kun få borgere, som har købt, men det betyder slet ikke, at ordningen ikke har været vigtig. Muligheden for tilkøb er, efter min bedste overbevisning, ret værdifuldt for en del af borgerne i målgruppen. Det er en forudsætning for, at de kan realisere de ønsker, som de har. (Leder i forsøgskommune 3)

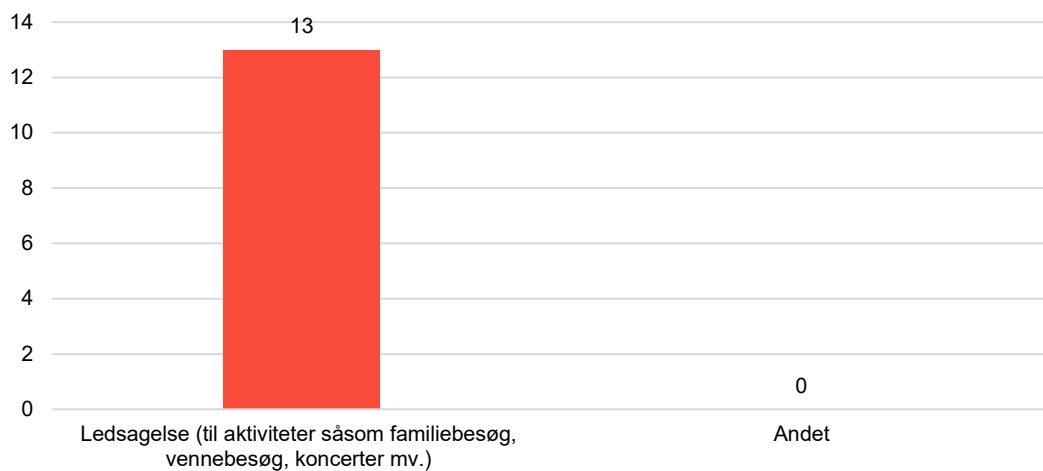
Det med, at borgeren kan få lov til at lave aktiviteter på egen hånd – og ikke ”blot” er en del af flokken, når vi laver aktiviteter sammen – er meget værdifuldt for borgerne. Det giver selvtillid og status. Vi skal huske på, at de borgere, vi her taler om, i gennemsnit er som en femårig kognitivt. (Leder i forsøgskommune 3)

Ser man på antallet af unikke borgere med tilkøb i Herning Kommune i forhold til det samlede antal borgere, der modtager støtte efter servicelovens § 85 (helårsborgere) i Herning Kommune, så udgør disse borgere ca. 2 %. Ser man på antallet af unikke borgere i forhold til det samlede antal borgere i begge forsøgskommuner, så udgør disse borgere ca. 1 %. I forhold til salget af tilkøbsydelse på hjemmehjælpsområdet efter servicelovens § 83 udgør salget af tilkøbsydelse på § 85-området altså et salg, der relativt set er på niveau med de kommuner, der har solgt mest på § 83-området.³³

I Figur 9.1 fremgår det, hvilken type af tilkøbsydelse der er blevet solgt. Det ses af figuren, at det udelukkende er ledsagelse uden for bostedet, som er blevet solgt som tilkøbsydelse. Ledsagelse er typisk sket til aktiviteter såsom familiebesøg, vennebesøg, koncerter og lignende.

³³ De kommuner, som har solgt mest på § 83-området, er Favrskov Kommune (3 %), Aabenraa Kommune (1,6 %) og Herning Kommune (1 %) – se også Tabel 2.4.

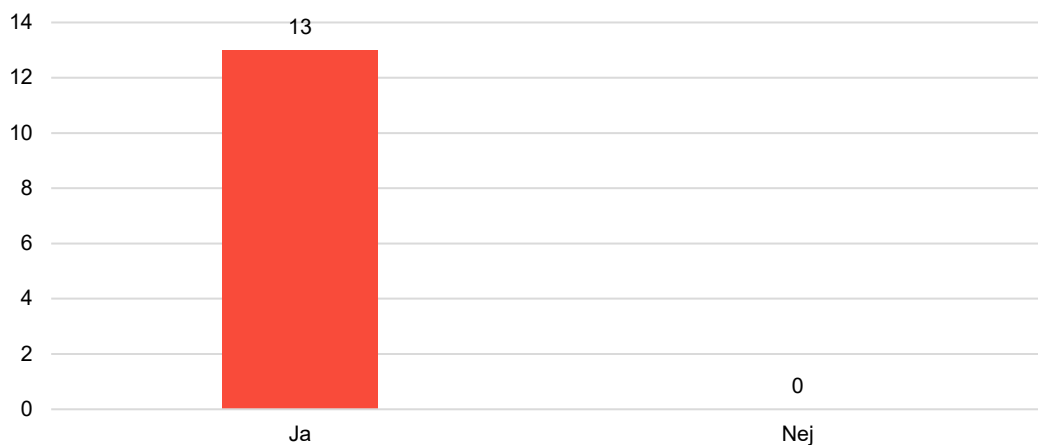
Figur 9.1 Unikke salg fordelt på indholdet af den tilkøbte ydelse, jf. SEL § 85 (antal, n=13 salg)



Kilde: Herning Kommune.

Som det er fremgået af afsnit 9.1, så giver frikommuneforsøget mulighed for at tilkøbe yderligere af allerede visiterede ydelser eller andre ydelser end de visiterede. I Figur 9.2 ses, om de solgte tilkøbsydelser er en i forvejen visiteret ydelse, eller om der er tale om andre typer af ydelser end de visiterede.

Figur 9.2 Unikke salg fordelt på, om tilkøbsydelsen er en i forvejen visiteret ydelse, jf. SEL § 85 (antal, n=13 salg)



Anm.: For et enkelt tilkøb er der ikke oplyst et svar.

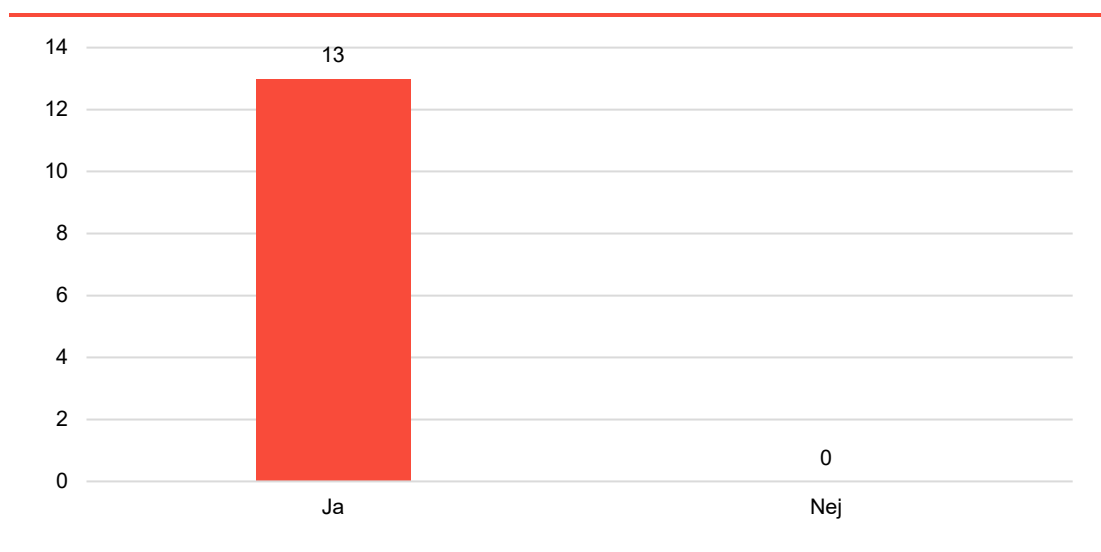
Kilde: Herning Kommune.

Det ses af figuren, at alle de solgte tilkøbsydelser er sket i form af mersalg af en ydelse, som borgeren i forvejen er visiteret til. De solgte tilkøbsydelser er i alle tilfælde ledsagelse, så det betyder, at de borgere, der har tilkøbt ledsagelse, i forvejen var visiteret til socialpædagogisk støtte. Disse borgere kan dog have et yderligere behov for socialpædagogisk støtte, eksempelvis i form af ledsagelse, der ikke er dækket af den visiterede hjælp, fx til en koncert om aftenen. Generelt gælder det, at kommunernes serviceniveau for § 85-borgere har ændret sig over tid, hvilket nok også har påvirket behovet for tilkøbsydelser, hvilket følgende udsagn illustrerer:

De ældre borgere (ca. 40+-årige) er ofte visiteret til ledsagelse, fordi de oprindeligt er visiteret på et tidspunkt, hvor kommunens serviceniveau var højere. Havde disse borgere ikke haft denne mulighed, havde vi nok solgt væsentligt mere tilkøb til disse borgere også. (Leder i forsøgskommune 3)

Som det er fremgået af afsnit 9.1, var en central begrundelse for at indgå i forsøget, at der skulle være mulighed for, at borgeren kunne få en kendt person til at udføre tilkøbsydelsen. I Figur 9.3 er opgjort, om dette reelt har været tilfældet.

Figur 9.3 Unikke salg fordelt på, om tilkøbsydelsen er leveret af kendt medarbejder, der i forvejen kommer i borgerens bolig (antal, n=13 salg)



Kilde: Herning Kommune.

Det ses af figuren, at tilkøbsydelsen (socialpædagogisk ledsagelse) i alle tilfælde er leveret af en kendt person, som det også var hensigten med forsøget. Dette er et vigtigt forhold, som bl.a. følgende udsagn illustrerer:

Det er vigtigt for borgerne, at de kender personalet godt i forvejen. Det er også vigtigt, at personalet løbende kan være med til at gøre dem opmærksom på, at de rent faktisk har mulighed for at lave nogle af de aktiviteter, som de drømmer om. (Leder i forsøgskommune 3)

En central parameter for salget af tilkøbsydelser efter § 85 er prisen for ydelserne. Tabel 9.2 viser timepriserne i de to forsøgskommuner.

Tabel 9.2 Timepriser for socialpædagogisk støtte (SEL § 85) i deltagerkommunerne

		Herning	Holstebro	Gennemsnit
Timepris (kr., 2020)	Hverdag	531	399	465
	Øvrig tid	568	504	536

Kilde: Herning og Holstebro Kommuner.

Det ses af tabellen, at timepriserne varierer lidt mellem kommunerne. Timepriserne varierer således mellem 399 kr. i timen og 531 kr. i timen for socialpædagogisk støtte på hverdage. Det ses også, at timeprisen har været lavest i Holstebro Kommune, og at det samtidig er den kommune,

hvor salget af tilkøbsydelse har været mindst (ingen solgte tilkøbsydelse). Dette er en klar indikation af, at det ikke udelukkende er prisen for tilkøbsydelsen, som har betydning for salget. Dette bekræftes også i et interview med Herning Kommune, som følgende udsagn er en illustration af:

Vi hører oftest fra de pårørende, at de synes, prisen er rimelig. Borgerne har i det store og hele en fornuftig økonomi og har råd til tilkøb. (Leder i forsøgskommune 3)

Det fremgår også af interviewene, at muligheden for at gøre tilkøbsydelse billigere for borgerne ved, at flere borgere på en gang tilkøber ledsagelse til fx banko og koncerter, er blevet diskuteret. Dette er dog endnu ikke blevet benyttet i forsøgskommunerne.

Evalueringen viser også, at der har været en række barrierer i forhold til salg af tilkøbsydelse. Forsøget omkring tilkøbsydelse udgør en ny måde at tænke på for medarbejderne i bostederne, og dette har betydet, at man i flere tilfælde har været tilbageholdende i forhold til at foreslå borgerne og pårørende at købe tilkøbsydelse. Følgende udsagn illustrerer dette forhold:

Vi har løbende gjort opmærksom på muligheden for tilkøb, når snakken er faldet naturligt på dette, fx hvis borgeren har talt om en aktivitet eller et arrangement, som vedkommende godt kunne tænke sig. På den anden side har vi dog også været meget opmærksomme på ikke at være for proaktive og sælge det her til borgeren. Det er en balancegang, og jeg tænker her på bagkant, at vi nok godt kunne have markedsført det lidt bedre. (Leder i forsøgskommune 3)

Samtidig har det også været en opfattelse blandt flere ledere og medarbejdere på bostederne, at ordningen omkring tilkøbsydelse har været administrativt bøvlet, og det kan have været endnu en årsag til det begrænsede salg. Salg af tilkøbsydelse indebærer således en uvant arbejdsgang i form af indgåelse af kontrakt, opkrævning og vikardækning på bostedet i forbindelse med gennemførelsen af tilkøbsydelsen (fx ledsagelse til en begivenhed uden for bostedet). I forhold til vikardækning bemærkes følgende af en leder i en af forsøgskommunerne:

Vi står med det dilemma, at såfremt vi skal ledsage en af vores borgere til en aktivitet, så skal vi typisk indkalde vikar til de resterende beboere. Det er jo lidt paradoksalt i forhold til et af formålene med ordningen, som jo er, at borgerne skal være sammen med kendt personale. (Leder i forsøgskommune 3)

Endelig fremgår det også af evalueringen, at der blandt private leverandører er kritik af forsøgsordningen. I et interview med en privat leverandør på området giver leverandøren udtryk for, at kommunens mulighed for tilkøb er konkurrenceforvridende, da kommunen er tættest på borgeren i dagligdagen. Det indebærer, ifølge den private leverandør, at offentlige og private leverandører ikke stilles ligeligt i forhold til borgerens valg af leverandør til tilkøbsydelse.

Den private leverandør giver også udtryk for, at det ikke nødvendigvis er en fordel, at kommunen leverer tilkøbsydelse ud fra hensynet til en sammenhængende indsats med kendt personale. Den private leverandør kan også, ifølge interviewet, tilbyde faste vikarer, som kender borgeren.

10 Tilkøbsydelse på plejecentre

Der har været et meget begrænset salg af tilkøbsydelse under servicelovens § 83 på plejecentre i de to forsøgskommuner, som aktivt har tilbudt tilkøbsydelse på dette område. I alt er blevet solgt otte tilkøbsydelse til to borgere.

Vurderingen i de to forsøgskommuner er, at forsøget har en meget begrænset betydning. Det begrænsede salg hænger tæt sammen med, at behovet for tilkøbsydelse er meget lille, og at der samtidig med forsøget har været en klippekortsordning, hvor en række lignende ydelse har kunnet fås gratis, og det har yderligere mindsket salget af tilkøbsydelse.

10.1 Baggrund for tilkøbsydelse på området

Kommunerne har gennem de lovmæssige undtagelse i frikommuneforsøget fået mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse til borgere i kommunernes plejeboliger, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje efter § 83 i serviceloven.

Kommunerne har dermed fået mulighed for at tilbyde borgere på plejecentre tilkøbsydelse i form af eksempelvis ekstra rengøring, ekstra bad, ledsagelse til indkøb og aktiviteter m.m. Tilkøbsydelse er blevet organiseret i forsøgskommunerne på en sådan måde, at det er hjemmehjælpen, der leverer tilkøbsydelse, uanset om borgerne er hjemmeboende eller på et plejecenter.

Forsøgskommunerne har med forsøgets start udarbejdet foldere, som er blevet uddelt til kommunernes plejecentre.

10.2 Resultater fra forsøget

I Tabel 10.1 fremgår det, hvor mange tilkøbsydelse der er blevet solgt på plejecentrene.

Tabel 10.1 Tilkøb af praktisk hjælp i form af rengøring i plejebolig (jf. SEL § 83) fra forsøgsopstart og frem til ultimo juli 2020 fordelt på deltagerkommuner, tilkøbsmodtagere og antal salg

	Holstebro (sep. 2018-juli 2020)	Odense (okt. 2018-juli 2020)	I alt
Antal unikke borgere med tilkøb	1	1	2
Antal unikke salg af tilkøb	1	7	8
Tid pr. unikt salg (median minuttal)	480	120	120

Kilde: Holstebro og Odense Kommuner.

Af tabellen fremgår det, at der er blevet solgt otte tilkøbsydelse til to forskellige borgere. I det ene tilfælde udgjordes salget af en slutrengøring af en plejebolig; i det andet tilfælde af ekstra månedlig rengøring.

I Tabel 10.2 fremgår det, at den første solgte ydelse ikke var en i forvejen visiteret ydelse (slut-rengøring), mens den anden ydelse var en i forvejen visiteret ydelse.

Tabel 10.2 Unikke borgere fordelt på, om tilkøbsydelsen er en i forvejen visiteret ydelse, jf. SEL § 83 (antal, n=2 borgere)

Er tilkøbsydelsen en i forvejen visiteret ydelse?	
Ja	1
Nej	1
I alt	2

Kilde: Holstebro og Odense Kommuner.

Det er hjemmehjælpen, der i de to forsøgskommuner varetager tilkøbsordningen, uanset hvor borgeren bor. Når der er tale om en tilkøbsydelse til en borger i plejebolig, kommer medarbejderen også fra hjemmehjælpen og er således forskellig fra de medarbejdere, beboeren får hjælp af på plejecenteret. Dette afspejler sig i Tabel 10.3, hvor det ses, at det helt typisk ikke er kendte medarbejdere, der leverer tilkøbsydelsen. Dette vurderer medarbejderne ikke er et meget stort problem, da borgeren typisk har demens, og det derfor ikke er af meget central betydning, at det er en kendt medarbejder.

Tabel 10.3 Unikke salg fordelt på, om tilkøbsydelsen er leveret af kendt medarbejder, der i forvejen kommer i borgerens bolig (antal, n=8 salg)

Er tilkøbsydelsen leveret af kendt medarbejder, der i forvejen kommer i borgerens bolig?	
Ja	1
Nej	7
I alt	8

Anm.: De 7 salg for Odense Kommune er ikke leveret af kendt medarbejder, da det er kommunens hjemmehjælp, som har leveret det gentagne tilkøb til beboeren i plejebolig.

Kilde: Holstebro og Odense Kommuner.

Vurderingen i de to forsøgskommuner er, at behovet for tilkøbsydelse er meget lille. Ifølge lederne i forsøgskommunerne er det begrænsede salg af tilkøbsydelse et udtryk for, at der er et tilstrækkeligt serviceniveau på plejecentrene. Mange beboere på plejecentrene har desuden svært ved at give udtryk for deres behov for eventuelle tilkøbsydelse, primært på grund af demens, og det kan yderligere begrænse efterspørgslen efter tilkøbsydelse. I de tilfælde, hvor der kan være et behov for tilkøb, er det typisk de pårørende, der kontakter kommunen, efter at personalet på plejecentrene har videregivet information om muligheden for tilkøb. Dette er dog sjældent forekommende.

Samtidig vurderer kommunerne, at klippekortsordningen også har haft en betydning i forhold til salget af tilkøbsydelse til borgere i plejebolig. Gennem klippekortsordningen er det således muligt for beboerne gratis fx at få ekstra rengøring og oprydning eller socialt samvær og aktiviteter. I Odense Kommune har beboerne eksempelvis en halv time hver 14. dag til en selvvalgt aktivitet betalt af klippekortsordningen.

11 Konklusion

Frikommuneforsøget om tilkøbsydelse har givet forsøgskommunerne mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse til hjemmeboende borgere og borgere i kommunernes plejeboliger og øvrige botilbud, der i forvejen var visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje efter servicelovens § 83. Frikommuneforsøget har også givet forsøgskommunerne mulighed for at kunne tilbyde tilkøbsydelse til borgere, som i forvejen var visiteret til socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven.

Formålet med evalueringen har været at belyse de samlede erfaringer med muligheden for tilkøb i løbet af projektperioden 2018-2020, herunder at vise, hvad virkningerne af indsatsen har været, og hvad der i særlig grad har haft betydning for opnåelsen af resultaterne. Forventningerne fra frikommunernes side har været, at forsøget ville resultere i øget borgertilfredshed og en øget motivation blandt medarbejdere og ledere i kommunerne, da kommunerne med tilkøbsmuligheden får et bedre serviceprodukt.

Evalueringen har set på, om disse forventninger er blevet indfriet, og hvilke elementer i indsatsen som har været af central betydning for dette. Endelig har evalueringen også set på, om forudsætningerne for gennemførelsen af forsøget er blevet overholdt. I det følgende fokuseres først på hjemmehjælpsområdet (§ 83), og derefter ses der særskilt på § 85-området og øvrige borgere på § 83-området (borgere i plejebolig). Evalueringen har haft særlig fokus på hjemmehjælpsområdet, da salget af tilkøbsydelse til borgere i plejebolig og modtagere af visiterede indsatser efter servicelovens § 85 har været begrænset.

Til sidst i konklusionen drages en kort sammenligning med resultaterne fra evalueringen af det foregående frikommuneforsøg med tilkøbsydelse (2012-2015).

Borgernes tilfredshed med forsøget

Evalueringen viser overordnet, at de borgere på hjemmehjælpsområdet, som har købt tilkøbsydelse, er tilfredse eller meget tilfredse med deres tilkøb. Borgerne fremhæver særligt, at det er trygt og bekvemt, at tilkøbsordningen leveres af kendt personale, og at det er nemt for borgeren at overskue at bestille ekstra hjælp fra en leverandør, som allerede kommer i borgerens hjem.

Det er dog en meget lille del af hjemmehjælpsmodtagerne, som har købt tilkøbsydelse. Det er således ca. 0,5 % af det samlede antal modtagere af hjemmehjælp i de ni kommuner, som har købt tilkøbsydelse. Hertil skal det bemærkes, at dette tal for andelen af hjemmehjælpsmodtagere er et overkantsskøn, da VIVE ser på modtagere af hjemmehjælp inden for ét år, mens kommunerne typisk har indberettet tilkøb for en ca. toårig forsøgsperiode.

Der er altså et meget stort flertal af hjemmehjælpsmodtagere, som ikke har benyttet sig af tilkøb. I en survey besvaret af et udsnit af hjemmehjælpsmodtagere over 65 år i Københavns Kommune (n=1.397) har VIVE som en del af evalueringen stillet en række spørgsmål til borgere, som ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb ("ved ikke"-besvarelser er generelt holdt ude af beregningen af procentandele for de enkelte spørgsmål). I denne survey angiver godt halvdelen af hjemmehjælpsmodtagerne (54 %), at grunden til, at de ikke har benyttet tilkøbsordningen, er, at de ikke oplever et behov for tilkøb. Samtidig viser surveyen, at der er en gruppe på ca. 19 % af hjemmehjælpsmodtagerne, som mener, at det er meget vigtigt at have muligheden for tilkøb via kommunen, selvom de endnu ikke har gjort brug af muligheden. 17 %

angiver, at de har overvejet at tilkøbe kommunal hjemmehjælp, men at de endnu ikke har gjort det.

Det er langt overvejende forskellige typer af rengøring, som er blevet tilkøbt, og som hjemmehjælpsmodtagerne overvejer at tilkøbe. Knap 90 % af tilkøbene har været ekstra rengøring. Derudover har knap 10 % af tilkøbene været en anden form for praktisk hjælp end rengøring, fx tøjvask eller ledsagelse til indkøb. Kun ca. 3 % af tilkøbene har været personlig pleje, primært i form af ekstra/mere tid til bad, herunder ekstra personlig pleje relateret til badesituationer.

Kommunernes vurdering af forsøget

Det fremgår af evalueringen, at det i flertallet af kommunerne vurderes, at tilkøbsordningen er et ikke særligt anvendt, men dog et værdifuldt supplement til de øvrige ydelser, som kommunen kan tilbyde borgerne. I denne vurdering spiller det en væsentlig rolle, at kommunerne med ordningen bliver mere ligestillede i konkurrencen med private leverandører, for hvem det er muligt, men ikke et krav, at tilbyde tilkøbsydelser. Det fremhæves også, at det på længere sigt er strategisk vigtigt for kommunerne at fastholde tilkøbsmuligheden, da vurderingen er, at behovet for tilkøbsydelser formentlig vil stige i fremtiden. Flere af kommunerne vurderer, at tilkøbsordningen er en form for fremtidssikring af kommunerne, idet behovet for tilkøbsydelser forventeligt vil stige i fremtiden som konsekvens af, at fremtidens ældre i mindre grad vil efterspørge standardpakker og i højere grad vil efterspørge mere individualiserede ydelser. Selvom salget af tilkøbsydelser i forsøgsperioden har været meget begrænset, påvirker dette altså ikke den overordnede positive holdning til forsøgsordningen i flertallet af kommunerne.

Medarbejderne i disse kommuner er generelt meget tilfredse med at have muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser til borgerne. Deres oplevelse er, at tilkøbsmuligheden er værdifuld for de borgere, som bruger ordningen, og at medarbejderne samtidig oplever tilkøbsordningen som en mulighed, der er rar at kunne tilbyde borgerne. Medarbejderne oplever det også som en faglig tilfredsstillende at have mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser frem for ikke at kunne imødekomme borgernes behov for ekstra ydelser.

I tre af kommunerne har lederne dog en anden vurdering af tilkøbsordningen. Vurderingen er her, at de administrative omkostninger har været for store i forhold til det realiserede salg. På den baggrund ønsker de tre kommuner ikke at fortsætte med forsøgsordningen.

Implementering af indsatsen

Der har været betydelige forskelle i implementeringen af tilkøbsordningen og i salget af tilkøbsydelser i de enkelte forsøgskommuner. I nogle kommuner synes der at have været et mere vedvarende fokus på tilkøbsordningen, særligt hos medarbejderne, hvilket har resulteret i et større salg af tilkøbsydelser, end tilfældet har været i en række af de andre forsøgskommuner. Omvendt er der nogle kommuner, som synes at have haft et mindre fokus på tilkøbsordningen, og det har typisk resulteret i et forholdsvis lille salg af tilkøbsydelser. Alle kommuner har indledningsvis i forsøget oplyst om tilkøbsordningen via hjemmeside, flyers m.m., men ikke alle kommuner har vedvarende beholdt fokus på forsøget.

Salget af tilkøbsydelser varierer mellem forsøgskommunerne fra en andel på ca. 0,1 % af hjemmehjælpsmodtagerne (Esbjerg Kommune) til en andel på ca. 3 % af hjemmehjælpsmodtagerne (Favrskov Kommune).

Fra kommunernes side har man i mange tilfælde været tilbageholdende med direkte at promovere tilkøbsmuligheden over for borgerne. Den generelle holdning synes at have været, at man som medarbejder ikke skal være direkte initiativtager til et salg. Fra kommunernes side har

man været meget opmærksomme på ikke at være konkurrenceforvridende og udnytte sin position som leverandør af hjemmehjælp til at fremme et salg af tilkøbsydelse.

Kommunerne har generelt oplyst om muligheden for tilkøb via pjecer og hjemmeside, men det har som udgangspunkt været op til borgeren selv i den konkrete situation at efterspørge et tilkøb. Denne måde at administrere tilkøbsordningen på har dog betydet, at der er mange borgere, som ikke er bekendte med ordningen. I en survey fra Københavns Kommune fremgår det eksempelvis, at dette gælder 31 % af de 1.395 adspurgte hjemmehjælpsmodtagere. Disse borgere er blevet oplyst om ordningen fra kommunens side ved forsøgets start i 2018, men de kan have glemt, at tilkøbsordningen eksisterer, da surveyen blev gennemført i 2020.

I nogle af kommunerne har der været et større og mere vedvarende fokus på tilkøbsmuligheden, og det har også resulteret i et større salg af tilkøbsydelse. Medarbejderne giver her udtryk for, at man er i løbende dialog med borgerne omkring deres behov, og at muligheden for tilkøb også kan indgå i den løbende dialog og i sådanne tilfælde kan føre til et salg af tilkøbsydelse.

Prisen for tilkøbsydelse varierer også meget mellem forsøgskommunerne. Timeprisen på hverdage for praktisk hjælp varierede således fra 288 kr. til 399 kr., mens den tilsvarende timepris for personlig pleje varierede fra 311 kr. til 496 kr. (2020-priser). Der er ikke en direkte sammenhæng mellem, hvor høj timeprisen er i den enkelte kommune, og hvor stort salget har været. Prisen for tilkøbsydelse betyder, ifølge ledere og medarbejdere i kommunerne, en del for salget. Borgerne giver generelt også udtryk for, at de synes, at prisen for tilkøbsydelse er høj. I en survey fra Københavns Kommune angiver 12 % af hjemmehjælpsmodtagerne, at grunden til, at de ikke har anvendt tilkøbsordningen, er, at de synes, prisen har været for høj.

Fleksibel hjemmehjælp og klippekortsordningen er to "gratis" kommunale ordninger, som kan have dæmpet salget af tilkøbsydelse. Den fleksible hjemmehjælp imødekommer således en del af borgernes efterspørgsel efter tilkøbsydelse, idet ordningen giver mulighed for at få leveret en ønsket hjemmehjælpsydelse, som borgeren i udgangspunktet ikke er visiteret til, men som ved ombytning af ydelse kan leveres inden for den visiterede tid. Administrationen af denne praksis varierer imidlertid fra kommune til kommune.

Brugen af klippekortsordningen er også forskellig fra kommune til kommune. Til forskel for fleksibel hjemmehjælp, som er en rettighed for hjemmehjælpsmodtageren, har klippekortsordningen siden 2019 været frivillig for kommunerne. Klippe-kortsordningen giver en mulighed for "ekstra" hjemmehjælp ud over den normale visiterede tid i form af klip af fx en halv times varighed. Kommunerne har generelt været opmærksomme på, hvis det var muligt, at tilbyde denne (gratis) mulighed til borgerne frem for tilkøbsydelse. Klippe-kortsordningen er imidlertid typisk blevet målrettet en mindre del af kommunernes hjemmehjælpsmodtagere og brugt på andet end rengøring, som udgør den suverænt mest solgte tilkøbsydelse.

Forudsætninger for forsøget

I forsøget indgår der en række forudsætninger, som skal være overholdt i den enkelte kommune. Evalueringen viser, at disse forudsætninger er blevet overholdt.

Det har været en forudsætning for forsøget, at prisen på tilkøbsydelse skal afspejle de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilkøbsydelse, og at kommunerne ikke må opnå en økonomisk fortjeneste på tilkøbsydelse. Det fremgår af evalueringen, at kommunerne har sikret dette. Kommunerne har typisk fulgt den gældende vejledning omkring beregning af timepriser på ældreområdet udgivet af Kommunernes Landsforening, som også anvendes i forbindelse med beregning af fritvalgstimepriserne for § 83-området.

Det har også været en forudsætning for forsøget, at konkurrenceforvridende effekter og kryds-subsidiering ikke må forekomme. Det fremgår af evalueringen, at denne forudsætning generelt er opfyldt. Timepriserne på tilkøbsydelse er forholdsvis høje i kommunerne, og dermed er sandsynligheden for konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering tilsvarende lave. De private leverandører har ikke indsendt klager vedrørende eventuel konkurrenceforvridning i forsøgsperioden, og leverandørerne giver generelt udtryk for, at de ikke har mærket noget til en eventuel konkurrenceforvridning som følge af kommunernes mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser. En primær grund til dette er formentlig, at det lave salg ikke har påvirket markedet i markant grad.

Endelig har det været en forudsætning, at tilkøbsydelser ikke må erstatte ydelser, som borgeren ellers ville være berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning, fx sundhedslovgivningen. Evalueringen viser her, at der ikke er indikationer på, at dette har fundet sted. En sammenligning af udviklingen i serviceniveau for visiterede hjemmehjælpsmodtagere mellem forsøgskommunerne og øvrige kommuner viser, at niveauet for antallet af visiterede timer pr. modtager ikke har udviklet sig forskelligt i de to grupper fra før forsøgets opstart til efter forsøgets opstart.

Resultater på § 85-området

Det fremgår af evalueringen, at der under § 85 i serviceloven er solgt 13 tilkøbsydelser til 11 unikke borgere i perioden fra juni 2018 til juli 2020 i Herning Kommune, mens der ikke er solgt tilkøbsydelser i Holstebro Kommune. Salget af tilkøbsydelser i Herning Kommune svarer til, at ca. 2 % af borgerne i målgruppen i kommunen har købt tilkøbsydelser. Det er udelukkende ledsagelse til begheder uden for bostedet, som er blevet solgt som tilkøbsydelse.

Vurderingen fra Herning Kommune er, at tilkøbsordningen betyder meget for de borgere, der har gjort brug af den. Samtidig giver kommunen også udtryk for, at det at have mulighed for tilkøb hos kommunen også betyder meget for en række af de beboere, som endnu ikke har benyttet sig af ordningen. Vurderingen fra Holstebro Kommune er, at behovet for denne type ydelse er meget begrænset.

Et interview med en privat leverandør på området peger på, at det kan være problematisk, at kommunerne får mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser, da kommunen som leverandør er tættere på borgeren, og de private leverandører derfor ikke nødvendigvis stilles lige i konkurrencen på området.

Resultater på plejeboligområdet

Evalueringen viser, at der har været et meget begrænset salg af tilkøbsydelser under servicelovens § 83 på plejecentre i de to forsøgskommuner, som aktivt har tilbudt tilkøbsydelser på dette område. Der er i alt blevet solgt otte tilkøbsydelser til to borgere. Dette svarer til ca. 0,1 % af målgruppen.

Det begrænsede salg af tilkøbsydelser på området hænger ifølge forsøgskommunerne sammen med, at behovet for tilkøbsydelser er meget lille. Dertil kommer, at der samtidig med forsøget har været en klippekortsordning, hvor en række lignende ydelser har kunnet fås gratis, og det har yderligere reduceret efterspørgslen efter tilkøbsydelser.

Den tidligere evaluering af forsøg omkring tilkøbsydelser

Evalueringens resultater af forsøget omkring tilkøbsydelser (2018-2020) minder overordnet om resultaterne fra forsøget omkring tilkøbsydelser i det tidligere frikommuneforsøg (2012-2015). I den tidligere evaluering indgik kun forsøg rettet mod borgere under servicelovens § 83 (Hjelmar & Mehlsen, 2016; Hjelmar & Rostgaard, 2020).

I den tidligere evaluering fremgik det ligeledes, at der havde været et begrænset salg af tilkøbsydelse. Overordnet set svarer andelen af borgere, som har købt tilkøbsydelse i det nye forsøg (2018-2020) til andelen af borgere, som købte tilkøbsydelse under det gamle forsøg, og det gælder både på hjemmehjælpsområdet og på plejecenterområdet.

I den tidligere evaluering blev det konkluderet, at det navnlig var prisen, som var en central faktor i forhold til det begrænsede salg af tilkøbsydelse. Dette forhold peges der også på i denne evaluering, om end det ikke tilskrives helt den samme betydning som i den tidligere evaluering. I det nye forsøg (2018-2020) har priserne for tilkøbsydelse generelt været lidt lavere, hvilket først og fremmest hænger sammen med, at der ikke skal pålægges moms i det nye forsøg, hvilket kommunerne skulle under det gamle forsøg. Det fremgår altså, at de lidt lavere timepriser, som kommunerne har kunnet tilbyde i det nuværende forsøg, ikke har rykket markant ved salget af tilkøbsydelse.

Der er først og fremmest to læringspunkter, som kan udledes af dette forsøg med tilkøbsydelse.

Det første læringspunkt er, at efterspørgslen efter tilkøbsydelse, givet den udbudte pris på tilkøb, generelt er begrænset for hjemmehjælpsmodtagere, borgere med behov for socialpædagogisk støtte og i særdeleshed blandt borgere på plejecentre. Evalueringen peger på, at den relativt begrænsede efterspørgsel især skyldes, at borgerne enten ikke oplever, at de har et behov, ikke kender tilkøbsordningen og/eller mener, at prisen for tilkøb er for høj. Samtidig viser evalueringen dog også, at muligheden for tilkøb hos kommunen betyder meget for de borgere, som har gjort brug af muligheden, ligesom der er ca. en femtedel af hjemmehjælpsmodtagerne, som finder muligheden for tilkøb meget vigtig, selvom de endnu ikke har benyttet sig af ordningen. Derudover fremgår det, at kommunerne vurderer, at behovet for tilkøbsydelse formentlig vil vokse inden for de næste ti år, særligt blandt hjemmehjælpsmodtagere. Denne generelle vurdering af voksende krav til hjemmehjælpen blandt den kommende generation af hjemmehjælpsmodtagere genfindes også i en nylig publikation på området (Kjær et al., 2020).

Det andet læringspunkt er, at kommunernes implementering af tilkøbsordningen synes at have betydning for, hvor stort salget af tilkøbsydelse er. Blandt de kommuner, hvor der har været et mere vedvarende ledelsesfokus, og hvor medarbejderne synes at have været mest positive, involverede og aktive i forhold til at drive forsøget med tilkøbsydelse, udgør det samlede salg af tilkøbsydelse på hjemmehjælpsområdet 1,5-3 % af antallet af kommunens hjemmehjælpsmodtagere i et år. Tilsvarende ses det, at salget af tilkøbsydelse i andre deltagerkommuner udgør få promiller af kommunernes hjemmehjælpsmodtagere. Dette indikerer, at det ikke har været en enkel opgave for kommunerne at implementere tilkøbsordningen på en effektiv måde, og der skal en særlig fokuseret indsats og opfølgning til, for at kommunerne oplever ordningen som en succes.

Litteratur

- Andersen, Torben K. (7. juni, 2007). Danskerne vil have tilkøbsydelse. *Mandag Morgen*.
[https://www.mm.dk/danskerne-vil-have-tilk %C3 %B8bsydelse](https://www.mm.dk/danskerne-vil-have-tilk%C3%B8bsydelse)
- Hjelmar, U. & Mehlsen, A. (2016). *Tilkøbsydelse på ældreområdet – en ny mulighed for kommunerne? En evaluering af erfaringerne fra frikommunerne*. København: KORA.
- Hjelmar, U. & Rostgaard, T. (2020): Supplemental home care and topping up: A shift from service universalism towards a new and privatized public service model? *International Journal of Social Welfare*, 29 (2): 118-128.
- Kjær, A. Aslaug; Amilon, A., Siren, A. & Ladenburg, J. (2020). *Præferencer for fremtidens ældrepleje. Resultater fra et valghandlingeksperiment*. København: VIVE.
- Ravn, R. (2018). Realistisk evaluering: Et supplement eller et alternativ til effektevaluering? *Metode & Forskningsdesign*, 3: 1-22.

Bilag 1 Survey blandt hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune

Bilagstabel 1.1 Sammenligning af alder i survey og befolkning, procent

	Survey (2020, n=1.397)	Alle (2019)
Under 70 år	6 %	20 %
70-79 år	37 %	25 %
Over 80 år	57 %	55 %
I alt	100 %	100 %

Anm.: Surveydata stillet til rådighed af Københavns Kommune og dækker over månedsvise besvarelser fra hjemmehjælpsmodtagere (der ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb) i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder). Undersøgelsen sendes månedsvist til et tilfældigt udsnit af hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune. Borgerne tilbydes først at deltage i undersøgelsen via e-Boks som en survey, og svarer de ikke herpå, ringes de herefter op af Epinion, der så gennemfører undersøgelsen som et telefoninterview. Registerdata for hele landet kommer fra Danmarks Statistik og vedrører alle modtagere af leveret hjemmehjælp omfattet af frit valg i 2019.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen) og Danmarks Statistik (AED023).

Bilagstabel 1.2 Sammenligning af ydelsesprofil i survey og befolkning, procent

	Survey (2020, n=1.397)	Alle (2019)
Personlig pleje	4 %	13 %
Praktisk hjælp	69 %	47 %
Praktisk hjælp og personlig pleje	27 %	40 %
I alt	100 %	100 %

Anm.: Surveydata stillet til rådighed af Københavns Kommune.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen) og Danmarks Statistik (AED023).

Bilagstabel 1.3 Fuld afrapportering af survey til hjemmehjælpsmodtagere, der ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder)

Fuld afrapportering af lukkede spørgsmål i survey			
Hvor vigtig er muligheden for at kunne købe ekstra hjemmehjælp af kommunen for dig?	Antal	Andel	Andel, uden "ved ikke"
Meget vigtig	189	14 %	19 %
Kun lidt vigtig	272	19 %	27 %
Slet ikke vigtig	536	38 %	54 %
Ved ikke	398	29 %	
I alt	1.395	100 %	100 % (n=997)
Har du på noget tidspunkt overvejet at tilkøbe ekstra hjemmehjælp?	Antal	Andel	Andel, uden "ved ikke"
Ja	214	15 %	17 %
Nej	1.045	75 %	83 %
Ved ikke	136	10 %	
I alt	1.395	100 %	100 % (n=1259)
Hvilke tilkøbsydelse har du overvejet? (sæt gerne flere krydser)	Antal	Andel	Andel, uden "ved ikke"
Hovedrengøring	117	55 %	58 %
Almindelig rengøring	76	36 %	37 %

Fuld afrapportering af lukkede spørgsmål i survey

Rengøring af fx køleskab	55	26 %	27 %
Tøjvask, strykning	21	10 %	10 %
Oprydning	13	6 %	6 %
Oppyntning til fx jul	4	2 %	2 %
Gåture	15	7 %	7 %
Følgeskab til fx bank eller posthus	3	1 %	1 %
Hjælp til make-up og hår	5	2 %	2 %
Andet	43	20 %	21 %
Ved ikke	11	5 %	
I alt	214		100 % (n=203)

Hvorfor har du ikke købt ekstra hjemmehjælp af kommunen? (sæt gerne flere krydser)	Antal	Andel	-
Jeg kendte ikke til muligheden for at købe ekstra hjemmehjælp af kommunen	434	31 %	
Jeg har ikke haft behov for det	750	54 %	
Jeg påtænker i nærmeste fremtid at købe ekstra hjemmehjælp af kommunen	80	6 %	
Jeg køber ekstra hjælp hos private firmaer (fx ekstra rengøring)	60	4 %	
Jeg synes at det er for dyrt	164	12 %	
Andre grunde	152	11 %	
I alt	1.395		

Baggrundskarakteristika på hjemmehjælpsmodtagere, der har besvaret survey

Civilstand	Antal	Andel	-
Enke	605	43 %	
Fraskilt	432	31 %	
Gift	353	25 %	
Længstlevende af 2 partnere	3	0 %	
Ophævet registreret partnerskab	4	0 %	
I alt	1.397	100 %	

Alder	Antal	Andel	-
Under 70 år	83	6 %	
70-79 år	523	37 %	
80-85 år	377	27 %	
86-90 år	266	19 %	
Over 90 år	148	11 %	
I alt	1.397	100 %	

Ydelsesprofil	Antal	Andel	-
Personlig pleje	60	4 %	
Praktisk hjælp	966	69 %	
Praktisk hjælp og personlig pleje	371	27 %	
I alt	1.397	100 %	

Anm.: Surveydata stillet til rådighed af Københavns Kommune og dækker over månedsvise besvarelser fra hjemmehjælpsmodtagere (der ikke har gjort brug af muligheden for tilkøb) i Københavns Kommune i perioden primo juni til ultimo august 2020 (3 måneder). Undersøgelsen sendes månedsvist til et tilfældigt udsnit af hjemmehjælpsmodtagere i Københavns Kommune. Borgerne tilbydes først at deltage i undersøgelsen via e-Boks som en survey, og svarer de ikke herpå, ringes de herefter op af Epinion, der så gennemfører undersøgelsen som et telefoninterview.

Kilde: Københavns Kommune (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen) og Danmarks Statistik (AED023).

VIDEN **VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD