

Ulf Hjelmar og Anne Mehlsen Christiansen

Tilkøbsydelse på ældreområdet – en ny mulighed for kommunerne?

En evaluering af erfaringerne fra frikommunerne



Tilkøbsydelse på ældreområdet – en ny mulighed for kommunerne? – En evaluering af erfaringerne fra frikommunerne

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-986-3
Projekt: 10615

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Frikommuneforsøget blev lanceret i forbindelse med finanslovsaftalen for 2011. Formålet med frikommuneforsøget er at gøre op med unødvendige statslige krav til proces og dokumentation og at give kommunerne mulighed for at tilbyde nye typer af ydelser og afprøve nye måder at styre opgaveløsningen på. Der blev udvalgt i alt ni frikommuner: Fredensborg, Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg. Frikommuneforsøget løb fra 2012 og frem til ultimo 2015.

Frikommuneforsøget 2012-2015 er baseret på en frikommunelov, der fastlægger de overordnede rammer for frikommuneforsøget samt oprettelse af nye forsøgshjemler i lovgivningen, som giver frikommunerne særlige muligheder for at udføre forsøg.

I december 2014 blev vedtaget en ændring af frikommuneloven, der betød, at perioden for igangsatte frikommuneforsøg blev forlænget frem til den 1. juli 2017. Med en forlængelse er der skabt lovgrundlag for, at alle de igangsatte forsøg kan fortsætte, mens forsøgene bliver evalueret i løbet af 2016. Forlængelsen giver dermed mulighed for, at forsøgene ikke skal afbrydes, mens forsøgene evalueres og evt. lovændringer forberedes og behandles i Folketinget.

Med frikommuneforsøget har frikommunerne fået mulighed for i forsøgsperioden at tilbyde tilkøbsydelser til borgere, der er visiteret efter servicelovens § 83, som retter sig mod borgere med behov for personlig pleje, praktisk hjælp og madservice. Dette kan dække borgere i ældreplejen og borgere med handicap.

Forsøget har i praksis rettet sig mod borgere i hjemmeplejen og på plejecentre. Tilkøbsydelser har hidtil kun været muligt at tilbyde for private leverandører af hjemmepleje. Forsøget indebærer dermed, at både offentlige og private leverandører af hjemmehjælp kan levere ydelser, som ligger ud over de visiterede ydelser.

I alt seks frikommuner har gennemført forsøg på området. Frikommunerne har tilbudt en bred vifte af tilkøbsydelser både i private hjem og på plejecentre. KORA har evalueret erfaringerne med disse særlige muligheder for tilkøbsydelser på ældreområdet i disse seks kommuner, og resultaterne fremlægges hermed.

Ulf Hjelmar og Anne Mehlsen Christiansen
Juni 2016

Indhold

| | |
|--|----|
| Sammenfatning | 5 |
| 1 Indledning | 8 |
| 1.1 Baggrund for frikommuneforsøget om tilkøbsydelse | 8 |
| 1.2 Formål med evalueringen | 10 |
| 1.3 Eksisterende viden på området | 11 |
| 1.4 Metodisk fremgangsmåde..... | 13 |
| 2 Udbud og efterspørgsel af tilkøbsydelse | 16 |
| 2.1 Udbud af tilkøbsydelse | 16 |
| 2.1.1 Hjemmeplejeområdet | 16 |
| 2.1.2 Plejeboligområdet | 18 |
| 2.2 Efterspørgsel på tilkøbsydelse | 20 |
| 2.2.1 Hjemmeplejeområdet | 20 |
| 2.2.2 Plejeboligområdet | 24 |
| 3 Aktørernes vurdering af forsøget med tilkøbsydelse | 28 |
| 3.1 Borgernes oplevelse af forsøget med tilkøbsydelse | 28 |
| 3.1.1 Hjemmeplejeområdet | 28 |
| 3.1.2 Plejeboligområdet | 33 |
| 3.2 Ledelsens vurdering af forsøget..... | 33 |
| 3.2.1 Hjemmeplejeområdet | 33 |
| 3.2.2 Plejeboligområdet | 37 |
| 3.3 Medarbejdernes oplevelse af forsøget..... | 37 |
| 3.3.1 Hjemmeplejeområdet | 37 |
| 3.3.2 Plejeboligområdet | 41 |
| 3.4 De private leverandørers vurdering af forsøget | 42 |
| 3.4.1 Hjemmeplejeområdet | 42 |
| 3.4.2 Plejeboligområdet | 46 |
| 4 Prisfastsættelse og konkurrenceforvridning | 47 |
| 4.1 Kommunernes prisfastsættelse | 47 |
| 4.2 Konkurrenceforvridning og krydssubsidiering..... | 50 |
| 5 Forholdet mellem kerneydelse og tilkøbsydelse | 53 |
| 6 Konklusion og perspektivering..... | 57 |
| 6.1 Konklusion..... | 57 |
| 6.2 Perspektivering | 59 |
| Litteratur | 61 |
| Bilag 1 Interviewguide | 64 |

Sammenfatning

I 2011 blev lanceret et frikommuneforsøg, som løb fra 2012 og frem til ultimo 2015. Perioden for de igangsatte frikommuneforsøg er i 2015 imidlertid blevet forlænget frem til den 1. juli 2017. Dermed er der skabt lovhjemmel for, at alle de igangsatte forsøg kan fortsætte, mens forsøgene evalueres, og evt. lovændringer forberedes og behandles i Folketinget.

Med frikommuneforsøget har frikommunerne fået mulighed for i forsøgsperioden at tilbyde tilkøbsydelse til modtagere af personlig og praktisk hjælp, hvilket hidtil kun har været muligt for private leverandører.

Baggrunden for, at kommunerne søgte om lovhjemmel til at tilbyde tilkøbsydelse på ældreområdet¹, var bl.a., at kommunerne oplevede, at mange ældre borgere gav udtryk for et ønske om, at kommunen også skulle have mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse, og at flere ældre fravalgte den kommunale leverandør, fordi denne tilkøbsmulighed ikke eksisterede hos kommunen. Med forsøget har frikommunerne fået mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse til borgere, der er visiteret til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83. Forsøg med tilkøbsydelse omfatter alle borgere inden for denne målgruppe, uanset deres boligform. Forsøgene har i praksis både rettet sig mod personer, der er visiteret til hjemmepleje i private hjem og beboere i plejecentre.

Der er i alt syv frikommuner, der er blevet godkendt til at tilbyde tilkøbsydelse, men en af frikommunerne har valgt ikke at udnytte muligheden for at tilbyde tilkøbsydelse på ældreområdet (Gentofte Kommune). Evalueringen bygger dermed på erfaringerne fra følgende seks frikommuner: Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Odsherred Kommune, Vejle Kommune, Vesthimmerland Kommune og Viborg Kommune. Der er primært indsamlet skriftligt materiale fra disse kommuner og gennemført en lang række interview (22 interview heraf 5 gruppeinterview) med borgere, faglige ledere og udførende medarbejdere i kommunerne samt private leverandører på området.

Evalueringen viser, at kommunerne i lighed med de private leverandører på området har udbudt en bred vifte af tilkøbsydelse både på hjemmepleje- og på plejeboligområdet.

Dermed er det blevet muligt for borgerne i frikommunerne at tilkøbe mere af en type ydelse, som de allerede får – et merkøb i form af fx ekstra rengøring. Samtidig er det også blevet muligt at købe andre typer af ydelse, som det ikke tidligere har været muligt at få gennem kommunen – et tillægskøb i form af fx ledsagelse til indkøb eller wellness. Nogle kommuner har dog valgt at begrænse udbuddet af fx havearbejde og snerydning, da man har vurderet, at disse ydelse lå for langt fra kommunens øvrige ydelse og medarbejdernes kompetenceområder.

Efterspørgslen efter tilkøbsydelse har vist sig at være forholdsvis begrænset, særlig på plejecenterområdet. På hjemmeplejeområdet er der blevet solgt ca. 950 ydelse i løbet af den 3-årige forsøgsperiode til ca. 200 borgere i de seks frikommuner, som har søgt at sælge ydelse på området, mens der er blevet solgt ca. 60 ydelse til ca. 10 borgere på plejeboligområdet. Af det samlede budget på henholdsvis hjemmepleje- og plejeboligområdet udgør de solgte tilkøbsydelse en minimal del – langt under 1 %. I alt ca. 4 % af de borgere, der modtager kommunal hjemmepleje, har købt tilkøbsydelse. Dette svarer til, pr. år, at ca. 2 % af borgerne har købt tilkøbsydelse. Tilsvarende er det markant under 1 % af beboerne på kommunale plejecentre, som har købt tilkøbsydelse, mens det pr. år er en promilledel,

¹ Målgruppen for forsøgene er modtagere af personlig og praktisk hjælp efter Servicelovens §83, og dækker dermed både ældre, personer med handicap m.v., der har behov for hjælp.

som har købt tilkøbsydelse. Typisk har hver borger købt forholdsvis få tilkøbsydelse. Det er langt overvejende ekstra rengøring, som er blevet solgt som tilkøbsydelse.

En væsentlig årsag til den lave efterspørgsel er, at prisen på tilkøbsydelse af borgerne er blevet oplevet som værende høj. En generel oplevelse blandt borgerne er, at prisen har været højere på fx rengøring hos kommunen end hos et privat rengøringsfirma. Samtidig fremgår det af evalueringen, at det har krævet en ganske betydelige organisatoriske og formidlingsmæssige ressourcer i kommunerne at implementere forsøget på en effektiv måde. Disse ressourcer er ikke fuldt ud blevet investeret i forsøget, bl.a. på grund af at den umiddelbare efterspørgsel efter tilkøbsydelse viste sig at være lille. Dette er en del af baggrunden for, at salget af tilkøbsydelse ikke har været større.

Prisfastsættelsen af tilkøbsydelse har grundlæggende fulgt retningslinjerne på området, som tilsiger, at priserne skal fastsættes på baggrund af de faktiske gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der er i forbindelse med den tilbudte ydelse. I denne prisfastsættelse indgår en række skøn, og kommunerne har generelt været forsigtige i disse skøn, hvilket har været med til at øge timeprisen. Grunden til dette har været, at man ville sikre sig, at der ikke forekom konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering som følge af kunstigt lave timepriser for tilkøbsydelse. Med krydssubsidiering menes en hel eller delvis omkostningsdækning med offentlige midler, som kan stille en offentlig virksomhed mere favorabelt end en privat virksomhed i priskonkurrencen på et marked.

Evalueringen viser på baggrund af en gennemgang af kommunale notater på området og interview med kommunale nøgleaktører, at der ikke har været klare tegn på nogen form for krydssubsidiering i forbindelse med forsøget. En præcis afdækning af dette område ville dog kræve en egentlig regnskabsmæssig gennemgang og efterprøvning af prisfastsættelsen, og det har der ikke været mulighed for i evalueringen.

Interviewmaterialet viser, at hjemmehjælpsmodtagere, som har købt tilkøbsydelse, generelt har været meget tilfredse med muligheden for at kunne tilkøbe ekstra ydelse hos kommunen. Det giver borgerne og de pårørende en ekstra tryghed og sikkerhed for kvaliteten, at de kan tilkøbe ekstra ydelse hos den leverandør, som i forvejen kommer i hjemmet. På de plejecentre, der har indgået i undersøgelsen, ses ligeledes en stor tilfredshed, herunder tilfredshed med muligheden for som beboer at købe ledsagelse og kunne deltage i flere aktiviteter.

Faglige ledere og udførende medarbejdere i kommunen er generelt også glade for muligheden for at kunne tilbyde tilkøbsydelse. Tilkøbsydelse giver kommunen bedre mulighed for at imødekomme borgerens egne standarder for praktisk hjælp og støtte, samtidig med at tilkøbsydelse i hjemmeplejen kan bidrage til en mere hensigtsmæssig arbejdsplanlægning, navnlig i eftermiddagstimerne, hvor der typisk er mindre travlt. Af negative ting fremhæves det af medarbejderne, at tilkøbsydelse kan være fysisk krævende, fx når der skal foretages hovedrengøring, og medarbejderne udsættes for arbejdsstillinger og opgaver, som de ikke er vant til eller føler sig klædt på til at udføre tilfredsstillende i deres daglige arbejde.

De private leverandører er generelt positive over for kommunens nye mulighed for at kunne tilbyde tilkøbsydelse. Flere private leverandører giver principielt udtryk for, at det er positivt med en ligelig konkurrence mellem offentlige og private leverandører. De frygter ikke en øget konkurrence på baggrund af den nye tilkøbsmulighed, da deres generelle oplevelse er, at de kommunale timepriser er høje og ikke fuldt konkurrencedygtige, samtidig med at tilkøbsydelse opfattes som en kerneaktivitet for dem som private leverandører, mens det tilsvarende, ifølge dem, ikke gør sig gældende for kommunen.

En principiel bekymring blandt de interviewede medarbejdere og ledere i frikommunerne, er, at fremtidige nedskæringer på navnlig praktisk hjælp i form af fx rengøring kan betyde, at tilkøbsydelse kan komme til at erstatte visiterede ydelser, som borgere i dag er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning. Bekymringen er, at der med indførelsen af tilkøbsydelser vil ske en gradvis udhuling af kerneydelsen.

Der er ikke tegn på, at der er sket en udhuling af kerneydelsen indtil videre i kommunerne, og det skyldes primært, at kommunerne har været meget opmærksomme på organisatorisk at adskille visiterede ydelser fra tilkøbsydelser. Bestiller og leverandør er i hjemmeplejen organisatorisk adskilt, så bestilleren er ansvarlig for de visiterede ydelser, mens aftaler om tilkøbsydelser indgås direkte mellem leverandør og borger. På plejecentrene er der ikke den samme klare organisatoriske adskillelse, men der har ikke været tegn på, at det hidtil har skabt nogen problemer i form af en udhuling af kerneydelsen.

I Gentofte Kommune er der blevet gennemført et tilgrænsende forsøg, som kort vil blive inddraget her. I dette tilgrænsende forsøg har kommunen fået mulighed for at tilbyde en særlig form for tilkøb efter frikommuneloven til en særlig afgrænset gruppe af borgere. Forsøget omhandler tilkøb af ferieledsagelse for borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, som bor på botilbud og modtager støtte efter servicelovens § 83. Der er tale om tilkøb af ledsagelse til selvvalgte individuelle ferier, der ligger ud over de fælles ferietilbud, der tilbydes i tilbuddet som led i indsatsen efter serviceloven. Samlet set bekræfter dette forsøgs overordnede resultater denne evalueringens fund. Der ses således en generel tilfredshed med den nye tilkøbsmulighed blandt borgere og i kommunen. Forsøget kan dog fremvise et forholdsmæssigt større salg end forsøget omkring tilkøbsydelser på ældreområdet, og det tyder på en markant efterspørgsel efter ferie med kendte ledsagere for beboere i botilbud organiseret som en kommunal tilkøbsydelse.

1 Indledning

1.1 Baggrund for frikommuneforsøget om tilkøbsydelse

Baggrunden for, at kommunerne søgte om tilladelse til at afprøve muligheden for at tilbyde tilkøbsydelse på ældreområdet var bl.a., at mange ældre gav udtryk for et ønske om den samme leverandør til levering af visiterede ydelser og tilkøbsydelse i eget hjem. Frikommuneloven gav frikommunerne mulighed for i forsøgsperioden at tilbyde tilkøbsydelse til borgere, der er visiteret til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, hvilket hidtil kun har været muligt for private leverandører. Serviceloven indeholder ikke hjemmel til, at kommunerne kan tilbyde tilkøbsydelse, der ligger ud over de behovsbestemte ydelser, som kommunen er forpligtet til at tilbyde efter serviceloven.

I henhold til servicelovens § 83 skal borgere, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver, tilbydes 1) personlig hjælp og pleje, 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og 3) madservice². Kommunalbestyrelsen fastsætter kommunens serviceniveau for personlig og praktisk hjælp efter § 83, og kommunalbestyrelsen skal mindst én gang årligt udarbejde en kvalitetsstandard for bl.a. personlig og praktisk hjælp efter § 83. Kvalitetsstandarden skal indeholde generel information til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp, og en beskrivelse af det serviceniveau kommunalbestyrelsen har fastsat. Uanset det vedtagne serviceniveau i kommunen skal hjælpen efter serviceloven til den enkelte borger altid tildeles på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger.

Det følger af frikommunelovens § 28, at frikommunerne udelukkende kan udføre forsøg med tilbud om tilkøbsydelse til de borgere, der i forvejen er visiteret til personlig pleje, praktisk hjælp og/eller madservice efter servicelovens § 83. Forsøg med tilkøbsydelse kan omfatte alle borgere inden for denne målgruppe, uanset deres boligform. Kommunerne må altså ikke sælge tillægsydelse til borgere, som ikke i forvejen modtager hjælp fra kommunen efter servicelovens § 83.

Efter frikommunelovens § 28 kunne den daværende social- og integrationsminister godkende forsøg efter ansøgning fra kommunalbestyrelserne i frikommunerne. Godkendelsen var blandt andet betinget af, at den enkelte kommune redegjorde for, at følgende principper blev overholdt³:

- a. Prisen på tilkøbsydelse skal afspejle de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilkøbsydelse.
- b. Konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering må ikke forekomme.
- c. Kommunalbestyrelsen må ikke opnå en økonomisk fortjeneste på tilkøbsydelse eller opkræve en lavere pris, end omkostningerne til produktion og levering af tilkøbsydelse kan begrunde.
- d. Tilkøbsydelse er ydelser, som ikke må erstatte de ydelser, borgeren ellers ville være berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning.

² <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=175036>

³ Se Forslag til Lov om frikommuner, § 28 - <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201112L00168>

Formålet med principperne i a) – c), er at sikre, at borgere, der benytter tilbuddet om tilkøbsydelse, ikke betaler mere end omkostningerne kan begrunde. Formålet med principperne i a) - c) er også at sikre, at skattefinansierede midler ikke medvirker til at holde prisen på tilkøbsydelser nede, således at konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering som følge af udbuddet af tilkøbsydelser undgås. Det er således kommunalbestyrelsens pligt at sikre dette.

For at sikre, at borgerens pris for tilkøbsydelsen afspejler de omkostninger, der kan henføres til kommunalbestyrelsens produktion og levering af tilkøbsydelsen, skal prisen for tilkøbsydelsen fastsættes på baggrund af frikommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at udbyde de enkelte tilkøbsydelser. Det vil sige kommunalbestyrelsens omkostninger til tilkøbsydelsen under ét.

De gennemsnitlige, langsigtede omkostninger inkluderer normalt både de direkte omkostninger, det vil sige de omkostninger, der direkte kan henføres til det pågældende tilbud, som for eksempel råvarer, løn, køb af materialer og tjenesteydelser mv., og de indirekte omkostninger, som for eksempel andel af fællesomkostninger til lokaler, administration mv. samt afskrivning og forrentning af kapitalapparatet. De gennemsnitlige langsigtede omkostninger er udtryk for, at udgifterne udjævnes over år.

Hvis prisen for tilkøbsydelser fastsættes i henhold til det ovenfor anførte, må risikoen for konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering i vidt omfang antages at være imødegået.

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.

Det var et krav, at kommunalbestyrelserne i frikommunerne var opmærksomme på disse konkurrenceforvridende effekter både i forhold til allerede etablerede leverandører og i forhold til, at det ikke afholder private leverandører fra at gå ind på markedet.

Kommunalbestyrelsen skulle derfor sikre, at der kontinuerligt er fuld dækning for samtlige direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med en tilkøbsydelse, og at private leverandører har lige adgang til at tilbyde borgerne disse ydelser.

Kommunalbestyrelsen skulle endvidere som led i ansøgningen om godkendelse af forsøg med tilkøbsydelser oplyse, hvorledes fastsættelsen af prisen for tilkøbsydelser finder sted første gang. Kommunalbestyrelsen skulle justere prisen fremadrettet, hvis kommunalbestyrelsen bliver bekendt med, at der er misforhold mellem prisen og de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger.

Formålet med princippet i d), er, at tilkøbsydelser ikke erstatter ydelser, som borgeren er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning, eksempelvis sundhedsloven.

Der skal være tale om ydelser, som ligger ud over de behovsbestemte ydelser, som kommunen er forpligtet til at tilbyde den enkelte borger efter serviceloven eller anden lovgivning, eksempelvis sundhedsloven. De tilkøbsydelser, som borgerne tilbydes mod betaling, må dermed ikke erstatte de ydelser, borgeren ellers ville være berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning.

Tilkøbsydelse vedrører både merkøb og tillægskøb. Merkøb omfatter køb af mere af en kerneydelse end det, som borgeren i forvejen er visiteret til af kommunen ud fra kommunens serviceniveau og kvalitetsstandarder på området⁴. Tillægskøb omfatter køb af ydelser, der ligger udover den kerneydelse, borgeren er visiteret til af kommunen (fx wellness).

Frikommunerne har frit kunne beslutte hvilke tilkøbsydelse, de ville tilbyde målgruppen af borgere, der i forvejen er visiteret til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, udover den ydelse, som borgere er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning. Kommunerne har i forsøgsansøgningerne beskrevet målgruppen for forsøget samt karakteren af de tilkøbsydelse, der skal indgå i forsøget.

Forsøget har i praksis rettet sig mod borgere i hjemmeplejen og på plejecentre⁵.

1.2 Formål med evalueringen

Formålet med evalueringen er overordnet at samle op på erfaringerne med forsøget i frikommunerne i forhold til den nye mulighed for, at kommunerne kan tilbyde tilkøbsydelse. Evalueringen tager grundlæggende udgangspunkt i de fire principper for forsøgets godkendelse samt de involverede parter opfattelse af forsøget.

Evalueringen vil således kortlægge, hvilke typer af ekstra køb, som kommunerne har tilbudt borgerne, og hvordan borgerne har efterspurgt og taget imod disse ydelser.

I evalueringen vil det også blive belyst, hvordan de involverede parter vurderer forsøget. Særlig fokus vil der være på vurderingen fra borgerne, den kommunale faglige ledelse, de kommunale udførende medarbejdere og de private leverandører. I denne forbindelse vil evalueringen se på, hvordan den ekstra mulighed for at tilbyde tilkøb har påvirket arbejdstilrettelæggelsen i den kommunale ældrepleje, herunder om dette vurderes positivt eller negativt af medarbejderne.

I evalueringen vil vi også se på prisfastsættelsen af tilkøbsydelse, herunder om der er indikationer på konkurrenceforvridning og krydssubsidiering. Prisfastsættelsen skal ifølge frikommuneloven afspejle de faktiske omkostninger i kommunen og fastsættes, så borgere, der benytter tilbuddet om tilkøbsydelse, ikke betaler mere, end omkostningerne kan begrunde, og således at skattefinansierede midler ikke medvirker til at holde prisen på tilkøbsydelse nede. Hensigten hermed er, at konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering som følge af udbuddet af tilkøbsydelse undgås⁶.

Endelig vil evalueringen se på, hvorvidt der i forbindelse med forsøget er sket en udhuling af kerneydelsen. Tilkøbsydelse må således ikke erstatte ydelser, som visiterede borgere er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning.

I evalueringen skelnes som udgangspunkt mellem erfaringer på hjemmeplejeområdet og erfaringer på plejeboligområdet. Som det vil fremgå af evalueringsrapporten er der flest erfaringer på hjemmeplejeområdet, mens erfaringer på plejeboligområdet generelt er sparsomme. I forhold til erfaringer med prisfastsættelse og erfaringer med en evt. udhuling af kerneydelsen skelnes der ikke mellem hjemmepleje- og plejeboligområdet, da erfaringerne på disse områder er af mere generel karakter.

⁴ Hver enkelt kommune fastsætter selv sit serviceniveau og kvalitetsstandarder inden for personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83.

⁵ Servicelovens § 83 omfatter personlig pleje, praktisk hjælp og madservice til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

⁶ Se frikommunelovens § 28, stk. 2, litra a-d.

I diskussionen af erfaringerne på området vil frikommuneforsøget fra Gentofte Kommune med ferieledsagelse målrettet borgere på kommunale bosteder som en særlig tilkøbsmulighed afslutningsvis blive inddraget⁷. Erfaringerne fra dette forsøg inddrages i perspektiveringen (afsnit 6.2.).

1.3 Eksisterende viden på området

Der er kun få konkrete erfaringer med, at den offentlige leverandør tilbyder tilkøbsydelse på ældreområdet. Dette gælder i Danmark⁸, og det gælder også i de øvrige nordiske lande. I det følgende vil disse erfaringer kort blive trukket frem⁹.

I Sverige er det kun private leverandører, der kan tilbyde tilkøbsydelse, men de kommunale leverandører har mulighed for at tilbyde services, der skal hindre ulykker i hjemmet for folk over 67. Ydelserne er enten gratis eller tilbydes til overkommelige priser (som ikke må overstige kommunens egne omkostninger til ydelsen). Det kan eksempelvis være hjælp til at skifte elpærer eller hænge gardiner op (Erlandsson et al., 2013:32).

I Norge er det op til kommunerne, hvilke ydelser de visiterer til. Derudover er der mulighed for tilkøbsydelse ved egenbetaling hos private leverandører. De kerneydelser, der visiteres til, afhænger af de enkelte kommuners serviceniveau og kan fx inkludere hovedrengøring og hjælp til indkøb. Tilkøbsydelse kan bl.a. være ledsager, strygning og oppyntning, som tilbydes til en fast timepris fra kommunen (Deloitte, 2013:114).

I Finland anvendes et voucher-system til det frie valg på ældreområdet, hvor borgeren i stedet for de offentlige ydelser kan vælge at få en kupon (som de visiteres til), der kan bruges udelukkende hos private leverandører. Herudover er der så mulighed for at tilkøbe ekstra services, som borgeren selv betaler for (Karsio & Anttonen, 2013:100-101).

I Danmark er der nogle erfaringer med *udbud og efterspørgsel* af tilkøbsydelse på ældreområdet. Erfaringerne viser her, at der er efterspørgsel efter tilkøbsydelse på ældreområdet, og erfaringerne viser også, at det er et væsentligt forretningsområde for private leverandører.

Ifølge en rapport fra Hjemmehjælpskommissionen fra 2013 (baseret på en analyse af Rambøll) har borgerne tre bevæggrunde for at vælge en privat leverandør. Det drejer sig om kontinuitet i forhold til den person, der udfører hjemmehjælpen, muligheden for tilkøbsydelse og fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen (Hjemmehjælpskommissionen, 2013:92).

Betydningen af tilkøbsydelse for leverandørvalget underbygges også af en rapport udarbejdet af det tidligere AKF. Det fremgår af rapporten, at det har været af stor betydning for valget af leverandør af hjemmepleje, at den private leverandør tilbyder tilkøb. I forhold til nyvisiterede med kommunal leverandør har muligheden for tilkøb været en kilde til tvivl om, hvilken leverandør de skulle vælge, og der var en interesse for tilkøb og ærgrelse over den manglende mulighed hos ældre med en kommunal leverandør (Eskelinen et al., 2004:65-66).

Selvom tilkøbsydelse på baggrund af ovenstående referencer fremstår som et væsentligt element i de ældres valg af leverandør, er det ikke et entydigt billede. En analyse af om-

⁷ Dette frikommuneforsøg er blevet gennemført i Gentofte Kommune som den eneste frikommune. Forsøget omhandler tilkøb af ferieledsagelse for borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, som bor på botilbud.

⁸ Dette skyldes, at der ikke er og ikke har været hjemmel for dette i Serviceloven.

⁹ Dette afsnit bygger på Brogaard og Hjelmar (2014). For en nærmere uddybning af litteraturen på området henvises til denne rapport.

sorgsbetinget hjemmehjælp i Danmark – foretaget af Aalborg Universitet på opdrag af Hjemmehjælpskommissionen – viser, at kun 16 % af respondenterne i undersøgelsen rent faktisk anvender muligheden for private tilkøb (Rostgaard et al., 2013:29). Hvorvidt de ældre gør brug af muligheden, er primært afhængigt af, hvorvidt de opfatter hjemmehjælpen som tilstrækkelig i forhold til omfang. Gennemsnitligt købes der tre timers tilkøbsydelser om måneden hos de ældre, der har svaret ja til, at de køber tilkøbsydelser (Rostgaard et al., 2013:29)¹⁰.

Der er også erfaringer med efterspørgsel efter tilkøbsydelser fra Sverige, og de bygger primært på erfaringer fra private leverandører. Disse erfaringer peger på, at der generelt er en forholdsvis lille efterspørgsel efter tilkøbsydelser. Efterspørgslen synes dog at være stigende, særlig efter forskellige typer af praktisk hjælp (forårsrensning, havearbejde, vinduesvask, stryging, løbe ærinder m.m.). Omkring halvdelen af de private leverandører i Sverige tilbyder tilkøbsydelser, men de udgør i dag kun omkring 6 % af de private leverandørers samlede omsætning. Profitten på tilkøbsområdet synes dog at være større end på normalområdet (Svensson & Edebalk 2006; Erlandsson et al., 2013; Tillväxtverket & Tillväxtanalys, 2012).

I forhold til, *hvordan de involverede parter vurderer værdien af kommunale tilkøbsydelser* på ældreområdet, er der kun nogle få erfaringer fra litteraturen på området.

Generelt er der altså ikke meget viden om, hvordan de involverede parter ser på muligheden for tilkøbsydelser på ældreområdet. Nogle få erfaringer har man dog fra slutningen af 1990'erne, hvor der blev åbnet for ekstra ydelser på ældreområdet med hjemmel i lov om aktiv socialpolitik gennem beskæftigelsesprojekter for kontanthjælpsmodtagere. Ydelserne bestod bl.a. af hovedrensning, snerydning og havehjælp, som enten blev tilbudt gratis eller med kommunalt tilskud til lave timepriser. Den generelle erfaring var her, at den ekstra fleksibilitet i ydelserne blev vurderet positivt, men der var en udfordring i forhold til at administrere ordningen på en hensigtsmæssig måde (KL et al., 1999).

I forhold til arbejdstilrettelæggelsen i ældreplejen er der nogle studier, der peger på, at den øgede mulighed for tilkøb har en indflydelse. Der peges på, at det kan føre til øget medarbejdertilfredshed, da medarbejderne har bedre mulighed for at imødekomme borgernes forskellige ønsker og typisk har mere tid sammen med den enkelte borger (Andersson 2010; Kröger 2011). Samtidig er der dog også en række studier, der viser, at medarbejderne oplever en form for konflikt mellem visiterede ydelser og tilkøbsydelser, som opfattes som en anden type af ydelse, og det kan gå ud over arbejdsglæden. Særlig i forhold til rådgivning af borgerne omkring valg af tilkøbsydelser oplever medarbejderne, at de er i en vanskelig situation, der går ud over deres vante rolle (Eskelinen et al., 2004; Konkurrencesverket 2012; Hjalmarsson & Wånell 2013; KS 2013).

Der indgår i litteraturen på området en række erfaringer, der belyser prismekanismerne på ældreområdet. De er dog ikke knyttet op på prisfastsættelse af tilkøbsydelser, men omhandler mere generelle erfaringer i forhold til prisfastsættelse af private leverandører (Ankestyrelsen 2004; Erlandsson et al. 2013; Konkurrencesverket 2013; KS 2013; Socialstyrelsen 2007; Szebehely & Trydegård 2011). Der er kun få erfaringer, der peger på, hvorvidt muligheden for tilkøbsydelser udhuler kerneydelserne – altså erstatter ydelser, som visiterede borgere er berettiget til ifølge lovgivningen.

Erfaringer fra udlandet peger på, at muligheden for tilkøbsydelser fører til, at flere og flere ydelser kategoriseres på en sådan måde, at de kræver brugerbetaling, og at dette kan føre til øget ulighed blandt ældre (Bureau et al., 2007). Tilsvarende er der erfaringer med, at

¹⁰ Baseret på 698 respondenter – undersøgelsen er ikke helt repræsentativ grundet en underrepræsentation af ældre, der både modtager personlig og praktisk hjælp (Rostgaard et al., 2013:10).

inddragelse af familie i plejen (uformal pleje) kan resultere i en udhuling af offentligt betalte kerneydelser (Szebehely & Trydegård 2011).

Omvendt kan muligheden for tilkøbsydelse betyde, at der udarbejdes mere præcise definitioner og regler omkring tildeling af ydelser (KS, 2013). Det kan være med til at skabe mere klare rammer for visiterede ydelser og dermed bidrage til at hindre en udhuling af kerneydelser. I Sverige er der eksempelvis fastsat regler for, hvornår de private leverandører må tilbyde tilkøbsydelser. Reglerne indebærer, at ydelserne ikke må være en del af de visiterede ydelser, tilkøb må ikke være obligatorisk ved valg af udfører, og tilkøb skal klart fremgå af informationsmaterialet sammen med prisen på dem (Konkurrensverket, 2013).

1.4 Metodisk fremgangsmåde

Gennemgang af eksisterende viden på området

Der er som led i rapporten blevet gennemført en systematisk litteratursøgning i Norden inden for emnet tilkøbsydelser i ældreplejen.

Der er indledningsvist foretaget en bred indsamling af relevant litteratur om tilkøbsydelser i ældreplejen, som forfatterne allerede har været bekendt med. Derudover er der blevet taget kontakt til enkelte eksperter på området, der har bidraget med yderligere referencer. Formålet med den indledende, brede afdækning har været at få et overordnet kendskab til litteraturen på området og afgrænse den videre søgning til relevante søgeord.

På baggrund af dette er der blevet udvalgt en række centrale termer til at gennemføre en mere systematisk litteratursøgning, og det resulterede i 210 referencer. Resultaterne fra søgningen er dernæst blevet vurderet ud fra, hvorvidt de beskæftiger sig med evalueringens forskningsspørgsmål. Derudover har det været et kriterium, at det er primærstudier og ikke forskningsoversigter¹¹.

Gennemgangen af referencerne har indsnævret resultaterne til 54 umiddelbart relevante artikler og rapporter. Det har været vanskeligt at vurdere relevansen af samtlige tekster ud fra tilgængelige abstracts og resuméer. Litteraturen er derfor slutteligt blevet yderligere finsorteret ud fra evalueringens forskningsspørgsmål ved en gennemlæsning af selve teksterne. Det udmøntede sig i 34 referencer (Brogaard & Hjelmar 2014), som afsnit 1.3. bygger på.

Gennemførelse af evalueringen af frikommuneforsøget

Evalueringen bygger på erfaringerne fra seks frikommuner: Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Odsherred Kommune, Vejle Kommune, Vesthimmerland Kommune og Viborg Kommune. Evalueringen er primært baseret på følgende interview og data¹²:

¹¹ Bemærk dog, at et enkelt studie (KS, 2013) delvist er baseret på en litteraturgennemgang og interview.

¹² Udover dataindsamling fra de seks kommuner, hvor der er erfaringer med forsøget med tilkøbsydelser, så er der også indhentet korte statusnotater fra de forsøgsansvarlige fra de to kommuner (Odense Kommune Gentofte Kommune), som valgte ikke at implementere forsøget om tilkøbsydelser. Gentofte Kommune fik lov hjemmel til at gennemføre forsøget, men valgte ikke at gennemføre forsøget. Odense Kommune undersøgte muligheden for at gennemføre forsøget, men valgte i sidste ende ikke at søge om godkendelse til forsøget.

Tabel 1.1 Oversigt over gennemførte interview og øvrig dataindsamling

| | Brugere af tilkøbsydelse | Private leverandører af tilkøbsydelse | Medarbejdere i kommunen | Kommunale ledere/ koordinatører på området | Interview i alt | Skriftligt materiale fra kommunerne (notater, statusopgørelser) |
|---|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------|--|-----------------|---|
| Fredensborg Kommune (få borgere) | | | | 1 (h) | 1 | x |
| Fredericia Kommune (få borgere) ¹³ | | | | | | x |
| Odsherred Kommune (ingen borgere) ¹⁴ | | | | | | x |
| Vejle Kommune | 2 (h) | 1 (h)+1(p) | 1 (g) (h) | 2 (h) | 7 | x |
| Vesthimmerland Kommune | 3 (h) | 1 (h) | 2 (g) (h) | 2 (h) | 8 | x |
| Viborg Kommune | 1 (h) | 2 (h) | 1 (g) (h) | 1 (g) (h)+1(p) | 6 | x |
| Interviewede i alt | 6 | 5 | 4 | 7 | 22 | |

Note: (g) = gruppeinterview; (h)= hjemmehjælpsområdet; (p)=plejehjemsområdet.

De anvendte interviewguides er struktureret efter emnerne i evalueringens formål: tilkøbsydelse udbud og efterspørgsel, de centrale aktørers vurdering af forsøget, prisfastsættelse og udhuling af kerneydelser. I bilag 1 ses et eksempel på den interviewguide, der er blevet anvendt i interviewene med kommunale faglige ledere og udførende medarbejdere. Interviewguiderne til interviewene med private leverandører og borgere har et lidt andet indhold for at sikre så relevante spørgsmål som muligt for de forskellige typer informanter, men strukturen og de overordnede temaer er de samme.

De interviewede kommunale ledere er de ledere på ældreområdet i de pågældende kommuner, som har haft det overordnede faglige ansvar for forsøget, og som har været tæt på implementeringen af forsøget i kommunerne. Der er gennemført et enkelt gruppeinterview med ledere, hvor både lederen af hjemmeplejeområdet og lederen af plejeboligområdet deltog.

De kommunale udførende medarbejdere er udvalgt ud fra deres tilknytning til og erfaring med leveringen af tilkøbsydelse i kommunen. Medarbejderne er blevet interviewet i grupper af 2-4 personer, hvilket har givet medarbejderne mulighed for at forholde sig til hinandens udsagn og erfaringer med forsøget, hvilket kan være en fordel, tilkøbsydelsens begrænsede omfang taget i betragtning.

KORA har udvalgt et dækkende udsnit af de private leverandører i kommunerne på både hjemmepleje- og plejeboligområdet. Alle de kontaktede private leverandører har indvilliget i at deltage i undersøgelsen.

¹³ I Fredericia Kommune er der kun solgt ganske få tilkøbsydelse, så der er ikke foretaget opfølgende interview med medarbejdere og borgere i denne kommune. På grund af interne administrative forhold i kommunen valgte kommunen ikke at investere ressourcer fuldt ud i forsøget.

¹⁴ I Odsherred Kommune er der siden forsøgets start i januar 2012 ikke blevet solgt nogen tilkøbsydelse, hvilket ifølge kommunen primært skyldes den høje timepris for tilkøbsydelse, som blev fastsat af kommunen – se i øvrigt afsnit 6.2.

Borgerne er blevet udvalgt af kommunale kontaktpersoner, ud fra deres køb af tilkøbsydelse og mulighed for at deltage i et interview på baggrund af deres kognitive funktionsevne.

Interviewene har en varighed på ca. 50-60 minutter og har fundet sted enten i lokaler på rådhuset, hos de private leverandører eller i borgernes private hjem. To borgerinterview er foretaget over telefonen, da det ikke var lykkedes den kommunale kontaktperson at få etableret kontakt til dem forud for KORAs besøg i kommunen. Disse to interview havde en varighed af ca. 20 minutter.

Interviewene er blevet lydoptaget og efterfølgende transskriberet og emneinddelt efter emnerne i evalueringens formål. Analysen er skrevet med udgangspunkt i disse emner og er, hvor det har været relevant, opdelt i afsnit for hjemmeplejeområdet og plejeboligområdet.

2 Udbud og efterspørgsel af tilkøbsydelser

2.1 Udbud af tilkøbsydelser

2.1.1 Hjemmeplejeområdet

Samlet set fremgår det, at udbuddet af tilkøbsydelser på hjemmeplejeområdet er forholdsvis bredt og varieret. Man har i frikommunerne typisk valgt at lægge sig op ad de private leverandørers udbud af tilkøbsydelser og samtidig suppleret med ekstra ydelser, hvis medarbejderne i kommunen og ledelsen har erfaret fra borgerne, at der kunne være en efterspørgsel efter sådanne ydelser. Dog fremgår det også, at udbuddet af tilkøbsydelser har lagt sig op ad den form for personlig pleje og praktisk hjælp, som hjemmeplejen har kompetencer i forhold til, mens andre typer af ydelser (som fx havearbejde og snerydning) i flere frikommuner er blevet fravalgt. De foreløbige erfaringer viser, at dette umiddelbart udgør en forskel i forhold til de private leverandører, som lægger meget vægt på at imødekomme alle borgernes ønsker om service og mindre vægt på, at det ligger tæt op ad eksisterende kompetencer blandt medarbejderne.

Analysen er baseret på oversigter fra kommunerne over tilkøbsydelser samt interview med kommunale ledere og med ledere fra eventuelle kommunale eller private plejecentre, hvis beboere har haft mulighed for at tilkøbe ydelser fra kommunen.

Det er fælles for kommunerne, at der udbydes ekstra køb inden for henholdsvis området for praktisk hjælp og andre praktiske opgaver og området for personlig pleje og andre plejopgaver. Hertil kommer en række andre opgaver. Det varierer mellem kommunerne, om der herunder udbydes eksempelvis ledsagelse, havehjælp og snerydning. I det følgende er en bruttooversigt over de tilkøbsydelser, som er blevet tilbudt i frikommunerne:

Tabel 2.1 Oversigt over udbudte tilkøbsydelser på hjemmeplejeområdet

| Praktisk hjælp og andre praktiske opgaver | Personlig pleje og andre plejopgaver |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Hovedrengøring, ekstra rengøring, oprydning i skabe, vinduespudsning indvendigt, gardinvask (herunder nedtagning og ophængning), luftning af dyner og madrasser/topmadrasser rengøring af køleskab- Madlavning (herunder indkøb, oprydning og opvask), bading, syltning- Borddækning ved besøg, pyntning til højtider- Flytning af senge og møbler- Indkøb af dagligvarer m.m.- Snerydning- Havehjælp, rengøring af altan og terrasser, tage havemøbler frem/tilbage, rensning og oliering af havemøbler- Indstilling af tv og tv-antenne- Ophængning af billeder, lamper og skift af pærer- Strygning af tøj, (ekstra) tøjvask, reparation af tøj og isyning af knapper- Afhentning af medicin- Hjælp til individuelle tilbud i egen bolig, fx højt læsning, brevskrivning- Hundeluftning, pasning af og rengøring efter kæledyr- Ledsagelse til besøg, indkøbsture, optiker, frisør, ferieophold, oplevelsesture, biograf, cafe mv. | <ul style="list-style-type: none">- Manicure, pedicure, ordne hår, føntørring- Hjælp til velvære, ekstra bad, fodbad |

Det ses af oversigten, at man på hjemmeplejeområdet har tilbudt en bred vifte af tilkøbsydelser, dog særligt af praktisk karakter.

En kommunal leder fortæller i det følgende citat om processen omkring fastsættelsen af de ydelser, som kommunen tilbyder borgerne at tilkøbe. Det fremgår, at ledelsen i den pågældende kommune har inddraget hjemmeplejens udførende medarbejdere i beslutningen omkring, hvilke ydelser der skulle udbydes. Derudover er der indgået overvejelser omkring ydelsernes grænser i forhold til visiterede ydelser og kommunens serviceniveau i beslutningen omkring, hvad der skulle udbydes:

“Der var to dele i det. For det første tog vi en brainstorm blandt de, der arbejdede med det, og spurgte, hvad det var, man kunne tænke sig at udbyde til borgerne. [...] Den anden del var, at det ikke måtte være noget, der indgik i vores indsatskatalog. Det måtte overhovedet ikke ligne noget, som er en gratis indsats, og som vi skal levere qua serviceloven.” (Kommunal leder Vejle 2)

I samme kommune har man været opmærksomme på og villige til at justere udbuddet af ydelser løbende under forsøgsperioden, såfremt efterspørgslen skulle ændre sig eller udbuddet skulle vise sig ikke at være dækkende for efterspørgslen. Kommunen har yderligere orienteret sig på markedet i forhold til de private leverandørers udbud af ydelser:

“Vi snakkede om, at nu måtte vi se, hvordan det udviklede sig, fordi vi vidste jo godt, at det ikke var sikkert, at vi havde ramt helt præcist. Og så aftalte vi, at hvis man faldt over et eller andet, der blev efterspurgt hele tiden, som vi ikke havde med, så kunne vi til hver en tid tage det op og sende en fornyet ansøgning ind. Det har ikke været aktuelt [...]. Vi kiggede selvfølgelig også på nettet, det skal jeg da ærligt indrømme, og så hvad det var, som private leverandører havde med i deres liste over tilkøbsydelser.” (Kommunal leder Vejle 2)

Samme kommunale leder mener, at hvis kommunen får mulighed for fortsat at tilbyde tilkøbsydelser på ældreområdet efter frikommuneforsøgets ophør, så vil kommunen tage udbuddet af ydelser op til revision ud fra den efterspørgsel, de har oplevet i forsøgsperioden:

“I den situation ville vi kaste det op i luften [...] og vurdere, om der er nogen [ydelser], der skal ud, i forhold til, hvad der har været efterspurgt. Så ville vi gå det igennem med de aktuelle opgaver, vi har haft igennem tiden, og sige: hvad er det, vi skal fortsætte med at tilbyde? Og i den proces kan det også være, der ville komme nye idéer frem. Men det er helt klart, der starter en proces forfra, hvis vi fortsætter.” (Kommunal leder Vejle 2)

En kommunal leder fra en anden kommune beskriver ligeledes, hvordan kommunen er lydhør over for den efterspørgsel, der opstår på markedet, og vil være parate til at tilpasse udbuddet herefter, hvis det bliver muligt fortsat at tilbyde tilkøbsydelser efter frikommuneforsøget:

“Jamen det er jo klart, at, hvis der er nogen, der står og spørger efter et eller andet, så vil vi da se, om vi kan levere det. Der er vi jo ikke anderledes end enhver anden forretning.” (Kommunal leder Vesthimmerland)

En anden kommunal leder forklarer i det følgende citat, hvordan fastsættelsen af udbuddet af ydelser i den pågældende kommune blev diskuteret og besluttet i ledergruppen ud fra deres forestillinger om borgernes ønsker på området, som går ud over, hvad borgeren er visiteret til:

“Det var ud fra, hvad vi tænkte, der kunne være behov for. Et eksempel er, at, hvis nogle borgere har snakket om at få curlers i håret, så kunne man også tilbyde det. At det så i praksis ikke er det, de vil betale for, det er jo så noget andet [...]. Et andet eksempel er tøjvask – det kunne man også udbyde under praktisk hjælp og se, om de vil have det.” (Kommunal leder Vesthimmerland)

En af kommunerne har valgt ikke at udbyde havearbejde og snerydning. En af de kommunale ledere fra den pågældende kommune forklarer i det følgende, at disse opgaver efter deres opfattelse ligger langt fra de ydelser, den kommunale hjemmepleje almindeligvis yder til borgerne, og det er baggrunden for, at de ikke har udbudt dem:

"Man kan sige, det er jo ikke lige vores kompetenceområde at gå ud og lave havearbejde og den slags. Det ville også kræve, at vi skulle have nogle andre medarbejdergrupper ind. Det ville ikke på samme måde være noget der lå op til det, som vi i øvrigt laver. Så på en eller anden måde ville vi også konkurrencemæssigt gå ind på et område, der egentlig ikke lige var vores gebet." (Kommunal leder Vesthimmerland)

En privat leder fra et hjemmeplejefirma beskriver i det følgende, at firmaet har brede rammer for udbuddet af ydelser, som beboerne kan tilkøbe. Det har en særlig betydning for lederen, at firmaet har disse brede rammer og en mulighed for at honorere netop den hjælp og støtte, som den enkelte beboer efterspørger:

"Det er næsten lige meget, hvad de kommer og spørger os om, så siger vi: jamen det må vi da finde ud af. [...] Vi har haft en dement mand, hvor datteren ringede og spurgte: Det er så vigtigt, at min far kan blive ved med at blive boende i det her hus, og han har altid været meget stor havemand, men han kan ikke slå græsplænen mere! Det at give den oplevelse af at kunne slå sin græsplæne og kunne fortælle om det, det var så vigtigt. Og det havde de ikke mulighed for i kommunen. Så min hjemmehjælper kørte ud og slog græsplæne sammen med ham. [...] Det var for ham, den oplevelse og glæde af, at nu havde han fået slået græsplæne. Det er jo det, det kommer an på." (Leder privat hjemmeplejefirma Vejle Kommune)

2.1.2 Plejeboligområdet

Samlet set så fremgår det af de umiddelbare erfaringer med udbud af tilkøbsydelser på plejeboligområdet, at de kommunale plejecentre har lagt sig forholdsvis tæt op ad de private leverandørers liste over mulige tilkøb. I lighed med de private plejecentre så er de kommunale plejecentre umiddelbart glade for at kunne udbyde et bredt og varieret sortiment af ekstra ydelser, som kan imødekomme særlige ønsker blandt deres beboere.

Analysen er baseret på oversigter fra kommunerne over tilkøbsydelser samt interview med kommunale ledere og ledere fra private plejecentre, hvis beboere har haft mulighed for at tilkøbe ydelser fra kommunen.

Det er ikke alle frikommunerne, som har udbudt tilkøbsydelser på plejeboligområdet. Erfaringerne med udbud af tilkøbsydelser er baseret på forsøg i Vejle Kommune, Viborg Kommune, Fredensborg Kommune og Vesthimmerland Kommune. I det følgende er en bruttooversigt over de tilkøbsydelser, som er blevet tilbudt i frikommunerne på plejeboligområdet:

Tabel 2.2 Oversigt over udbudte tilkøbsydelser på plejeboligområdet

| Praktisk hjælp og andre praktiske opgaver | Personlig pleje og andre plejeopgaver |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Hovedrengøring, oprydning i skabe, vinduespudsning indvendigt, gardinvask (herunder nedtagning og ophængning) - Pyntning til højtider - Udpakning i forbindelse med indflytning - Ophængning af billeder, lamper og skift af pærer - Strygning af tøj, (ekstra) tøjvask, reparation af tøj og isyning af knapper - Afhentning af medicin - Hjælp til individuelle tilbud i egen bolig, fx højt læsning, brevskrivning - Hundeluftning, pasning af og rengøring efter kæledyr - Ledsagelse til besøg, indkøb, optiker, frisør, ferieophold, oplevelsesture, biograf, cafe mv. | <ul style="list-style-type: none"> - Manicure, pedicure, ordne hår, føntørring - Hjælp til velvære, ekstra bad, fodbad |

Det ses af oversigten, at man også på plejeboligområdet har tilbudt en bred vifte af tilkøbsydelser, og også her er det særlig inden for området for praktisk hjælp og andre praktiske opgaver, at man har udbudt tilkøbsydelser. I forhold til hjemmeplejeområdet er der dog tale om et lidt smallere udbud af tilkøbsydelser, hvilket hænger sammen med, at de ældre på plejecentrene generelt er svagere, og derfor også bliver visiteret til mere praktisk hjælp og mere personlig pleje.

En kommunal leder beskriver, hvordan processen omkring fastsættelsen af udbuddet af tilkøbsydelser var influeret af henholdsvis de private leverandørers udbud, kommunens egne ideer og borgernes efterspørgsel:

"Jeg kan huske, at vi var inde og se på, hvad der udbydes i det private i forhold til, hvad vi selv tænkte, og hvad det var, som borgerne efterspurgte. Og med de tre dimensioner [de private leverandørers udbud, kommunens egne ideer og borgernes efterspørgsel], så blev det de her ting, vi pegede på. Jeg må sige, at selvom vi researchede på, hvad private firmaer tilbød, så var det ikke fremmed for os i forhold til de tanker, som vi selv havde om, hvad vi kunne udbyde." (Kommunal leder Viborg 2)

Et eksempel på en ydelse, som er blevet udbudt, er ledsagelse. Det fremgår af følgende udsagn fra en kommunal leder på området, at der er udbudt ledsagelse på baggrund af andre plejeboligers erfaringer med en efterspørgsel på ledsagelse:

"I research-arbejdet i forhold til, hvad vi skulle tilbyde, der havde jeg snakket med nogle kollegaer, hvor man sælger tilkøbsydelser, bl.a. friplejehjem: Hvad er det borgerne efterspørger, når de bor i en plejebolig? Og der fik vi meget entydige tilbagemeldinger på, at det, de solgte mest af, det var ledsagelse. Vi er ikke anderledes end andre steder, så vi valgte også at udbyde ledsagelse." (Kommunal leder Viborg 2)

En leder fra et privat plejecenter beskriver betydningen af, at plejecentret kan tilbyde beboerne ekstra køb af ydelser, og at disse ydelser kan have karakter af såvel støtte og tryghed som hjælp til konkrete opgaver:

"De mål vi har med stedet her og den filosofi, vi driver det på er, at livet skal leves hele livet. Det betyder, at, fordi man kommer på plejehjem, så skal man ikke begrænses. Det liv, man har levet hidtil, skal i så vidt muligt omfang kunne fortsættes med noget støtte og opbakning. Så det betyder rigtig meget, at den hjælp, som kommunen stiller til rådighed og betaler for, kan udvides, således at den enkelte beboer eller pårørende, der ønsker det, kan få noget ekstra service, hjælp, støtte eller tryghed eller nogle konkrete opgaver løst, som ikke ligger inden for de muligheder, som indsatskataloget [de visiterede ydelser] byder på." (Leder privat plejecenter Vejle Kommune)

2.2 Efterspørgsel på tilkøbsydelser

2.2.1 Hjemmeplejeområdet

Samlet set så viser de hidtidige erfaringer, at efterspørgslen efter tilkøbsydelser på hjemmeplejeområdet har været forholdsvis lille. Det hænger primært sammen med, at priserne på tilkøbsydelser har været forholdsvis høje, og det hænger sammen med, at det er en uvant opgave for kommunerne at sælge ydelser. Størst efterspørgsel har der været på området for praktisk hjælp, navnlig rengøring. I forhold til den personlige pleje så opfattes dette typisk som en kerneopgave, som der skal findes tid til inden for den visiterede tid, og hvor det ikke opleves som så oplagt at gøre dette til en betalt tilkøbsydelse. Over tid kan man ikke på baggrund af de hidtidige erfaringer i forsøgsperioden se en udvikling henimod en større efterspørgsel, men en generel forventning er, at efterspørgslen efter tilkøbsydelser vil øges med kommende generationer af ældre.

Analysen er baseret på oversigter over solgte tilkøbsydelser, som hver enkelt af frikommunerne har indsendt til KORA, ligesom frikommunernes selvevalueringsnotater er blevet inddraget. Derudover er analysen baseret på interview med kommunale ledere og ledere fra private hjemmeplejefirmaer, hvis borgere har haft mulighed for at tilkøbe ydelser fra kommunen. Derudover indgår interview med koordinerende og udførende kommunale medarbejdere.

I den følgende oversigt fremgår det, hvilke typer af tilkøbsydelser, som frikommunerne har solgt:

Tabel 2.3 Solgte tilkøbsydelser på hjemmeplejeområdet

| Praktisk hjælp og andre praktiske opgaver | Antal ydelser solgt | Personlig pleje og andre plejeopgaver | Antal ydelser solgt |
|---|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Hovedrengøring, ekstra rengøring, vinduespudding m.m. | 850 | Manicure, pedicure m.m. | 0 |
| Madlavning (herunder indkøb), bagning, syltning m.m. | 0 | Hjælp til velvære, ekstra bad m.m. | 10 |
| Borddækning ved besøg, pyntning til højtider m.m. | 0 | | |
| Indkøb af dagligvarer m.m. | 0 | | |
| Flytning af senge og møbler | 10 | | |
| Snerydning | 0 | | |
| Havehjælp | 20 | | |
| Indstilling af tv og tv-antenne | 0 | | |
| Ophængning af billeder, lamper og skift af pærer | 10 | | |
| Strygning af tøj, (ekstra) tøjvask, reparation af tøj og isyning af knapper | 20 | | |
| Afhentning af medicin | 0 | | |
| Hjælp i egen bolig, fx højtlesning, brevskrivning | 0 | | |
| Hundeluftning, pasning af og rengøring efter kæledyr | 10 | | |
| Ledsagelse til besøg, indkøbsture, optiker, frisør mv. | 30 | | |
| I alt | 950 | | 10 |

Note: Kommunerne har ikke opgjort salget af tilkøbsydelser på samme måde, og ikke alle kommuner har fuldstændige opgørelser over det totale salg. Det har derfor i nogle tilfælde været nødvendigt at opgøre salget som et skøn i form af fremskrivninger baseret på eksisterende oplysninger. Opgørelsen skal derfor ses som vejledende. Salget af ydelser er opgjort pr. kategori af ydelser – fx kan Strygning af tøj, (ekstra) tøjvask dække over salg af udelukkende strygning af tøj.

Ydelserne er overvejende af ½-1 times varighed. Ydelser som hovedrengøring og wellness er dog typisk af lidt længere varighed (2-4 timer). Tilkøbsydelserne kan både være solgt i form af længerevarende ydelser og engangsydelser.

Længerevarende ydelser har forskellig varighed, men fælles for disse ydelser er, at der indgås en aftale om en tilkøbsydelse, som skal opsiges, hvis ydelsen skal ophøre. Konkret betyder det, at, hvis en borger har købt rengøring hver 14. dag i 1 år, så tæller det som 26 ydelser i opgørelsen.

Engangsydelser er en enkeltstående ydelse, typisk i form af rengøring, borddækning e.l. i forbindelse med et enkeltstående arrangement. I opgørelsen tæller hver enkelt ydelse som en solgt ydelse, uanset om den er en enkeltstående ydelse eller en del af en længerevarende ydelse.

Det ses, at det er forholdsvis begrænset, hvor mange tilkøbsydelser, der er blevet solgt i frikommunerne i løbet af frikommuneforsøget fra 2012-2015. Cirka 950 solgte tilkøbsydelser i seks frikommuner, som har promoveret forsøget over en 3-årig periode, er en meget lille andel af de samlede ydelser på hjemmeplejeområdet i de pågældende kommuner. Af det samlede budget udgør de solgte tilkøbsydelser en minimal del – langt under 1 %¹⁵.

Ser man på hvor mange borgere, som har købt tilkøbsydelser i forsøgsperioden, så fremgår det af oplysninger fra kommunerne, at det drejer sig om ca. 200 borgere. Der er godt 5000 borgere, der modtager kommunal hjemmepleje i de seks frikommuner, der har gennemført forsøget, så andelen af borgere, som har købt tilkøbsydelser, udgør altså omkring 4 % af disse borgere. Opgjort pr. år er det ca. 2 % af borgerne, der inden for et enkelt år har købt kommunale tilkøbsydelser.

Det fremgår også, at der navnlig har været efterspørgsel efter praktisk hjælp og andre praktiske opgaver, primært i form af mer- og tilkøb af rengøring, mens efterspørgslen efter mere personlig pleje og andre plejeopgaver har været betydeligt mindre. I det følgende vil vi først komme ind på det samlede omfang af salget og så bagefter diskutere, hvorfor det er praktisk hjælp, som i særlig grad er blevet efterspurgt.

I forhold til *det samlede salg af tilkøbsydelser*, så er det forholdsvis lavt. Forventningerne til salget af tilkøbsydelser forud for forsøgsperioden var forskellige i de enkelte frikommuner, men generelt var forventningen dog, at der ville være en større efterspørgsel, end der har været.

Det generelle indtryk i frikommunerne ud fra interview med ledere og medarbejdere er, at prisen for de kommunale tilkøbsydelser er forholdsvis høj i forhold til de private leverandørers priser, og at det er en meget væsentlig forklaring på den lave efterspørgsel¹⁶. En kommunal medarbejder fra en af kommunerne har således oplevelsen af, at prisen er en hindring for salget af tilkøbsydelserne i det hele taget, og at der er mange borgere, der både har lysten til og ønsket om ekstra hjælp, men ikke har råd til at købe sig til ydelserne:

"Der er mange, der vil og har brug for det, men de har ikke penge til det. Det har de simpelthen ikke." (Kommunal medarbejder Viborg 2)

¹⁵ Ser man på det samlede budget til hjemmeplejeområdet, og man beregner salget af tilkøbsydelser som en andel af det samlede budget, så udgør tilkøbsandelen skønsmæssigt få promiller og i nogle tilfælde mindre.

¹⁶ For en oversigt over timepriserne i de enkelte kommuner, se afsnit 4.1.

En kommunal leder fortæller i det følgende citat, at der var højere forventninger til salget af tilkøbsydelse trods en bevidsthed om, at opstartsprocessen kunne være træg. Den kommunale leder forklarer, at den lille volumen i salget primært har noget at gøre med prisen på tilkøbsydelse:

"Jeg troede, der ville have været flere borgere, der benyttede sig af tilkøbsydelse, alt andet lige. Jeg vidste godt, det kunne være svært at løbe det i gang. Borgerne skal jo lige vænne sig til: Skal jeg også betale kommunen for noget nu? [...] Men jeg troede måske nok, at det over tid var blevet mere in. Eksempelvis at der var flere, der kobede sig på rengøringen. Men jeg vidste også godt, at prisen ville være en hindring [...]. Det snakkede vi også om inden, at hvis der var en hindring, så ville det være prisen. Det er der ingen diskussion om." (Kommunal leder Vejle 2)

Udover prisen så fremhæver den kommunale leder i ovenstående citat også, at der kan være en indkøringsperiode. Tankegangen er her, at det kan være fremmed for borgerne at betale for ydelse fra kommunen, og at man derfor over tid kan forvente en større efterspørgsel. Dette har imidlertid ikke vist sig at være tilfældet – i hvert fald på kort sigt.

Hvis man ser på udviklingen i salget af tilkøbsydelse over tid i løbet af forsøgsperioden, så har salget af tilkøbsydelse været forholdsvis stabilt. Dette viser altså, at der i forsøgsperioden ikke har været en indkørings- eller tilvænningsperiode, hvorefter salget af tilkøbsydelse har været markant stigende.

Samtidig er der dog flere, som i interviewene har været inde på, at forventninger til ydelse på ældreområdet er stigende, og at tilkøbsydelse derfor kan forventes at blive mere efterspurgt med tiden. En visitator i en af kommunerne forudser, at efterspørgslen blandt de kommende generationer i målgruppen kan stige i fremtiden:

"Vi står over for en anden generation, som kræver nogle andre ting. Og hvis ikke serviceniveauet følger med, så vil der blive en øget brug af tilkøbsydelse." (Kommunal visitator Vesthimmerland 1)

Flere af de kommunale ledere forklarer også, at timeprisen vurderes forskelligt alt afhængig af, hvad det er for en type tilkøbsydelse, der er tale om. I en kommune tilbydes der fx hjælp til at sylte eller bage, hvilket der ikke har været efterspørgsel efter, og det forklares på følgende måde:

"Hvis de skulle give 416 kr. pr. time, så kunne de lige så godt gå ud købe det syltetøj. Det bliver jo en dyr marmelade, hvis de skal give den pris. Så det er prisen, der meget gør, at der ikke er mere efterspørgsel lige på de ting [...]. Borddækning er vel mere det der hygge, man gør sammen med sin familie. Så det er vel en af de dele, man godt selv kan tænke sig at gøre sammen med sin mor og far, når man er hjemme. Så jeg tror ikke, der er det store behov for den. [...] Så de har kvalitetstid sammen, det er jo også det at gøre nogle små ting sammen. Så det tror jeg bare er noget, de selv gør." (Kommunal leder Vejle 1)

Det samme forhold gør sig ifølge samme leder også gældende for andre typer af tilkøbsydelse:

"Fodpleje, kropspoleje og hårpleje, det kan jo lige så godt være en frisør eller fodterapeut, der kommer og gør det. Der tror jeg heller ikke, at timeprisen ligger helt heroppe. [...] Og så er det en autoriseret." (Kommunal leder Viborg 1)

Som det fremgik af tabel 2.3., var der en *forholdsvis høj efterspørgsel efter praktisk hjælp*, primært i form af mer- og tilkøb af rengøring, i forhold til personlig pleje.

Det fremgår af interviewene, at der navnlig bliver tilkøbt ekstra rengøring til de kvadratmeter, der ligger ud over servicestandarden (den visiterede ydelse), eller merkøb af rengøring af den art, som borgerne i forvejen får:

“Det, vi sælger, er faktisk kun rengøring. Vi har vores serviceniveau, som i udgangspunktet siger, at vi kommer og gør rent hver tredje uge. Der er nogen, som så vælger at få en ekstra time, så de måske får rengøring hver 14. dag i stedet for hver tredje uge. Det er sådan, det er blevet brugt i praksis. Vi valgte jo også dengang at lave sådan nogle wellness-pakker. Dem har vi ikke solgt nogen af. Så borgerne har ikke primært behov for at få ordnet negle...” (Kommunal leder Vesthimmerland)

Flere af de kommunale ledere beskriver også, at efterspørgslen ofte kommer fra borgernes pårørende. To kommunale ledere forklarer i det følgende, at muligheden for at tilkøbe ekstra rengøring opfattes som positiv af mange pårørende, fordi den aflaster de pårørende fra praktiske opgaver og giver mere tid til samvær:

“Der er mange af borgernes pårørende, der ringer til os. Når de endelig er hjemme sammen med deres mor og far, så vil de gerne have mere kvalitetstid sammen med dem, i stedet for at de skal til at have gjort det her ekstra, som kommunen så kan lave i stedet.” (Kommunal leder Vejle 1)

“Det kan være dem, hvor børnene er langt væk, hvor de ikke har mulighed for at støtte op. Og når de så er der, så er det ikke rengøring, de gider bruge tiden på.” (Kommunal visitator Vesthimmerland 1)

En anden kommunal leder forklarer den større efterspørgsel på praktisk hjælp med, at der generelt er forskel på tilfredsheden med serviceniveauet på de to områder blandt kommunens borgere:

“Jeg tror, det hænger sammen med, at det serviceniveau vi giver på pleje, det finder borgerne tilfredsstillende. Man får den pleje, som man har behov for, sådan helt grundlæggende. Hvor rengøring det er jo altid der, hvor man har mere forskellige behov. Nogle ældre mennesker synes, at gulvene skal skrubbes hver uge. Det er så ikke det niveau, man har valgt i kommunen. Så det er måske derfor.” (Kommunal leder Vesthimmerland Kommune)

Flere af de kommunale ledere og medarbejdere fremhæver også klippekortsordningen¹⁷ som en faktor, der kan have haft indflydelse på den forholdsvis lave volumen i salget af tilkøbsydelse. En kommunal medarbejder giver i det følgende udtryk for, at klippekortsordningen imødekommer et ønske fra de svageste borgeres side – bl.a. i forhold til ledsagelse og at løbe ærinder:

“Nu er der kommet klippekortet, det har også gjort rigtig meget, at folk lige har det der klip på en halv time. Det kan også hjælpe dem til at komme lidt mere i bund med rengøringen. [...] Og det hjælper dem med at komme ud og gå en tur, og at nogen tager ud og handler for dem.” (Kommunal medarbejder Viborg 2)

Det fremgår også af evalueringen, at kommunerne ikke har investeret deres ressourcer fuldt ud i forhold til at øge efterspørgslen efter tilkøbsydelse. En kommunal leder er således inde på, hvordan der bliver gjort reklame for den kommunale leverandørs tilbud om tilkøbsydelse, versus hvordan de private leverandører reklamerer. Det er den kommunale leders oplevelse, at incitamentet til at gøre reklame er større for de private virksomheder, fordi tilkøbsydelse

¹⁷ Klippe-kortsordningen er vedtaget af Folketinget i forbindelse med finansloven og har været gældende fra 2015. I klippekortmodellen har de svageste borgere ret til ½ times ekstrahjælp (tillægskøb) pr. uge. Der er mulighed for opsparing af timer. Ydelse i henhold til klippekortet er gratis.

udgør en større andel af deres samlede omsætning¹⁸. Den kommunale leverandør har et mindre incitament til at gøre reklame for tilbuddet, fordi de ikke på samme måde er afhængige af at sælge tilkøbsydelser, da de ikke må tjene penge på dem:

“Det kan jo også være, at vi ikke er gode nok til at sælge os selv. Når jeg har set foldere fra det private, så hænger og ligger de alle steder. De er farvestrålende og det er lige før, at de er i tv også. Det gør vi jo ikke. Vi er ikke ude at sælge. Vi lavede de her to pjecer, fordi vi skulle. Det blev vi så nødt til, for at fortælle om det. Men det er ikke det, der står øverst på vores dagsorden, måske fordi vi har den store volumen, vi har i forvejen, så det er ikke noget, der skal være med til at holde liv i min butik, for jeg kan sagtens leve uden.” (Kommunal leder¹, Viborg)

En anden kommunal leder er inde på, at salg af tilkøbsydelser kræver en tilvænnning blandt medarbejderne. Det kræver tilvænnning til en ny tankegang for medarbejderne i hjemmeplejen, at de nu skal tale med borgerne om tilkøb:

“Vores hjemmepleje er ikke så gearret til det der med mersalg, så det er også noget med tankegange i forhold til: Jamen kan vi gøre noget mere for dig! Eller: Skulle du ikke lige have sådan og sådan! Det er de ikke så gearret til. Så jeg tænker, der kan ligge noget dér.” (Kommunal leder, Fredensborg)

2.2.2 Plejeboligområdet

Samlet set så er der et entydigt billede af, at efterspørgslen efter tilkøbsydelser på plejeboligområdet har været meget lille. Der er ikke noget klart billede af, hvad dette skyldes, men der er forskellige indikationer af, at det ikke har været prioriteret højt og markedsført effektivt i frikommunerne og på plejecentrene, og at andre initiativer på området (Ældremilliard, klippekortsordning) har betydet mere i forsøgsperioden i forhold til ekstraydelser.

På de private plejecentre betyder muligheden for tilkøbsydelser meget for deres identitet som en imødekommende serviceleverandør og for det daglige forhold til beboerne. På de kommunale plejecentre har man hidtil ikke set det samme mønster. Det er for tidligt efter de første erfaringer i frikommuneforsøget at sige, hvor stort potentialet er for tilkøbsydelser på kommunale plejecentre.

Analysen er baseret på oversigter over solgte tilkøbsydelser, som hver enkelt af frikommunerne har indsendt til KORA, og frikommunernes egne selvevalueringsnotater er også blevet inddraget. Derudover er analysen baseret på interview med kommunale ledere samt med ledere fra private plejecentre, hvis beboere har haft mulighed for at tilkøbe ydelser fra kommunen.

I den følgende oversigt fremgår det, hvilke typer af tilkøbsydelser, som frikommunerne har solgt:

¹⁸ Se også afsnit 3.4.

Tabel 2.4 Solgte tilkøbsydelser på plejeboligområdet

| Praktisk hjælp og andre praktiske opgaver | Antal ydelser solgt | Personlig pleje og andre plejeopgaver | Antal ydelser solgt |
|---|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Hovedrengøring, ekstra rengøring, vinduespudning m.m. | 10 | Manicure, pedicure m.m. | 0 |
| Pyntning til højtider m.m. | 0 | Hjælp til velvære, ekstra bad m.m. | 0 |
| Udpakning i forbindelse med indflytning | 10 | | |
| Ophængning af billeder, lamper m.m. | 0 | | |
| Strygning af tøj, (ekstra) tøjvask m.m. | 10 | | |
| Afhentning af medicin | 0 | | |
| Hjælp i egen bolig, fx højt læsning, brevskrivning | 20 | | |
| Hundeluftning, pasning af og rengøring efter kæledyr | 0 | | |
| Ledsagelse til besøg, indkøb, optiker, frisør mv. | 10 | | |
| I alt | 60 | | 0 |

Note: Kommunerne har ikke opgjort salget af tilkøbsydelser på samme måde, og ikke alle kommuner har fuldstændige opgørelser over det totale salg. Det har derfor i nogle tilfælde været nødvendigt at opgøre salget som et skøn i form af fremskrivninger baseret på eksisterende oplysninger. Opgørelsen skal derfor ses som vejledende. Salget af ydelser er opgjort pr. kategori af ydelser – fx kan Strygning af tøj, (ekstra) tøjvask dække over salg af udelukkende strygning af tøj.

Det fremgår, at efterspørgslen på tilkøbsydelser på plejeboligområdet har været meget lille. Antallet af borgere, som har købt tilkøbsydelser i forsøgsperioden, er ca. 10. Der er ca. 1500 pladser på de kommunale plejecentre i de kommuner, som har promoveret forsøget, så det svarer til, at markant under 1 % af beboerne i forsøgsperioden har købt tilkøbsydelser. Opgjort pr. år er det en promilledel af beboerne, som har købt tilkøbsydelser.

Lederne på de plejecentre, som KORA har talt med, har generelt svært ved at forklare det begrænsede volumen i salget af ydelser, som det bl.a. fremgår af følgende udsagn:

“Jeg ville jo gerne, fra plejecentrenes side, have, at der var nogen, der havde fået det på hvert plejecenter. Jeg havde helt klart en forventning om, at det, der ville sælge, det var ledsagelse. Men den slog da helt galt. Vi har solgt én gang. Når nu du spørger, hvad der interesserer mig, så skulle det være sådan, at der var interesse på plejecentrene over det hele. For det er også noget af det, jeg har tænkt på: Er der nogen, der har et større behov? Nogle af plejecentrene er centrerede her inde i byen, men vi har også nogen ude på landet. Kunne der være en forskel på efterspørgslen: at dem, der bor ude på landet efterspørger mere eller omvendt? Men det har jo ikke vist sig.” (Kommunal leder Viborg 2)

En anden kommunal leder identificerer flere faktorer, der kan have haft indvirkning på salget af ydelser i den pågældende kommune, herunder navnlig serviceniveauet og kommunens udbud af ydelser. Samtidig tænkes sideløbende indsatser som ældremilliarden¹⁹ og klippekortsordningen ind i efterspørgslen på tilkøbsydelser i kommunen:

¹⁹ I forbindelse med finansloven for 2014 blev afsat én milliard kroner årligt til et permanent løft af ældreområdet (“Ældremilliarden”). I 2014 og 2015 var midlerne øremærket til de ældre, mens midlerne i 2016 er indgået som en del af kommunernes generelle bevilling (bloktilskud).

"Jeg havde nok forventet, at der var en større efterspørgsel da tilbuddet kom, end der rent faktisk var. Og så er jeg også blevet spurgt andetsteds fra, hvordan det kan være, at vi ikke har solgt mere. Og det kan jeg ikke entydigt svare på. For handler det om serviceniveau, borgeren eller om, at vi udbyder det forkerte – eller hvad handler det egentlig om? Jeg tror, at det er lidt af det hele, der gør sig gældende. For plejecentrenes vedkommende i Viborg Kommune fik vi en del af ældremilliarden, som er blevet brugt på aktiviteter og ledsagelse i de stille timer. Om det kan have haft en indflydelse, ligesom at de har fået klippekortet, det har jeg da tænkt over." (Kommunal leder Viborg 2)

En anden leder fra samme kommune tilføjer, at grunden til, at private leverandører har en større volumen i salget af ydelser kan være, at incitamentet til at gøre reklame for tilbuddet er mindre for kommunen, end den er for de private leverandører:

"Det kan også være, at vi ikke er gode nok til at sælge os selv. Når jeg har set foldere fra det private, så hænger og ligger de alle steder. [...] Det er ikke det, der står øverst på vores dagsorden, fordi vi måske også har den store volumen, vi har i forvejen, så det er ikke noget, der skal være med til at holde liv i min butik. Jeg kan sagtens leve uden. Hvor jeg tror at de private, for nogens henseende, er afhængige af at sælge det her for at holde gang i deres butik. [...] Der er forskellige incitamenter til at gøre sig salgbar." (Kommunal leder Viborg 1)

En kommunal leder beskriver forskellen i efterspørgslen på tilkøbsydelser blandt borgere i egen bolig og beboere på plejecentre. De grænser i forhold til kvadratmeter, man arbejder med i forhold til rengøring for borgere i egen bolig, er ikke relevante i forhold til plejeboligerne, ifølge den kommunale leder:

"Alle plejeboliger bliver jo gjort helt rent. Der siger man ikke, at man kun tager det kvarte. Det er der forskellen er. De borgere jeg har ansvar for, er de der bor i egen bolig. Så man kan sige, at vi bliver nødt til at sætte nogle begrænsninger [...]. Der kan vi sige, at du kun får taget halvdelen af stuen, fordi det er der, du opholder dig, så køber man sig til den anden halvdel. På plejecentret får man gjort hele boligen ren." (Kommunal leder Viborg 1)

En leder på et kommunalt plejecenter forklarer, at det kan være de pårørende, der ikke selv har mulighed for at komme og hjælpe med hovedrengøringen i plejeboligen, der køber sig til den ydelse:

"Vi lægger op til, at man har en forårsrengøring på begge centrene, og så kommer familierne og gør rent. Dem som ikke gør, der har vi sagt: Det er måske en idé, at I så giver en gave til jeres mor og far, at I bestiller en vikar til det! Og det har de så gjort. Men det er så ikke os, der gør rent. Det har de købt ude fra. Men det er også tilkøbsydelser, kan man sige." (Leder kommunalt plejecenter Viborg)

For de private plejecentre er tilkøbsydelser en væsentlig del af den samlede forståelse af, hvad plejecentret er, og hvad plejecentret kan tilbyde. En leder fra et privat plejecenter beskriver, hvordan personalet bestræber sig på at være fleksible og imødekomme den specifikke efterspørgsel på tilkøbsydelser, der er blandt deres beboere:

"Vi vil faktisk rigtig gerne efterkomme alle de ønsker og den efterspørgsel, der er. Fordi hvis vi siger nej hver anden gang, så er der jo heller ikke reelt noget. Vi er også sat på jorden for at kunne efterkomme de ønsker, så det er en del af vores hverdag. Vi står på hovedet for at gøre det." (Leder privat plejecenter Vejle Kommune)

Den samme leder forklarer, at den type ydelser, der særligt betyder noget for plejecentret at kunne tilbyde, er de ydelser, der muliggør samvær og nære oplevelser for beboerne:

“Der er nogle, der er helt specifikt “min mors gardiner trænger til at blive vasket” [...] Men det er samværet og det nære, der betyder rigtig, rigtig meget. Vi havde en datter, som var efterskolelærer ovre på en af øerne, og hun var vant til at komme ret fast hos sin far. Så røg hun ind i periode, hvor det ikke lige kunne passe. Så fik vi etableret net og computer nede hos ham, og så var det samvær, at de sad både og skypede og skrev til denne her datter, denne her halve time. Så var det den specifikke opgave, der blev købt.” (Leder privat plejecenter Vejle Kommune)

3 Aktørernes vurdering af forsøget med tilkøbsydelse

3.1 Borgernes oplevelse af forsøget med tilkøbsydelse

3.1.1 Hjemmeplejeområdet

Samlet set så giver de borgere, som har tilkøbt ydelser, i interviewene udtryk for tilfredshed med ordningen. Borgerne og de pårørende er glade for at have muligheden for at kunne tilkøbe ekstra ydelser (særlig rengøring) hos den vante leverandør. Det giver dem en tryghed ved ydelsen. Samtidig er der tegn på, at borgerne udvikler en lidt anden relation til hjemmehjælperne, når disse leverer tilkøbsydelse fremfor kun hjemmehjælp. Dette skyldes primært, at borgerne selv betaler for tilkøbsydelse og derfor selv kan bestemme, hvad der skal udføres – i modsætning til den visiterede hjemmehjælp. Dette opleves dog ikke som problematisk. Mest problematisk opleves prisen, som af mange borgere opfattes som værende høj²⁰.

Analysen er baseret på interview med seks borgere, som modtager hjemmehjælp og tilkøber ydelser fra private eller kommunale leverandører i de kommuner, der har implementeret forsøget med tilkøbsydelse på ældreområdet.

Det er fælles for de borgere, KORA har talt med, at de har valgt at købe sig til ekstra ydelser, fordi de har vurderet, at den kommunale servicestandard ikke dækkede deres personlige ønsker i forhold til primært rengøringstandard. Konkret foregår købet ved, at der indgås en kontrakt, som specificerer omfanget og arten af tillægsydelser samt betingelserne for betalingen. Det specificeres ikke, hvem der skal udføre tilkøbsydelsen, men typisk lægges der op til fra kommunens side, at det er den samme hjemmehjælper, som kommer i huset, der også skal udføre tilkøbsydelsen²¹.

En borger forklarer i det nedenstående citat, at vedkommende ikke længere selv var i stand til at opretholde den ønskede standard, som det var muligt at opretholde førhen. Borgeren har nu fundet en middelvej mellem den ønskede, ideelle ugentlige rengøring og kommunens servicestandard på rengøring hver tredje uge ved at tilkøbe sig at få gjort rent hver anden uge:

“Ellers ville det kun være hver tredje uge, og det synes jeg, det var lige lovligt lidt. Så vi fik det lavet til hver 14. dag. For jeg plejede selv at gøre rent en gang om ugen, dengang jeg selv kunne.” (Borger 2, Vesthimmerland Kommune)

En anden borger udtrykker, at vedkommende og ægtefællen havde et ønske om ekstra hjælp med rengøringen i en periode, men at de ikke var klar over, hvor de kunne henvende sig for at få mere hjælp, ud over den visiterede hjælp. Dermed imødekom kommunen deres efterspørgsel, da borgeren modtog brev om den nye tilkøbsordning:

“Vi har begge to lige haft [alvorlige sygdomme]. Så derfor er jeg rigtig glad for at vi kunne lave tilkøb. Vi slog til med det samme, vi fik brev om det. Det er ikke noget, vi har bedt om. Vi fik brev om, at det kunne lade sig gøre. Så sagde vi ja tak. [...] Jeg vidste slet ikke, hvad det var. Om det var noget, vi ville blive glade for. Vi havde gået og savnet det. Vi manglede

²⁰ Der er dog kun interviewet 6 borgere som en del af evalueringen. En mere omfattende survey blandt borgere, der har købt eller overvejet at købe tilkøbsydelser, ville have kunnet styrke denne del af evalueringen.

²¹ Se også afsnit 3.2.1.

noget hjælp, men jeg vidste ikke rigtig, hvor jeg skulle henvende mig." (Borger 2, Vejle Kommune)

Det gælder for flere af borgerne, at det er deres pårørende, der har opfordret dem til at købe sig til ekstra ydelser. En borger fortæller, at datteren var bekymret for, at vedkommende skulle komme til skade ved at forsøge at udføre rengøringsopgaverne selv, hvorfor hun bad borgeren om at tilkøbe hjælpen:

"Det her med vinduespudsningen, der syntes min datter, at der var for højt ned, hvis jeg faldt ud af vinduet. Om ikke godt jeg ville lade være med det. [...] Det var faktisk et påbud. Og det er jo egentlig også fair nok, for jeg er svimmel." (Borger, Viborg Kommune)

En anden borger har ligeledes oplevet, at det er børnene, der har taget initiativet til, at der skulle købes ekstra rengøring, fordi borgeren ikke længere selv magter det. Det er vigtigt for borgeren, at kunne holde sit hus så længe som muligt, hvilket tilkøbsordningen bidrager til:

"Det er nu mine børn, der vil, at jeg skal have rengøring hver uge. Og det er også dejligt, for jeg kan ikke rigtig magte den store, gamle støvsuger [...]. Jeg tror nok, mine børn de ringede og spurgte, om ikke jeg kunne få rengøring en gang om ugen. Jo, men så skulle jeg altså selv betale (for den ekstra hjemmehjælp). Men det gør jeg også gerne, for jeg vil gerne have mit hus holdt, så længe jeg kan være her." (Borger 1, Vesthimmerland Kommune)

Det er en væsentlig motivation for flere af borgerne til at tilkøbe sig ydelser, at det vil lette byrden for deres pårørende. En borger fortæller i nedenstående citat, at det er vedkommendes ønske, at kæresten holder sig til rollen som kæreste og ikke påtager sig forskellige praktiske eller plejemæssige opgaver for borgeren, da dette ville gå ud over deres relation til hinanden:

"Jeg har en kæreste. Og [kæresten] skal være kæreste – ikke den, der hverken gør det ene eller andet. Så bliver [kæresten] hjemmehjælper. Det er jo ikke meningen." (Borger, Viborg Kommune)

En anden borger fortæller, hvordan de tager hensyn til deres børn, som også har deres egne familier at tage sig af, hvorfor det kun er små opgaver, de vil bede dem om hjælp til. Samtidig udtrykker borgeren, at når de beder pårørende om hjælp, så må de affinde sig med, at opgaverne ikke nødvendigvis bliver udført, når de gerne vil have det, men når det passer de pårørende:

"Det skal kun være små ting [som pårørende hjælper med]. Fordi alle har nok, synes jeg. Også når man har børn og børnebørn, som skal have hjælp. Vi synes, det er rarest, at vi kan klare os selv. Men nu du siger det, så har vi ventet på, vores middelhavsbenk skal derhen, og det går jeg lige og venter på, at en af mine sønner kommer og hjælper. Det ved de godt, og de skal nok komme, men det er måske ikke lige så hurtigt, som jeg gerne ville have det, men det skal man affinde sig med." (Borger 2, Vejle Kommune)

Alle borgerne udtrykker et ønske om, at det skal være den samme medarbejder, der kommer fast i hjemmet, som også skal udføre tilkøbsopgaverne. En borger fortæller eksempelvis, at vedkommende er glad for, at det er den samme medarbejder, der kommer i hjemmet i forbindelse med tilkøbsydelsen, fordi de to personer kommer til at kende hinanden bedre. I kraft af, at medarbejderen og borgeren kender hinanden bedre, kan medarbejderen lettere se, hvornår bestemte steder i hjemmet trænger til rengøring ud fra borgerens standarder og ønsker for, hvordan hjemmet skal tage sig ud:

“Det er rart, at det er en, man kender efterhånden. Fordi hun kan godt komme og sige: Ej, ved du hvad. Nu trænger du også til at få vasket gulv, ej nu må vi hellere gøre det, og nu må vi gøre det! Og det er jo sagt i en god mening. Så det synes jeg absolut er utrolig dejligt.” (Borger 1, Vejle Kommune)

En anden borger fortæller i nedenstående citat, at det er en fordel, at det er den samme medarbejder, der udfører visiteret hjemmehjælp og tilkøbsydelse, fordi vedkommende kommer til at kende hjemmet og kan finde de nødvendige remedier og samtidig ved, hvordan borgeren ønsker, at opgaverne skal udføres. Derudover betyder det noget for borgeren at kunne opbygge en mere personlig relation til medarbejderen, fordi det er den samme person hver gang:

“Lige i starten var der to-tre forskellige, men så blev det hende, der kommer hver gang. Selv her efter jul, hvor der har været en del ekstra, fordi der er mange fri- og helligdage, så er hun kommet [...]. Hun ved jo, hvor tingene er. Og hun ved, hvordan jeg vil have det gjort [...]. Og vi svinger godt sammen.” (Borger 3, Vesthimmerland Kommune)

Den nye mulighed for at tilkøbe sig til ekstra ydelser kan medføre en ny relation mellem borgere og medarbejder i og med, at borgeren i tilfælde med tilkøbsydelser udvælger hvilke af de udbudte tilkøbsydelser, der skal udføres. Dette står i modsætning til de sædvanlige visiterede ydelser, som borgeren ikke har nogen egentlig indflydelse på, udover den almindelige dialog mellem kommune og borger omkring ydelserne.

Alle borgerne fortæller, at det er dem, der bestemmer, hvad der skal gøres, når medarbejderen udfører de udbudte tilkøbsydelser. En borger fortæller således, at vedkommende vælger, hvilke opgaver, der skal udføres. Derefter lader borgeren det være op til medarbejderen, hvilken rækkefølge og rytme opgaverne bliver udført i, imens borgeren er opmærksom på ikke at være i vejen for medarbejderen:

“Når jeg nu har defineret, hvad det er, der skal gøres, så er det op til den medarbejder, der kommer, i hvilken rækkefølge de vil gøre det, så det passer bedst ind i deres rytme. Og sådan bør det da være. Det kan jeg kun respektere. Og når de så kommer, så siger jeg; “nu sætter jeg mig ind på værelset for at være mindst muligt i vejen. Og når du så skal herind, så flytter vi bare mig”. Og det fungerer udmærket.” (Borger, Viborg Kommune)

En anden borger har ligeledes oplevelsen af at kunne bestemme frit mellem, hvad der skal udføres af tilkøbsopgaver og hvornår. Borgeren er meget opmærksom på ikke at overbebyrde medarbejderen og beder medarbejderen sige fra, hvis der kommer for mange opgaver. Borgeren er blevet enig med medarbejderen om en ordning, hvor borgeren siger, hvad der gerne skal gøres rent, og medarbejderen prøver så at nå det:

“Hvad vil du gerne have lavet i dag? Det er det første, hun siger, når hun kommer ind. [...] Hun viser også interesse for, at det vil hun gerne, og det kan hun godt se ville være godt. Hun kritiserer aldrig. Jeg siger: Er det for hårdt? Er det for meget, og at hun endelig bare skal sige til, for jeg ved jo ikke altid, hvor lang tid det tager! Så siger hun: Det skal jeg nok, jeg tager det, jeg kan nå. Det er fint, den aftale har vi sådan. Men vi sidder ikke og drikker kaffe og sådan noget.” (Borger 2, Vejle Kommune)

Flere af borgerne giver udtryk for, at det kan være svært at indtage denne nye rolle over for den medarbejder, der kommer i hjemmet, fordi borgerne er vant til at være modtager af en ydelse, som kommunen har defineret, og de ikke selv har haft afgørende indflydelse på.

En borger udtrykker i det følgende citat, at det kan være svært at finde en balance imellem den måde, man som borger ønsker at opgaverne bliver udført på, og hvad man kan forlange

af medarbejderen. På den ene side kan borgeren være lidt utilfreds med måde, der bliver støvsuget på, og på den anden side vil borgeren ikke gå og holde øje med og forlange noget urimeligt af medarbejderen. Således er det ofte for borgeren et spørgsmål om at finde en balance mellem at stille krav og at være rimelig over for medarbejderen i forhold til tilkøbsydelserne:

"Som min datter siger: Mor, så kan du bare bede hende om, hvad du gerne vil have gjort! Fordi det er de også flinke til. Man skal jo ikke forlange det urimelige. Det kunne jeg slet ikke tænke mig. [...] At støvsuge, det er jo ikke noget i dag, der kommer de ikke ud i hjørnerne. Så det kan godt komme til at se galt ud til sidst. Så det vil jeg godt nok gerne, at de kommer i hjørnerne, sådan en gang imellem. [...] Jeg vil ikke holde øje med, hvad hun laver [...] Men altså, jeg kunne måske prøve at spørge." (Borger 1, Vesthimmerland Kommune)

Samme borger er yderligere opmærksom på ikke at hundse med medarbejderne, når der bliver udført tilkøbsydelser i hjemmet. Borgeren giver udtryk for, at det er vigtigt for vedkommende, at medarbejderne synes, det er rart at komme i hjemmet. Borgeren lægger vægt på, at medarbejderne er søde, og at der er en rar stemning, på trods af at borgeren siger, at rengøringsstandarder måske kunne være højere, hvis det ikke blev gjort så hyppigt:

"Det kan godt være, det ville blive gjort bedre, hvis jeg ikke fik gjort rent hver uge, men... Jeg prioriterer over, at den dag hun skal skifte sengetøj, der skal hun så ikke lave så meget, fordi tre kvarter de er snart væk. Jeg synes, det skal være sådan, at de har tid til... man skal ikke sådan jage med mennesker. Og så er det så dejligt, og de siger: Åh, det er så rart at komme hen til dig!" (Borger 1, Vesthimmerland Kommune)

En anden borger er ligeledes opmærksom på ikke at ville jage med den medarbejder, der kommer i hjemmet. Borgeren og medarbejderen har en fast aftale om, hvad borgeren gerne vil have gjort rent. Borgeren italesætter sin egen rolle i forhold til udførelsen af tilkøbet med ordet "arbejdsgiver", men har alligevel svært ved at identificere sig med det ord:

"Jeg kan kun sige, at jeg er yderst tilfreds med hende. Ej, det lyder fjollet, det lyder som om, at jeg er blevet arbejdsgiver. [...] Når hun kommer, så siger hun bare: Skal vi have støvsuget i dag? Det ved hun godt, at jeg gerne vil have støvsuget og vasket gulv. Tørre støv af, det kan jeg selv gøre. Så det er ikke fordi, at jeg vil jage rundt med hende." (Borger 1, Vejle Kommune)

En borger italesætter sig selv som en kunde i forhold til kommunen. Vedkommende oplever ikke at være blevet tilbudt ydelser som fx vinduespudsning og fodpleje som led i kommunens tilkøbsydelser, hvorfor vedkommende køber sig til dette hos private leverandører. Borgeren mener, at denne manglende information hænger sammen med, at kommunen ikke opfatter borgerne som kunder endnu:

"Jeg vil helst lave det jeg kan selv, og gør det, og derfor har jeg ikke brug for mere end det, jeg får nu. Altså bortset fra, at jeg får to andre private ind, til at pudse vinduer og til at ordne fødder. Og det kunne jo lige så godt være kommunen. Men det har ikke været på tale fra kommunens side. Det er jo lidt pudsigt. Men det er måske ikke rigtig kommet ind i tankegangen om... at: Dem der, I har dér, det er kunder! Men det er vi jo." (Borger, Viborg Kommune)

I forhold til valget mellem kommunale og private leverandører er der blandede oplevelser blandt borgerne. En borger har valgt kommunen til den hyppigere vedligeholdelsesrengøring, men tilkøber sig stadig hovedrengøring hos en privat leverandør, som vedkommende har brugt i mange år. Borgeren forklarer valget med kendskabet til den private leverandør og

tilfredshed med kvaliteten af deres service, herunder at det er den samme person, som typisk kommer hver gang:

"Når jeg ikke kunne få dem, som jeg havde før, så kunne jeg lige så godt tage kommunen [...]. Et par gange eller tre om året har jeg haft det private selskab til at gøre godt rent. Og det har jeg stadig, når jeg skal have hovedrengøring, altså pudse vinduer og flytte møbler og alt det der hårde arbejde [...]. Det er fordi, jeg kender dem så godt. Derfor har jeg holdt ved dem, fordi ellers kunne jeg lige så godt købe det ved kommunen også." (Borger 3, Vesthimmerland Kommune)

En anden borger har fået leveret ekstra rengøring af en privat leverandør. Borgeren var utilfreds med den kommunale leverandørs manglende punktlighed, som står i modsætning til borgerens oplevelse med den private leverandør:

"Jeg tror, det er sket én gang, at det har været til aftalt tidspunkt (at den kommunale hjemmehjælp kom). Og der har jeg fået af vide, at jeg har bare at være til rådighed, indtil de kommer. [...] De private kom til tiden." (Borger, Viborg Kommune)

Flere af borgerne giver udtryk for, at de synes, at prisen for tilkøbsydelser er høj. På den anden side, siger flere, at pengene er givet godt ud, og at de ganske enkelt ikke kan undvære hjælpen, og derfor ikke tænker så meget på prisen:

"Jeg synes da, det er nogle penge at give for det. Men i kraft af, at vi manglede det, så sagde vi ja tak, så tænkte vi nok knap så meget på prisen. For vi var nødt til at have det, sådan så vi kunne have det nogenlunde. [...] det er da en del penge for den ene time, men jeg synes bare, det er givet så godt ud, og vi kan ikke undvære hjælp." (Borger 2, Vejle Kommune)

Flere af borgerne siger, at det er en rimelig pris, når man tager i betragtning, at medarbejderne skal have en ordentlig løn, og der også skal være til feriepenge, pension og andet:

"Jeg synes, det er helt i orden, når man tænker på, at dem, der arbejder, de skal både have feriepenge og pension og ting og sager." (Borger 3, Vesthimmerland Kommune)

En anden borger fortæller, at vedkommendes børn opfordrer borgeren til at bruge pengene på rengøring frem for at gemme penge til dem. For borgerens børn er der en større værdi i, at der er pænt og rent, når de kommer på besøg. Borgeren siger samtidig, at det kan være svært at få pengene til at slå til, og at hvis vedkommende ikke havde en opsparing, så ville der ikke være råd til at tilkøbe sig ekstra rengøring:

"Børnene siger: Du skal leve livet, mor, så du kan klare det! De vil hellere komme hjem, og der er gjort rent, i stedet for at have penge. Men jo, prisen betyder da noget. [...] Hvis ikke jeg havde en bette formue til at stå, så kunne jeg ikke have den ekstra rengøring. Det havde jeg slet ikke råd til." (Borger 1, Vesthimmerland Kommune)

Borgeren giver nedenfor videre udtryk for, at det nok er en rimelig pris, men at det nogle gange føles som spildte penge, hvis medarbejderne ikke når det forventede ekstra rengøring:

"Sommetider synes jeg, den dag er spildt, når hun kommer ekstra. Sommetider synes jeg, at hun kun lige når at støvsuge her foran. Og så synes jeg godt nok, så er det for dyrt." (Borger 1, Vesthimmerland Kommune)

En anden borger udtrykker, at det er vigtigt for vedkommende, at medarbejderne får en ordentlig løn, og at det er professionelle medarbejdere, der kommer i hjemmet. Af denne grund vurderer borgeren, at prisen for tilkøbsydelserne er rimelig:

“Der er flere, der siger til mig: Du skal bare hænge en seddel op i Brugsen, så kommer der nogen! Men jeg er ikke interesseret i at hænge en seddel op i Brugsen, jeg vil have professionelle hjælpere, som jeg ved får en ordentlig hyre. Hvis det var, så kunne jeg måske have fået noget mere for de 200 kroner, men det har jeg valgt at sige, at det vil jeg ikke have.” (Borger 1, Vejle Kommune)

3.1.2 Plejeboligområdet

Samlet set fremgår det, at det kun er få borgere, der har benyttet sig af tilkøbsydelse, og at det derfor er vanskeligt entydigt at få et billede, hvordan borgerne vurderer muligheden for tilkøb. Den lave efterspørgsel tyder dog på, at tilkøbsmuligheden ikke vurderes som meget central for borgerne. Erfaringer fra de private plejecentre tyder dog også på, at det for nogle borgere er en væsentlig mulighed at have, da det bl.a. giver dem mulighed for flere aktiviteter i dagligdagen.

Analysen er baseret på interview med en leder fra et kommunalt plejecenter og en leder fra et privat plejecenter, hvis beboere har haft mulighed for at tilkøbe ydelser fra kommunen.

En leder på et kommunalt plejecenter har kun en enkelt beboer, der har tilkøbt sig ydelser. Det er ikke lederens indtryk, at grunden til det lave salg er, at tilkøbsydelse er for dyre:

“Nu har vi som sagt kun én, og den ene vi har, har vi ikke hørt, at det er for dyrt. Jeg fik at vide, at det kunne trækkes fra. Så det, går jeg ud fra, er rigtigt.” (Leder kommunalt plejecenter, Viborg)

Det er den kommunale plejecenterleders indtryk, at det er vigtigt for beboerne i plejeboliger, at det er den samme medarbejder, der udfører ydelserne. Lederen fremhæver navnlig, at det er den særlige relation, som medarbejdere og beboere får til hinanden, som er vigtig for beboerens oplevelse med tilkøbsydelse:

“Her på plejecentrene er det jo fast personale, der står for tilkøbsydelse, og så tror jeg ikke, det er ligegyldigt, at man har et personligt kendskab til hinanden. Man har noget, man kan snakke om, hvis du især er meget dårlig fysisk. I det øjeblik, man kender hinanden, der er relationen vigtig.” (Leder kommunalt plejecenter, Viborg)

En leder fra et privat plejecenter udtrykker, at det gør en forskel for dette plejecenters beboere, at der er mulighed for at tilkøbe støtte, særligt til socialt samvær og til at opretholde de sociale relationer, som borgeren har:

“Man kan komme med til barnebarnets konfirmation eller datterens 50-års fødselsdag uden at være til ulejlighed eller besvær til familien. Så køber man lige til: Jeg vil rigtig gerne have Kirsten med! Så man ikke afskærer sig fra det liv, man ellers rigtig gerne vil leve.” (Leder privat plejecenter Vejle Kommune)

3.2 Ledelsens vurdering af forsøget

3.2.1 Hjemmeplejeområdet

Samlet set så viser undersøgelsen her, at lederne i kommunen generelt er glade for muligheden for at tilbyde tilkøbsydelse. Der er ifølge lederne noget administrativt besvær forbundet med den nye tilkøbsmulighed, men med en større volumen i salget forventes det af flere kommuner, at fordelene ved tilkøbsmuligheden overstiger denne ulempe. Fordelene er først og fremmest, at man i den kommunale hjemmepleje får bedre mulighed for at imødekomme

borgernes ønsker, samtidig med at det også kan være en fordel i forhold til arbejdsplanlægningen at have tilkøbsydelse til at "fylde huller i skemaet" ud.

Analysen er baseret på interview med repræsentanter for ledelsen på ældreområdet i en række af de kommuner, der har implementeret forsøget med tilkøbsydelse på ældreområdet.

Flere af de kommunale ledere fortæller, at man i den daglige planlægning og arbejdstilrettelæggelse bestræber sig på, at det er de samme medarbejdere, der kommer ud til borgeren og udfører henholdsvis den visiterede ydelse og tilkøbsydelsen. To kommunale ledere beskriver således i nedenstående citat, hvor stor betydning det har for borgerne, at det er de samme medarbejdere, der kommer og leverer de visiterede og tilkøbte ydelser i hjemmet:

"Kommunal leder Vejle 2: De borgere, som har valgt at betale for denne her ekstra indsats, de er glade for, at det er de samme, der kommer derud. Altså, at de, der gør rent til daglig, også er dem, der kommer der. Tit har de jo et godt forhold til hinanden, de to personer.

Kommunal leder Vejle 1: Ja, fordi får de hjælp hver uge, så kommer den [medarbejder] fast. Og hvis de skal på ferie, så siger de: Vi behøver ikke have denne her tilkøbsydelse næste gang, fordi du holder fri! Det kan de godt finde på at sige, fordi det er jo igen denne her tryghed ved, at det er den samme, der kommer."

Det er altså generelt ledernes opfattelse, at borgerne oplever en tryghed ved de kendte medarbejdere. Det understreges i ovenstående citat af, at nogle har oplevet, at borgerne melder tilkøbsydelse fra i perioder, hvor den sædvanlige medarbejder ikke er tilgængelig.

Flere af de kommunale ledere har endvidere den erfaring med tilkøbsydelse, at tilkøbsydelse kan lette planlægningen i de enkelte enheder i hjemmeplejen, fordi tilkøbsydelse kan udfylde eventuelle huller i skemaerne i de timer, hvor der ikke så mange af de faste, visiterede ydelser. En kommunal leder forklarer således i nedenstående citat, hvordan den fleksibilitet, tilkøbsydelse muliggør, kan være med til at fastholde nogle medarbejdere, fordi deres arbejdstid lettere kan fyldes ud i de mindre travle timer på dagen og dermed komme nærmere fuldtidsstillinger:

"Vi vil gerne have de her tilkøbsydelse, fordi det er også med til, at vi kan holde på vores medarbejdere og give dem det antal timer, så de kan have, hvad der svarer til en næsten fuldtidsløn. Fordi det er jo om eftermiddagen, at der er mindre personlig pleje og mere plads til praktisk hjælp, og derfor vil det være med til at fylde medarbejdernes tid ud om eftermiddagen." (Kommunal leder Fredensborg)

En anden kommunal leder har samme erfaring med den daglige planlægning i forhold til tilkøbsydelse. Denne leder havde også – forud for forsøget – en oplevelse af, at der kunne være nogle svære timer midt på dagen, som ikke kunne fyldes ud med plejeopgaver, fordi disse typisk ligger enten tidligt eller sent på dagen. Tilkøbsydelse bidrager til, at dagens midterste timer kan bruges på en meningsfuld måde:

"Hvis man kan få noget rengøring ind i nogle af de der midter-timer, så kan det være en fordel. Det er jo på samme måde for den kommunale som den private. Mange skal have lavet noget om morgenen og måske til frokost, og så er der mere ledig tid derefter, ikke tomrum, fordi selvfølgelig laver de jo ting, men så har de i hvert fald noget mere at stoppe derind." (Kommunal leder1 Vesthimmerland)

To af kommunerne har organiseret særskilte rengøringsenheder, som udelukkende leverer ydelser under praktisk hjælp.

“Vi har så også haft nogle organisationsændringer undervejs, i forhold til, at vi har lavet en speciel rengøringsenhed. Det er jo dem, der udfører det i dag. Det er ud fra, at det, vi sælger, det er faktisk kun rengøring.” (Kommunal leder1 Vesthimmerland)

En leder for et særskilt rengøringsteam i en af kommunerne forklarer, at fordi denne afdeling udelukkende arbejder med rengøring, så har det ikke den store betydning for dem, hvornår på dagen henholdsvis de visiterede ydelser og tilkøbsydelseerne ligger. Rengøringsopgaverne er ikke bundet til bestemte tidspunkter på dagen, på samme måde som plejeopgaverne er. Af denne grund har implementeringen af forsøget med tilkøbsydelser ikke givet større planlægningsmæssige udfordringer for denne kommunale leder:

“Dem, vi har fast hver uge, de indgår jo bare i den daglige planlægning. Så er der dem, som måske skal have en 10-12 timer ekstra tilkøb. Så planlægger vi det efter hvilke ressourcer, vi har, og hvor meget tid, vi kan se, vi kan give. Så prøver vi at finde ud af det, og så ringer vi tilbage. Så der har ikke været problemer for os. Det kan vi godt planlægge os ud af, i hvert fald i det omfang, som vi har nu. [...] For os, som er et rengøringsdistrikt, vi kan jo gøre det hele dagen.” (Kommunal leder Vejle 1)

Det varierer kommunerne imellem, hvorvidt det altid planlægges således, at den kommunale leverandør leverer tilkøbsydelserne i sammenhæng med de visiterede ydelser eller ej. Men det kunne, ifølge en kommunal leder, være fordelagtigt for planlægningen, at ydelserne blev leveret i sammenhæng med de visiterede ydelser. Samtidig gør lederen i det følgende citat dog opmærksom på, at borgeren betaler for tilkøbsydelserne, hvorfor den også skal leveres på det tidspunkt, som giver mening for borgeren:

“Vil børnene gerne, at det er fredag til middag, fordi de ved, at der er fødselsdag om lørdagen, så kan det jo ikke hjælpe, at vi plejer at komme om mandagen. Så det foregår i dialog med borgeren: Hvornår giver det mening for dig, at denne her ydelse bliver leveret? For det er jo noget, de selv betaler for.” (Kommunal leder Viborg 1)

Den samme kommunale leder har ikke oplevet nogen særlige udfordringer i det daglige arbejde med hensyn til tilrettelæggelsen og planlægningen af leveringen af tilkøbsydelser:

“Nu har jeg distriktledere og så sidder der nogle, der laver ruterne for de udkørende medarbejdere. De er nogle ørne til det der. Og jeg har på ingen måder hørt, at det har givet nogle udfordringer i at få det lagt tilkøbsydelserne ind i deres daglige arbejde. Overhovedet ikke.” (Kommunal leder Viborg 1)

Det fremgår også af undersøgelsen, at flere ledere oplever, at tilkøbsydelserne medfører nye arbejds gange, som udgør en væsentlig administrativ byrde for kommunen. En kommunal leder er således ikke overbevist om, at salget af tilkøbsydelserne på nuværende tidspunkt kan opveje de administrative omkostninger:

“Det administrative arbejde, der er for at styre det her, er stort – lige fra, at der skal laves en underskrevet kontrakt hos borgeren, og det er den enkelte gruppeleder i driften, der gør det, så skal der trækkes lister, så skal der sendes regninger. Så hvis man skal opveje, hvad det her koster i administration kontra, hvor meget eller lidt det reelt er, vi sælger, så kunne jeg godt undvære tilkøbsydelser på hylden set i forhold til, at vi hele tiden skal finde effektiviseringer.” (Kommunal leder Viborg 1)

En anden kommunal leder er på linje med dette udsagn. Faktisk var man i den pågældende kommune kommet frem til en erkendelse af, at med den lille volumen i efterspørgslen, som man oplevede, så kunne det ikke opveje omkostningerne i administrationen. Medarbejderne

kunne ikke se, at der kom penge ind i deres afdelinger. Men efter sommeren 2015 har kommunen dog oplevet en stigning i efterspørgslen:

"Der er en del administration i det her, fordi dels skal vi registrere ydelsen, og dels skal borgeren opkræves, så skal borgeren betale pengene, og så skal pengene sendes ud igen. Og i og med, at vi havde meget få ydelser til at starte med det første års tid, så var der en vurdering af, at det ikke var administrationen værd at gøre det. Men så kom der pludselig hul på bylden her efter sommeren i '15, hvor vi nu kan se, at der pludselig er mange, eller flere, der begynder at bruge det. Og så er vi begyndt at opkræve. Så får grupperne selvfølgelig også deres penge ud for det." (Kommunal leder Fredensborg)

En del af ledelsens vurdering af ordningen er også, hvordan deres medarbejdere tager imod ordningen, og hvilken betydning ordningen har for medarbejdernes daglige arbejde. Det er her de kommunale lederes generelle indtryk, at deres medarbejdere er glade for afvekslingen i arbejdsopgaver og muligheden for at kunne tilbyde borgerne at købe tilkøbsydelse. En kommunal leder fortæller således i det følgende citat, at medarbejderne er glade for ordningen, og at det særligt er muligheden for at levere tilkøbsydelser hos de borgere, som medarbejderne i forvejen kender, der betyder noget for medarbejderne:

"De [medarbejderne] er rigtig, rigtig glade for det. Vi har altid spurgt dem, om de godt kunne tænke sig at være en del af det, og når det er deres faste borgere, så vil de meget gerne. De synes, det er hyggeligt på en anden måde, når man skal give den her tilkøbsydelse oveni, så de kommer hver uge. Og ved de store rengøringer, så er de to, der går derud, og er det voldsom rengøring, så er de måske tre af sted. Så går de i krig med det og får en god dag ud af det. Vi har kun hørt positivt om det. Så der er ikke nogen [medarbejdere], der siger nej til det." (Kommunal leder Vejle 1)

En anden kommunal leder fortæller, at der tidligere var en opfattelse blandt medarbejderne i kommunen af, at borgerne valgte den kommunale leverandør fra til fordel for de private, fordi de private kunne tilbyde tilkøbsydelser. Nu oplever den kommunale leder det således, at konkurrencen mellem den kommunale og de private leverandører er blevet mere lige, og at det at have muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser til borgerne har en principiel betydning for kommunen og de kommunale medarbejdere:

"Hvis nu borgernes synes, at de får for lidt, så har de [medarbejderne] jo muligheden for at tilbyde, at man kan købe noget mere til. Det kunne måske have betydning i forhold til medarbejderne, fordi man har i hvert fald ikke har den der snak om: Jamen, de har også nogle andre muligheder, de private De kan jo bare tilbyde noget ekstra, det kan vi jo ikke. Og så vælger folk os fra! Man kan sige, den diskussion har man lukket på et eller andet niveau, fordi borgerne har et valg, og de kan få det samme begge steder. Så det er ikke derfor de vælger fra, hvis det er." (Kommunal leder1 Vesthimmerland)

Et sidste forhold, som trækkes frem af lederne, er, at der har været en indledende bekymring fra medarbejdernes side vedrørende, hvilke type ydelser der ville blive udbudt og efterspurgt, og om medarbejdernes kompetencer ville modsvare de nye tilkøbsydelser. Denne bekymring blev dog i kommunerne typisk afkræftet, som følgende citat illustrerer:

"Der har været en bekymring, inden vi gik i gang, om hvilke ydelser det var, om det var alt, der indgår. Men de her ydelser, der bliver tilbudt, det er dét, der ligger inden for det område, som social- og sundhedshjælperne yder her i kommunen inden for hjemmehjælpens område." (Kommunal leder Fredensborg)

3.2.2 Plejeboligområdet

Samlet set så fylder muligheden for tilkøbsydelser ikke meget på de kommunale plejecentre, men ledelsen er principielt positive over for at have muligheden for at kunne tilbyde tilkøbsydelser. Det giver plejecentrene en ekstra mulighed for at imødekomme beboernes ønsker, særlig i forhold til støtte til deltagelse i diverse aktiviteter.

Analysen er baseret på interview med ledere fra kommunale og private plejecentre, hvis beboere har haft mulighed for at tilkøbe ydelser fra kommunen.

Som det også fremgik af afsnit 3.1.2, så prioriteres det på plejecentrene, at det er en medarbejder, som beboeren kender, der kommer og udfører tilkøbsydelserne i plejeboligen. En kommunal leder på plejeboligområdet understreger i nedenstående citat, at dette prioriteres ledelsesmæssigt på plejecentrene:

“Det skal være en fra det plejepersonale, som beboeren kender, der står for tilkøbsydelserne. Det er den drøftelse vi har haft ledelsesmæssigt. Borgerne efterspørger, at de kender den, der kommer. Og det har det så også været, der hvor efterspørgslen har været.” (Kommunal leder Viborg 2)

En leder af et privat plejecenter fortæller, hvordan det prioriteres højt på plejecentret, at man skal kunne imødekomme den efterspørgsel på tilkøbsydelserne, der måtte være blandt beboerne. Da efterspørgslen kan opstå med kort varsel, så kræves det, at der er ekstra personale til rådighed. Dette medfører nogle udfordringer i forhold til planlægningen og fleksibiliteten i medarbejderstaben for plejecenterlederen. Lederen har mulighed for at gøre brug af de medarbejdere, der gerne vil have ekstra timer, eller alternativt kalde en vikar ind, hvis der skulle opstå efterspørgsel på tilkøbsydelser. I særligt presserende tilfælde, hvor der ikke er ledige medarbejdere til rådighed, så giver lederen udtryk for, at det kan være lederen selv, der leverer ydelsen:

“Jeg skal jo have lidt ekstra personale ind i min stab hele tiden, fordi jeg skal have noget at fire med, når der lige pludselig står en og ønsker noget tilkøb. Og vi vil helst kunne efterkomme alle de ønsker om tilkøb, men det er ikke altid lige muligt, hvis ikke det er planlagt i god tid. Det er da noget bøvl, men det er noget sjovt bøvl, fordi det er jo igen det med, at man kan glæde nogle andre mennesker. [...] Der er nogen [faste medarbejdere], der gerne vil have ekstra timer, når det er til det i hvert fald. Jeg har også muligheden for at kalde en vikar ind [...]. Jeg skal have fleksibilitet i min besætning, sådan så det også kan gøres, hvis nu der kommer en ned og siger: Ved du hvad, min mor har fået en akut tid til ørelægen i morgen klokken 8, kan du finde en til at gå med derned? Jamen, det må vi have fundet ud af, og hvis jeg ikke lige kan finde en medarbejder, så kan det jo være, det bliver mig selv, der går med.” (Leder, privat plejecenter Vejle Kommune)

3.3 Medarbejdernes oplevelse af forsøget

3.3.1 Hjemmeplejeområdet

Samlet set så fremgår det af denne del af undersøgelsen, at medarbejderne i hjemmeplejen er glade for at have muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser. Tilkøbsydelserne giver medarbejderne en mulighed for at imødekomme borgerens ønsker om ekstra ydelser, samtidig med at tilkøbsydelserne opleves som et velkomment afbræk i dagligdagen. Samtidig fremhæver medarbejderne dog også, at tilkøbsydelserne kan være fysisk krævende (hovedrengøring

m.m.) og også mentalt belastende, da timeprisen er høj, og borgerens forventninger til ydelsen typisk også er høje.

Analysen er baseret på interview med planlæggere, udførende medarbejdere i ældreplejen og visitatorer i de kommuner, der har implementeret forsøget med tilkøbsydelse på ældreområdet.

Flere af de kommunale medarbejdere har forud for forsøget oplevet en efterspørgsel efter tilkøbsydelse blandt borgerne, som de forud for forsøget ikke kunne imødekomme. Derfor er medarbejderne typisk som udgangspunkt glade for den mulighed, som de har fået for at kunne tilbyde borgerne at tilkøbe ydelser. To medarbejdere forklarer således i nedenstående citater, at det har stor betydning for dem som medarbejdere at kunne imødekomme borgerens efterspørgsel på tilkøbsydelse:

"Inden vi fik tilbuddet, var der mange, der spurgte: Kan I ikke hjælpe med det og det? Kan vi få noget ekstra? Der måtte vi sige: Desværre, det har vi ikke mulighed for! Og så kunne vi jo miste borgeren til en privat konkurrent, hvis man kan sige det sådan. Så da tilbuddet kom her, syntes jeg, det var fantastisk i forhold til, når nu vi kommer i hjemmet i forvejen, at vi kunne få den dialog og have den nære kontakt til borgeren og sige: Jamen ved du hvad, det kan vi også hjælpe dig med!" (Kommunal medarbejder 1, Vejle)

"Jeg synes, det er rart, at, når man kommer ud, så kan man jo sige til dem, hvis de siger: Åh kan du ikke godt lige, kan du ikke lige... Så siger jeg: Vi har den mulighed, at du kan købe ekstra tid." (Kommunal medarbejder 1, Vesthimmerland)

En kommunal medarbejder giver i nedenstående citat udtryk for, at det er særligt tilfredsstillende som medarbejder at kunne tilbyde ekstra hjælp til de borgere, som ikke har et netværk, som kan træde til og hjælpe vedkommende, når der er et ønske om det. I disse tilfælde har det en betydning for medarbejderen at kunne tilbyde hjælpen til borgeren, sådan så der alligevel er mulighed for at få gjort de ting, som borgeren har et ønske om:

"Vi kommer jo ud til nogen, som overhovedet ikke har familie eller venner, altså nogen der ser meget ene ud og ikke har kontakt til nogen andet end os. Så er det dejligt at kunne give den ydelse. Så vi har en mulighed for at få det gjort." (Kommunal medarbejder 4, Vejle)

I en af kommunerne har medarbejderne haft mulighed for at sige til eller fra i forhold til, om de ønskede at udføre tilkøbsydelse. Det betyder, at det ikke nødvendigvis er de samme medarbejdere, som udfører tilkøbsydelse og de visiterede ydelser:

"Inden vi startede, blev alle interviewet for at høre, om det var noget, de ønskede at deltage i. Fordi vi kommer ud til nogle voldsomme hovedrengøringer, hvor der også kunne være noget personligt i det, ved at der er en medarbejder, der kommer hver 14. dag, men som måske ikke ønsker at være med ved en hovedrengøring. Så man skulle have muligheden for at sige nej." (Kommunal medarbejder 1, Vejle)

I de øvrige kommuner er det dog typisk de faste medarbejdere hos borgerne, der også som udgangspunkt leverer tilkøbsydelse:

"Vi har alle sammen tilkøbsydelse i vores grupper. Det kan vi alle sammen gå ud og gøre. Der er ikke nogle faste, der har tilkøbsydelse." (Kommunal medarbejder 1, Viborg)

Tilkøbsydelse kan være mere fysisk udfordrende i kraft af, at de ofte foregår højere eller lavere i rummene end de sædvanlige ydelser. Dette kan gælde vask af eksempelvis lofter eller gulvlister. En kommunal medarbejder beskriver i nedenstående citat, hvordan det er en

glæde at kunne levere de ydelser, som borgerne ønsker, men at selve tilkøbsopgaverne kan være hårdere end den almindelige, visiterede rengøring:

"Jeg synes, det er dejligt at komme ud og yde den hjælp, de betaler for. Fordi de er så dejligt tilfredse med det og kan få nogle ting lavet, som de ikke selv kan, og som ikke hører med ind under rengøringspakken, som de får fra os. Så jeg synes, det er en god ting. Selvfølgelig kan det da godt være lidt mere hårdt, hvis man går og ordner lofter. Mange gange er det arbejde, der ligger højt, vi laver, oppe over skabe og køkkenlåger og sådan noget, ellers så nede ved gulvet, fodlister og forskellige ting. Så tilkøb kan da godt være lidt mere hårdt end almindelig rengøring, synes jeg, men alligevel synes jeg, det er spændende." (Kommunal medarbejder 4, Vejle)

Medarbejderne er generelt enige om, at tilkøbsydelserne ofte er fysisk hårdere end de visiterede ydelser. Det kan, ifølge medarbejderne, blive nødvendigt at sprede ydelserne ud på flere medarbejdere, hvis efterspørgslen skulle stige markant. Det opfattes dog indtil videre ikke som et problem:

"Det ville da betyde noget [hvis der var større efterspørgsel], fordi en hovedrengøring er hårdere end almindelig rengøring, selvom at man har tiden til det. Så det skulle nok deles ud på nogle flere personer. Så det ikke er den samme person, som skulle komme og gøre det hele tiden, flere timer i træk. Det ville nok være lige rigeligt hårdt for kroppen, tror jeg." (Kommunale medarbejder, Vejle)

Flere af medarbejderne er altså glade for muligheden for den afveksling i arbejdsopgaverne, som tilkøbsydelserne bringer med sig. En kommunal medarbejder forklarer i nedenstående citat, at tilkøbsydelserne er et kærkomment afbræk fra den almindelige rengøring, hvor man som medarbejder kan imødekomme borgernes særlige ønsker:

"Det er faktisk rart, synes jeg. Det er lige et afbræk fra den almindelige rengøring. Så jeg synes, det er okay, fordi, når det er noget, de ikke selv kan gøre, jamen så kan vi hjælpe." (Kommunal medarbejder 1, Viborg)

En kommunal visitator understreger, at man i kommunen er opmærksomme på, at tilkøbsydelserne kan være mere fysisk udfordrende, og at udførelsen af både tilkøbsydelser og visiterede ydelser skal være forsvarlige i forhold til medarbejdernes arbejdsmiljø. Visitatoren oplever en stor forskel i, hvilke opgaver medarbejderne siger ja og nej til ude i hjemmene med henvisning til deres arbejdsmiljø, hvilket er noget, som borgerne bemærker:

"Noget af det, jeg oftest bliver spurgt om, det er rengøring af køkkenlåger fx, eller pudsning af køkkenvinduer – hvor jeg siger APV-mæssigt, og det gælder både for tilkøbsydelser og visiterede ydelser – at der skal det være forsvarligt. Og man oplever også stor forskel på, fra hjælper til hjælper, hvad de vil levere." (Visitator 1, Vesthimmerland Kommune)

Flere af medarbejderne oplever også en større forventning til ydelsen, når de leverer tilkøbsydelser. Flere af medarbejderne har en følelse af, at de skal levere en særlig standard og kvalitet, fordi priserne på tilkøbsydelserne opleves som forholdsvis høje i forhold til markedet i øvrigt. En kommunal medarbejder beskriver i nedenstående citat, at, når man leverer tilkøbsydelser, så er det borgerens ønsker, der dikterer, hvordan tingene skal gøres, frem for den kvalitetsstandard, man kan læne sig op ad ved de visiterede ydelser. Medarbejderen bruger sig selv som eksempel og fortæller, at vedkommende også selv ville kræve en vis kvalitet, hvis vedkommende selv skulle betale for disse ydelser:

"Når man er ude og lave ekstra ydelser, så er det ikke kvalitetsstandard, man følger, så er det borgerens ønsker og behov [...]. Gulvlisterne er jo ikke med i kvalitetsstandard, og

hvis ham her han vil have gulvlisterne, så er det det, jeg gør, så må jeg ned og kravle og få ondt i mine knæ. Så jeg er nødt til at komme op i de højder, hvor vi egentlig normalt ikke kommer [...] Når han ville have mig til at give ham et bad, så sagde jeg selvfølgelig nej, men inden for rengøring, så er det jo det, jeg skal lave. [...] Men når han så fylder et bord med sølvtøj, og jeg har en halv time, så sveder jeg godt nok lidt over det. Fordi med den høje pris, så er jeg nødt til at levere [...]. Jeg har det selv sådan, at skulle jeg betale for noget, så skulle det dæleme også gøres ordentligt.” (Kommunal medarbejder 1, Viborg)

Samme medarbejder oplever generelt ikke, at der er tid nok til at levere tilkøbsydelse af samtidig opretholde den ro og kvalitet, medarbejderen mener, at borgerne forventer, tilkøbsydelse pris taget i betragtning:

“Jeg synes ikke tiden er til det. Også fordi, det er så stramt i forvejen. Når man køber med så høj en pris, så skal man ikke jage afsted, men det kommer vi til. Det er ikke i orden, når man betaler 370-80 kroner for rengøring, så skal man også føle, at man har tiden til det.” (Kommunal medarbejder 1, Viborg)

Flere af kommunerne har udbudt tilkøbsydelser i form af forskellige wellness-ydelser. En kommunal medarbejder fortæller, hvordan man kan opleve det som utrygt at skulle levere denne form for ydelser, uden at være oplært i det, fordi man så ikke kan levere den kvalitet, som borgerne kan forvente til prisen:

“Jeg ville være ked af at skulle ud og lave sådan en wellness med hår og makeup, uden at være lært lidt op i det.” (Kommunal medarbejder 2, Vesthimmerland)

En anden kommunal medarbejder har en lignende oplevelse med fx vinduespudsning. Medarbejderen følte sig ikke kvalificeret til at varetage vinduespudsningen med en høj nok kvalitet og et højt nok tempo, tilkøbsydelse pris taget i betragtning. Det medførte, at medarbejderen endte med at bruge mere tid, end det der var aftalt, og inddrog noget af sin frokostpause for at pudse vinduerne på en måde som medarbejderne fandt tilfredsstillende i forhold til prisen:

“Nu ham med vinduespudsningen, hvor vi blev lidt enige om, at det var faktisk billigere, at han tog en vinduespudser. Så var det måske bedre, han tilkøbte noget andet. Fordi en vinduespudser er professionel vinduespudser og gør det på den halve tid. [...]. Nu hvor der ikke er blevet pudset vinduer i så lang tid og alt det røg. Altså, det var ikke nemt. Og spørgsmålet er også, om han fik lige lidt længere end den der time, om der røg lidt af min middagspause.” (Kommunal medarbejder 3, Vesthimmerland)

Med hensyn til borgerens reaktioner på prisen på tilkøbsydelserne har de kommunale medarbejdere blandede oplevelser. To kommunale medarbejdere forholder sig i nedenstående citat til, hvordan de oplever, at borgerne tager imod prisen på tilkøbsydelserne. Medarbejderne oplever, at borgerne accepterer, at ydelserne koster det, de koster, fordi de jo allerede har valgt at takke ja til tilbuddet, velvidende hvad prisen er. Medarbejderne har typisk den holdning, at borgerne er oplyste om, hvad det koster, og hvad de kan få for den pris, og at det derefter er op til borgerne selv, om de vil bruge de penge på tilkøbsydelser eller ej:

“Kommunal medarbejder 3: De er jo vant til, at ting koster det, det koster. De har jo store apotekregninger også

Kommunal medarbejder 1: Jeg hører faktisk aldrig, at de siger: Det er godt nok også dyrt! Det er også fordi, de har jo selv valgt det. Det er jo ikke noget, vi pådutter dem, at de skal have ekstra rengøring” (Kommunale medarbejdere, Vesthimmerland)

To andre kommunale medarbejdere har den erfaring med borgernes modtagelse af tilkøbsydelseernes priser, at flere af borgerne synes, det er for dyrt, og at dette typisk er den afgørende faktor for, at borgerne enten slet ikke gør brug af ordningen eller gør brug af den i begrænset omfang:

"Kommunal medarbejder 1: Vi kommer til borgere, hvor vi fortæller om muligheden, og hvor de også ser det. Og mange synes, at det er en rigtig god ide. Nogen gør så brug af det, men man oplever også, at nogen synes, at det er for dyrt.

Kommunal medarbejder 2: Og det er nok prisen, der sætter grænsen, mange gange." (Kommunale medarbejdere, Vejle)

3.3.2 Plejeboligområdet

Samlet set er der få erfaringer med tilkøbsydelser i forhold til medarbejderne, men de få erfaringer, der er, de peger på, at medarbejderne er positive over for at kunne tilbyde tilkøbsydelser. Det giver medarbejderne en ekstra mulighed for at imødekomme beboernes ønsker, og medarbejderne er generelt også glade for arbejdsopgaverne.

Som det også fremgik af afsnit 3.1.2 og 3.2.2, har de ledere af plejecentre, som KORA har talt med, prioriteret, at det skal være de samme medarbejdere, som beboerne kender, der skal levere tilkøbsydelserne i plejeboligen. Det giver beboerne en tryghed, og det prioriterer ledere, som KORA har talt med, højt.

En leder af et privat plejecenter forholder sig yderligere til den betydning, som tilkøbsydelserne har for plejecentrets personale. Lederen forklarer, hvordan det i starten af forsøget kunne være svært for personalet at forholde sig til, at pleje- og omsorgsopgaver pludselig var noget, som man kunne tage penge for. Lederen vurderer nu, at tilkøbsydelserne i højere grad er blevet en del af medarbejdernes hverdag på plejecentret. Hvad der er visiterede ydelser, og hvad der er tilkøbsydelser, er ifølge lederen blevet mere indarbejdet og er ikke noget, som påvirker deres dagligdag på nogen negativ måde:

"Selvfølgelig var det noget, vi skulle vænne os til i starten: Hvad er nu det her for noget? Og vores medarbejdere og vores sygeplejersker, det var næsten dem, der havde det allersværest, fordi: Puha, omsorg og godt hjerte – det kan man da ikke tage penge for! Og: Ej det er da også synd, de gardiner er så beskidte, man kan da heller ikke være bekendt...!. Men det er blevet en del af vores hverdag, og det er ikke sådan, at vi skelner mellem, hvad der er det ene og det andet, vi ved det bare. Altså, det bliver lidt rygradsviden." (Leder privat plejecenter, Vejle Kommune)

Lederen har yderligere den opfattelse, at medarbejderne synes, det er sjovt, at få nogle lidt "skæve" opgaver i forbindelse med tilkøbsydelserne, fremfor de mere rutineprægede dagligdagsopgaver, som ellers fylder mest i det daglige arbejde på plejecentret. Tilbuddet om tilkøbsydelserne skaber mulighed for, at medarbejderne kan få nogle anderledes oplevelser med borgerne, og bidrager til lidt afveksling i medarbejdernes hverdag på plejecentret:

"Faktisk synes personalet også: Ej hvor er det sjovt at få sådan en opgave! Fremfor at det er den samme rutineprægede: Så skal vi gøre rent, og så er det bare at hjælpe dem på toilettet. De der dagligdags gøremål, som ligger i vores arbejde, de bliver jo brudt ved, at nu skal vi en tur ned i musikteatret, fordi nu vil borgeren gerne have os med ned til det. [...] Det er da lidt sjovere end bare de der almindelige, rutineprægede opgaver. På den måde blomstrer personalet nok. (Leder privat plejecenter, Vejle Kommune)

3.4 De private leverandørers vurdering af forsøget

I dette afsnit vil vi undersøge, hvordan de private leverandører vurderer forsøget med tilkøbsydelse. Analysen er baseret på interview med ledelsesrepræsentanter for de private leverandører i flere af de kommuner, der har implementeret forsøget med tilkøbsydelse på ældreområdet.

3.4.1 Hjemmeplejeområdet

Samlet set viser analysen på dette område, at de private leverandører relativt set har en markant større andel af tilkøbsydelse end den kommunale leverandør. For de private leverandører er tilkøbsydelse et substantielt og vigtigt forretningsområde, mens det for den kommunale leverandør indtil videre har udgjort en meget lille og ikke betydelig andel af de samlede ydelser. Dette er en del af baggrunden for, at de private leverandører ikke frygter en øget konkurrence på baggrund af den nye mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse i kommunen. Endelig giver flere private leverandører udtryk for, at det er positivt med en ligelig konkurrence mellem offentlige og private leverandører.

De private leverandører oplever generelt en markant større volumen i salget af tilkøbsydelse, end de kommunale leverandører gør. Hvor volumen i salget af tilkøbsydelse på det kommunale hjemmeplejeområde er på langt under 1 % af de samlede ydelser, så udgør salget af tilkøbsydelse hos de private leverandører typisk mellem 10-30 % af det samlede salg²². Dette er en yderst markant forskel, og det gør det særlig relevant at se på, hvordan de private leverandører håndterer muligheden for at sælge tilkøbsydelse, og om der er nogle læringspunkter i forhold til de kommunale leverandører.

En del af baggrunden for den store forskel i salget af tilkøbsydelse hos henholdsvis den kommunale og de private leverandører kan være, at den kommunale leverandør kun har haft muligheden for at sælge tilkøbsydelse siden 2012. De private leverandører har principielt altid haft muligheden for at sælge forskellige ydelser (rengøring mv.) til borgerne, men siden fritvalgsordningens indførelse i 2003 har private leverandører fået bedre muligheder for at sælge tilkøbsydelse i forbindelse med udførelsen af visiterede ydelser hos borgerne. Fritvalgsordningen medførte grundlæggende, at alle brugere skulle have mulighed for at vælge imellem en kommunal og privat leverandør af personlig og praktisk hjælp²³.

De private leverandører har dermed haft en længere periode til at indarbejde tilkøbsydelse i deres praksis. Dertil kommer, at private leverandører som udgangspunkt er mere orienteret mod et mersalg, da det giver øget indtjening, mens den kommunale leverandør ikke har det samme incitament.

En privat leverandør forklarer, at efterspørgslen kan komme i bølger, og at man i perioder sælger mange tilkøbsydelse og i andre perioder forholdsvis få tilkøbsydelse. Den private leverandør mener, at tilkøbsydelse gennemsnitligt udgør omkring 15 % af virksomhedens samlede salg. Den private leverandør fortæller samtidig, at det ikke er en stor økonomisk gevinst for virksomheden, når der sælges en tilkøbsydelse, men at de til gengæld betragter muligheden for tilkøbsydelse som en ekstra service til borgerne:

²² Dette skal dog ses i forhold til, at den kommunale hjemmepleje har en meget større markedsandel end den private hjemmepleje. Ifølge Hjemmehjælpskommissionens seneste rapport (2013), så modtager godt 6 % af hjemmehjælpsmodtagerne personlig pleje fra en privat leverandør, mens knap 94 % af hjemmehjælpsmodtagerne således modtager tilsvarende ydelser fra kommunen. I forhold til praktisk hjælp er det knap 48 %, der benytter sig af en privat leverandør.

²³ Borgeren har siden 2003 kunnet vælge imellem en offentlig og privat leverandør af personlig og praktisk hjælp, og det har øget konkurrencen på området.

"Det er ikke så meget igen. [...] Jeg tror, vi er nede på de der 15 %, hvis jeg skal være helt ærlig. Men det er forskelligt. Der kan komme perioder, hvor vi har rigtig meget. Og så kan der komme perioder, hvor der ikke er så meget. [...] Det er ikke noget, vi råber hurra for, når vi får et tilkøb. Det er lige så meget en service, vi giver for at tilbyde en ekstra hjælp." (Privat leverandør, Vejle Kommune)

En anden privat leverandør i en anden kommune fortæller, at tilkøbsydelse udgør en lidt mindre andel, nemlig omkring 10 % af deres samlede salg:

"Salget af tilkøbsydelser er omkring 10 %, vil jeg skyde på." (Privat leverandør, Vesthimmerland Kommune)

To private leverandører fra den samme kommune vurderer, at tilkøbsydelserne udgør op til 30 % af det samlede salg og overskud i deres respektive virksomheder²⁴. Den ene af de private leverandører forklarer, at tilkøbsydelserne kan være mere rentable for virksomheden, fordi kørslen kan spares, når medarbejderen alligevel er ude hos borgeren for at levere den visiterede ydelse:

"Det er nok en 30 %. [...] Det er fordi, du er der. Du skal ikke køre ekstra efter det. [...] Selvfølgelig skal de have timelønnen, men resten, fx kørsel, der skal de jo ikke have noget. Rengøringsmidler og den slags har de jo derude." (Privat leverandør2, Viborg Kommune)

"Det er nok 25 %. [...] Altså, 25 % af dem, der køber ekstra." (Privat leverandør1, Viborg Kommune)

De private leverandører oplever overordnet set efterspørgsel på de samme typer ydelser, som de kommunale leverandører. De private leverandører fremhæver særligt praktisk hjælp som det primære område, der bliver tilkøbt ydelser inden for, herunder navnlig rengøring. Derudover fremhæver flere af de private leverandører også ledsagelse som en af de tilkøbsydelser, der ofte efterspørges. En privat leverandør fortæller således i nedenstående citat, at de primært oplever efterspørgsel på rengøring og dernæst ledsagelse:

"Rengøring er det, der bliver brugt mest. Rengøring bliver brugt rigtig meget, fordi de bliver jo visiteret én gang hver anden uge. Så er der mange, der har behov for mere. [...] Og så kommer sådan noget som ledsagelse, der også bliver efterspurgt meget." (Privat leverandør, Vejle Kommune)

En anden privat leverandør udbyder en bred vifte af tilkøbsydelser og oplever en lidt bredere efterspørgsel på praktisk hjælp i hjemmet samt hjælp til indkøb og ledsagelse:

"Det er en bred vifte. Vi er jo et bredt firma, så det er lige fra at få sat gardiner, persienner og billeder op og få malet, sat fodlister på, det er så i håndværkerafdelingen. Hvis du skal have noget, der er et sammenligneligt grundlag, så er det indkøb, ledsagelse til undersøgelser og sygehusbesøg. [...] Der har ikke rigtig været pleje som sådan..." (Privat leverandør, Vesthimmerland Kommune)

Samme private leverandør lægger vægt på, at det skal være borgerens specifikke ønsker, der er i centrum, når borgeren køber en tillægsydelse. Når borgerne tilkøber ydelser hos

²⁴ KORA har ikke haft adgang til de private leverandørers regnskaber, så disse opgørelser bygger på et subjektivt skøn fra virksomhederne selv. Det er også lidt uklart, om virksomhederne refererer til tilkøbsydelse andelen af det samlede salg, overskudsgraden ved salget af tilkøbsydelser eller andelen af borgere, som køber tilkøbsydelser.

denne private leverandør, så bliver de tilbudt at tilkøbe ekstra tid og ikke en præcist defineret ydelse:

"Hvis du har tilkøbt en halv time, så bestemmer du, hvad vi laver. Om det så er kaffeslabberas, om det er at få curlet hår, det er vi fuldstændigt ligeglade med, det bestemmer du. Så vi går slet ikke sådan ind i detaljerne, fordi detaljeringsgrad gør tit, at dine potentielle kunder også begrænser deres fantasi." (Privat leverandør, Vesthimmerland Kommune)

En tredje privat leverandør har ligeledes den erfaring med salg af tilkøbsydelse, at det primært er hjælp til praktiske opgaver, der bliver købt:

"Vi sælger mest rengøring, og så sælger vi lidt praktisk hjælp, hvis der lige er en, der skal have en seng flyttet eller have en ny seng, eller skal have hjælp til at have et billede hængt op eller nyt håndtag i døren." (Privat leverandør2, Viborg Kommune)

Ingen af de private leverandører, som KORA har talt med, udtrykker en bekymring for, at de kommunale leverandører vil blive markant stærkere konkurrenter på markedet på grund af den nye mulighed for at sælge tilkøbsydelse. Flere af de private leverandører giver udtryk for, at det kun er rimeligt, at kommunerne får denne mulighed, og at kommunernes mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse bidrager til, at alle leverandører virker under lige vilkår.

En privat leverandør var eksempelvis ikke klar over, at det var noget nyt, at den kommunale leverandør kunne tilbyde tilkøbsydelse. Den private leverandør har ikke kunne mærke, at kommunen er kommet på markedet i forhold til tilkøbsydelse, fordi denne nye mulighed kun vedrører kommunens egne "kunder":

"Vi har slet ikke kunnet mærke det. Hvis du ikke havde sagt det, så havde jeg hele tiden troet, at de havde leveret det. Men det er jo heller ikke noget, vi kommer til at kunne mærke. De eneste, der kommer til at mærke det, det er dem [kommunen] selv. Fordi dem, vi leverer til, det er dem, vi allerede har af borgere. Vi går ikke over til de borgere, vi ikke har, og tilbyder dem tilkøbsydelse, og det gør de heller ikke. Så jeg kommer ikke til at kunne mærke at: Okay, nu har jeg fået en konkurrent, nu tilbyder de tilkøbsydelse!" (Privat leverandør, Vejle Kommune)

En anden privat leverandør fortæller, at de var positivt indstillede over for kommunens nye mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse på hjemmeplejeområdet. Den private leverandør ser det ikke som problematisk for virksomheden:

"Vi var meget positivt indstillede. Vi tænkte, at det skal de bare have lov til. [...] Det havde vi ikke noget imod. Vi ser det ikke som et problem overhovedet. Vi tænker heller ikke, det går i clinch med vores virksomhed. Så vi tænkte bare: Super, fint for dem!" (Privat leverandør, Vesthimmerland Kommune)

En tredje privat leverandør ser heller ikke den nye mulighed som problematisk. Som begrundelse herfor fremhæver den private leverandør betydningen af et godt nyopstartet samarbejde med kommunen, hvor der arrangeres årlige møder, hvor udviklingen kan drøftes. Den private leverandør giver udtryk for, at den nye mulighed skaber mere lige vilkår for konkurrencen mellem den kommunale og de private leverandører, og at det kun er fair:

"Jeg har ingen problemer med, at de gør det. Men jeg tror da, at det er et spørgsmål om, hvor konstruktivt et samarbejde, som privat leverandør, man har med kommunen. [...] Vi skulle gerne fortsætte med det gode samarbejde, fordi vi holder de faste møder om året, hvor man kan komme ind med det, man har lyst til. Jeg kan ikke se noget problem i det, fordi vi skal jo arbejde ud fra samme vilkår. Så må de jo også skulle tilbyde ekstra ydelse"

ligesom os andre, for ellers er det jo ulige konkurrence.” (Privat leverandør1, Viborg Kommune)

Flere af de private leverandører understreger, at borgerne vælger dem frem for den kommunale leverandør, fordi de private leverandører er mere fleksible og bl.a. planlægger det sådan, at det er den samme medarbejder, der kommer fast i borgerens hjem. En privat leverandør udtrykker i det følgende, at det skal være den samme medarbejder, der kommer i hjemmet, og at man som leverandør skal være fleksibel i forhold til borgerens specifikke ønsker, fx omkring tidspunktet for leveringen af ydelser:

“Det er mest det, at vi sender den samme hver gang. Vi strukturerer vores arbejde på en måde, så du ikke får en fremmed ind ad døren hver tredje uge. Eller hver uge, hvor du skal i bad. Det betyder alverden [...]. Vi har den fordel, at vi har yderst fleksible medarbejdere. [...] Vores borgere får fx også lov til at vælge, hvornår de vil op. Der er også nogen, der vælger os af den grund, fordi de gerne vil op klokken halv 6 om morgenen. Det har de været vant til.” (Privat leverandør, Vesthimmerland Kommune)

En anden privat leverandør fortæller, at de ikke oplever den kommunale leverandør som en konkurrent, fordi de som en privat leverandør er bedre til at sikre, at det er de samme, faste medarbejdere, der kommer i borgernes hjem. Derudover mener den private leverandør, at det som oftest vil forholde sig sådan, at borgerne tilkøber ydelser hos den leverandør, som de i forvejen har til de visiterede ydelser. At kommunen nu er på markedet i forhold til tilkøbsydelser, det vil ikke ændre noget ved den andel af borgerne, som den private leverandør allerede leverer til:

“Jeg tror, at når du har praktisk hjælp hos en privat leverandør, så køber du også de ekstra ydelser dér. Vi har også nogen, der får praktisk hjælp af kommunen, og som køber deres ekstra ydelser ved os alligevel. Og nogen køber det ved kommunen, men vi har ikke mærket konkurrence. [...] Vores koncept er jo, at det er de faste medarbejdere, der kommer og laver det ekstra. Det kan du ikke være sikker på med kommunen. Så vi har overhovedet ikke følt det som konkurrence.” (Privat leverandør1, Viborg Kommune)

En anden privat leverandør lægger vægt på, at borgerne har mere at sige som kunder hos de private leverandører, end de har hos den kommunale leverandør. Den private leverandør har en oplevelse af, at de har mulighed for at strække grænserne lidt mere, end den kommunale leverandør kan, for at imødekomme borgerens ønsker:

“Det er meget det, at de måske har mere at sige her, end de har hos kommunen [...] Jeg kan i hvert fald huske, dengang jeg startede med at køre hos kommunen, der skulle jeg gå efter bogen. Det skal man også her, men her kan man godt trække luntten lidt længere. Det kan man godt.” (Privat leverandør, Vejle Kommune)

Flere af de private leverandører har indtryk af, at de kommunale leverandørers priser for tilkøbsydelser er noget højere end de privates. En privat leverandør holder ikke øje med den kommunale leverandørs tilkøbspriser, men hører ofte, at de er noget højere end den private leverandørs priser:

“Man hører tit, at deres [kommunens] priser er noget dyrere... end os, selvfølgelig. Men jeg ved ikke, jeg har slet ikke været inde og undersøge det.” (Privat leverandør, Vejle Kommune)

En anden privat leverandør har også indtryk af, at kommunen har høje priser for tilkøbsydelser, og mener, at det kan skyldes høje administrative omkostninger i kommunen.

"Jeg ved ikke, hvorfor vi er så billige. Jeg sætter det op imod, hvad det er, vi skal have, og hvor meget krudt jeg skal bruge på det. Mine assistenter får jo mere, end det kommunens folk får. Vores lønninger er jo højere, altså de assistenter og rengøringsteams, der er. Så jeg ved ikke, hvorfor kommunen skal have så meget. Det administrative, tror jeg da, har en stor betydning." (Privat leverandør2, Viborg Kommune)

3.4.2 Plejeboligområdet

Samlet set så fremgår det, at tilkøbsydelse i de private plejecentre, som KORA har talt med, ikke udgør en væsentlig del af de samlede ydelser. Tilkøbsydelse anses dog som en meget væsentlig type af ydelse, fordi den giver mulighed for at imødekomme beboernes ønsker og levere den hjælp og støtte, som beboerne efterspørger.

På plejeboligområdet udgør tilkøbsydelse generelt en mindre del af de samlede ydelser end på hjemmeplejeområdet. Samtidig er det fremgået af analysen, at private leverandører generelt sælger flere tilkøbsydelse end de kommunale leverandører. Dette grundlæggende mønster ses også her.

Tilkøbsydelse udgør ikke en væsentlig del af de samlede ydelser på de private plejecentre, som KORA har talt med. De udgør dog en lidt større del, end tilfældet har været på de kommunale plejecentre. I følgende udsagn understreges det, at, selvom volumen i salget ikke er stort, så er det vigtigt at have muligheden for at kunne tilbyde tilkøbsydelse:

"Nej, det er ikke noget, der fylder, jeg vil tro, vi har måske en fem timer om ugen, det er nok i snit, mere er det altså ikke. Det er ikke nogen stor business, men det der er væsentligt for os er, at vi har muligheden for at kunne tilbyde det." (Privat plejecenterleder)

Muligheden for at tilbyde tilkøbsydelse giver plejecentret bedre muligheder for at give beboeren og de pårørende den service og den støtte, som de efterspørger:

"Det betyder rigtig meget, at vi udover den hjælp, som kommunen stiller til rådighed og betaler for, kan tilbyde tilkøb. Så kan vi imødekomme den enkelte beboer eller pårørende, der ønsker at få noget ekstra service eller hjælp eller støtte eller tryghed eller nogle konkrete opgaver løst, som ikke ligger inden for de muligheder, som indsatskataloget byder på." (Privat plejecenterleder)

I følgende spidsformulering udtrykkes det, at tilkøbsmuligheden rummer en stor fleksibilitet. Der købes typisk ikke en specifik aftalt ydelse, men der købes tid til at løse stort set alle de problemer, som beboerne måtte have:

"Når vi tager den sjove vinkel på, så siger vi: Vi sælger alt undtagen sex, det formidler vi kun! Fordi det er næsten lige meget, hvad de kommer og spørger os om, så siger vi: Jamen, det må vi da finde ud af! Fordi vi er her for, at det her liv skal leves, og de skal leve det ud!" (Privat plejecenterleder)

4 Prisfastsættelse og konkurrenceforvridning

I dette kapitel vil vi se på prisfastsættelsen af tilkøbsydelseerne i kommunerne. Derefter ser vi nærmere på, om der er indikationer på konkurrenceforvridning og krydssubsidiering. Ifølge Frikommuneloven²⁵ skal prisfastsættelsen afspejle de faktiske omkostninger i kommunen og være fair, således at den stiller offentlige og private leverandører lige i konkurrencen. Det er derfor relevant at se på, hvorvidt prisfastsættelsen er sket på en retvisende måde, som ikke har virket hindrende for konkurrencen på markedet for tilkøbsydelse.

4.1 Kommunernes prisfastsættelse

Samlet set fremgår det, at prisfastsættelsen overordnet har fulgt gældende retningslinjer. Generelt fremgår det af rapporten, at det har resulteret i forholdsvis høje timepriser set i forhold til markedet i øvrigt – selvom der er ganske store variationer mellem kommunerne.

Frikommunerne har i forbindelse med deres forsøgsgodkendelse skulle redegøre for, hvordan prisfastsættelsen af tilkøbsydelseerne ville blive tilrettelagt. Dette skulle sikre, at priserne for tilkøbsydelseerne afspejler de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at producere og levere de pågældende ydelser. Med gennemsnitlige, langsigtede omkostninger forstås en beregning af priserne hen over et år.

Kommunerne har grundlæggende andre betingelser i forhold til prisfastsættelsen end de private leverandører. En forudsætning for prisfastsættelsen er således, at kommunerne ikke må opnå en økonomisk fortjeneste på tilkøbsydelseerne, så priserne skal svare til omkostningerne²⁶. Samtidig er det et vigtigt hensyn, at skattefinansierede midler ikke medvirker til at holde prisen på tilkøbsydelse nede.

I redegørelsen for prisfastsættelsen af tilkøbsydelseerne har kommunerne skulle dokumentere, hvilke direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med produktionen og leveringen af tilkøbsydelseerne. Med direkte omkostninger menes omkostninger, der direkte kan henføres til den pågældende ydelse, fx løn til de udførende medarbejdere, brugte materialer i forbindelse med udførelsen af ydelsen m.m. Med indirekte omkostninger menes en estimeret andel af fællesomkostninger, der er nødvendige for at kunne levere de pågældende ydelser, fx omkostninger til lokaler, administration, afskrivning m.m. Moms er også en indirekte omkostning, som skal medtages i prisfastsættelsen, således at offentlige og private leverandører stilles lige i konkurrencen på dette punkt²⁷.

I det følgende ses en oversigt over timepriserne i de forskellige frikommuner, som har tilbudt tilkøbsydelse:

²⁵ Lov om frikommuner, L168 ved lov nr. 550 af 18. juni 2012.

²⁶ Se Frikommunelovens § 28.

²⁷ Tilkøbsydelse er undtaget fra momsrefusionsordningen for kommuner og regioner for at undgå en konkurrenceforvridning (Bekendtgørelse nr. 1193 af 13 december 2011).

Table 4.1 Oversigt over timepriserne for tilkøbsydelser i frikommunerne

| Kommune | Timepris (inkl. moms) |
|------------------------|--|
| Fredensborg Kommune | Hverdag (hjemmepleje): 363 kr. |
| Fredericia Kommune | Hverdag (hjemmepleje): 417 kr. |
| Vejle Kommune | Faglært, hverdag (hjemmepleje): 545 kr. Faglært, weekend (hjemmepleje): 659 kr. Ufaglært, hverdag (hjemmepleje): 416 kr. Faglært, hverdag (plejecentre): 366 kr. Faglært, weekend (plejecentre): 476 kr. Ufaglært, hverdag (plejecentre): 315 kr. Ufaglært, weekend (plejecentre): 409 kr. |
| Vesthimmerland Kommune | Faglært, hverdag (hjemmepleje): 360 kr. Ufaglært, hverdag (hjemmepleje): 299 kr. |
| Viborg Kommune | Faglært, hverdag (hjemmepleje): 489 kr. Faglært, weekend (hjemmepleje): 599 kr. Ufaglært, hverdag (hjemmepleje): 379 kr. Ufaglært, weekend (hjemmepleje): 464 kr. Faglært, hverdag (plejecentre): 378 kr. Faglært, weekend (plejecentre): 470 kr. Ufaglært, hverdag (plejecentre): 323 kr. Ufaglært, weekend (plejecentre): 396 kr. |

Det fremgår, at der er forholdsvis store variationer i timepriserne. De laveste timepriser er i Vesthimmerland Kommune, hvor timeprisen ligger omkring 300 kr., hvis ydelsen udføres på hverdag inden for almindelig arbejdstid og af ufaglært personale. Timeprisen for en tilsvarende ydelse er ca. 380 kr. i Viborg Kommune, altså godt 25 % dyrere end i Vesthimmerland Kommune. I Fredericia og Vejle kommuner har man en enhedspris på 417-418 kr. i timen, så det betyder, at hvis man køber fx rengøring inden for almindelig arbejdstid som en tilkøbsydelse, så vil prisen være markant højere (ca. 40 %) end i Vesthimmerland Kommune.

Det ses også, at der er udregnet forskellige typer af timepriser afhængig af, om ydelsen udføres af faglært personale (sosu-assistent eller sosu-hjælper) eller af ufaglært personale (husassistenter e.l.). Faglært personale tager sig typisk af personlig pleje, wellness og lignende tilkøbsydelser, mens ufaglært personale tager sig af praktisk hjælp, som ikke kræver uddannelsesmæssige forudsætninger som fx rengøring. Timeprisen er også afhængig af, om ydelsen udføres inden for almindelig arbejdstid på hverdage eller i weekenden. Nogle kommuner har kun udregnet en grundpris, hvortil der kan beregnes yderligere tillæg, hvis ydelsen fx udføres i en weekend.

Endvidere ses det, at der er beregnet særskilte timepriser på hjemmeplejeområdet og plejeboligområdet i to af kommunerne: Vejle Kommune og Viborg Kommune. Timepriserne er generelt lavere i plejecentrene, og det skyldes først og fremmest, at man ikke skal transportere sig ud til borgernes eget hjem, og at man dermed sparer nogle transportudgifter på plejecentrene.

Metoden for beregning af timepriserne har grundlæggende været den samme i frikommunerne. Metoden tager udgangspunkt i en vejledning på området²⁸ og følger grundlæggende

²⁸ Vejledning om omkostningskalkulationer, Bekendtgørelse nr. 30 af 10. januar 2012.

KL's anbefalinger på området. I det følgende redegøres kort for de forudsætninger, som kommunerne har lagt til grund for prisfastsættelsen.

Som udgangspunkt fastsætter kommunerne allerede årligt deres timepriser på området for hjemmepleje (§ 83 ydelser efter Serviceloven) som et led i Bestiller-udfører modeller (BUM-modeller) og frit valgs ordningerne²⁹, så på dette område har man en rutine i forhold til prisfastsættelsen. Det samme gør sig ikke gældende på plejehjemsområdet, så prisfastsættelsen har typisk været mere grundlæggende på dette område end på hjemmeplejeområdet. Generelt gælder dog, at man på begge områder har været forpligtet til at lave prisfastsættelsen specifikt i forhold til tilkøbsydelse.

I prisberegningen har flere af kommunerne haft som forudsætning, at tilkøbsydelsen ikke leveres i direkte forlængelse af en visiteret ydelse, men leveres separat. Tankegangen har været, at borgerne typisk 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. Dette resulterer som udgangspunkt i en forholdsvis højere timepris. I Vesthimmerland Kommune har man ikke haft denne forudsætning, og det har medvirket til, at denne kommune har en lavere timepris end de øvrige kommuner³⁰. I Fredensborg Kommune har man haft som forudsætning, at man beregner halv transporttakst, da forventningen var, at ca. halvdelen af tilkøbsydelser ville blive udført i forbindelse med visiterede ydelser, hvor medarbejderne ikke behøver ekstra transport.

På plejecenterområdet har prisberegningerne taget udgangspunkt i de faktiske omkostningsforhold på plejecentrene, herunder medarbejdernes timeløn, sygefravær, ferie m.m. Der er endvidere taget udgangspunkt i, hvor meget tid man reelt kan forvente medarbejderne bruger hos beboerne (såkaldt BTP), og dermed, hvad den gennemsnitlige samlede lønomkostning pr. time kan forventes at være, når man skal beregne timepriser for tilkøbsydelser. Kommunerne har her typisk regnet med en BTP på 66 %, og man regner dermed med, at der på plejecentrene går ca. 34 % af tiden på øvrige aktiviteter (ferie, sygdom, pauser, dokumentation m.m.). De faktiske timepriser for faglært og ufaglært personale divideres derefter med BTP (ca. 66 %) for at finde udgiften pr. leveret time (til tilkøbsydelser).

Herefter tillægges overhead. Overhead beregnes på plejecentrene ud fra de drifts- og fællesudgifter, som plejecentrene har i form af driftsudgifter til fx uddannelse, forsikringer, varme, el., vand og fællesudgifter til det kommunale områdekontor (administration m.m.). Dertil tillægges udgifter til forrentning og afskrivning på lokaler m.m.³¹. Endelig tillægges moms³². Et regnestykke kan dermed se ud på følgende måde – i dette tilfælde en beregning af timeprisen for ufaglært personale i normal arbejdstid: 145 kr. (timeløn) divideret med BTP på 66 % (219 kr.) tillagt overhead (252 kr.) inklusive moms (i alt 315 kr.).

Det ses af ovenstående eksempel, at man klart kan skelne mellem direkte omkostninger (lønudgifter til udførende medarbejdere) og indirekte omkostninger (BTP, overhead og moms). Dette var et krav fra ministeriets side i forbindelse med godkendelsen af forsøget, og det har kommunerne opfyldt.

²⁹ I BUM-modeller er der en model til ydelsesafregning til driften, hvori timepriser for forskellige ydelser på hjemmeplejeområdet indgår. I forhold til fritvalgsordningerne skal kommunerne, hvis de anvender en godkendelsesordning, fastlægge timepriser på hjemmeplejeområdet, så private leverandører, der bliver godkendt som leverandører, kan modtage en tilsvarende betaling for deres ydelser – se i øvrigt www.fritvalgsdatabasen.dk

³⁰ I Vesthimmerland Kommune er det en forudsætning for timeprisen, at tilkøbsydelsen leveres i sammenhæng med en visiteret ydelse.

³¹ Der er i kommunerne taget udgangspunkt i aftaler omkring overheadsatser, fx i form af rammeaftaler med angivne procentsatser for overhead.

³² Ordningen omkring tilkøbsydelser er undtaget kommunernes momsrefusionsordning. Kommunerne skal dermed svare moms af indtægterne fra salget af tilkøbsydelser på lige fod med private leverandører.

Priserne har som udgangspunkt været faste priser. Vejle Kommune har dog åbnet op for, at man kan indhente et tilbud på prisen, og at prisen afhænger af det antal timer, som borgeren køber. Der er dog ikke kendskab til, at der er nogle borgere, som har gjort brug af dette.

Kommunerne har haft mulighed for løbende at justere prisen for tilkøbsydelse, hvis de blev opmærksomme på, at der var et misforhold mellem de fastsatte priser og de reelle gennemsnitlige, langsigtede omkostninger. Dette er imidlertid ikke sket i de fleste af kommunerne. Det fremgår af interviewene, at man typisk har ønsket at fastholde priserne i løbet af forsøgsperioden, og at man først i forbindelse med en eventuel forlængelse af forsøgsordningen eller en lovændring vil revurdere priserne. I bl.a. Vejle Kommune har man dog i mindre omfang nedjusteret priserne i takt med de årlige beregninger af de visiterede timepriser.

Af lovbemærkningerne til frikommunelovens § 28 fremgår det, at "kommunalbestyrelsen skal justere prisen fremadrettet, hvis kommunalbestyrelsen bliver bekendt med, at der er misforhold mellem prisen og de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger". Kommunerne har typisk ikke opdateret beregningerne af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger i løbet af frikommuneforsøget. Risikoen for, at den manglende genberegning har ført til, at beregningerne ikke er retvisende, vurderes dog at være begrænset. Volumen i salget af tilkøbsydelse har været forholdsvis lille, og kommunerne ikke umiddelbart har set et misforhold mellem prisen og de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger.

4.2 Konkurrenceforvridning og krydssubsidiering

Samlet set tyder evalueringen ikke på, at der er forekommet konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering i forbindelse med forsøget omkring tilkøbsydelse. Det vil dog kræve en mere dybdegående vurdering af prisfastsættelsen og af årsagerne til den store variation i tilkøbspriserne, før det mere entydigt kan konkluderes, at der ikke er sket en krydssubsidiering.

Konkurrenceforvridende effekter kan bl.a. opstå, hvis der sker en krydssubsidiering, hvormed menes en hel eller delvis omkostningsdækning med offentlige midler, som kan stille en offentlig virksomhed mere favorabelt end en privat virksomhed i priskonkurrencen på et marked.

Det er vanskeligt at undersøge og afgøre præcist, hvorvidt der er tale om konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering. Dette vil i realiteten kræve en grundig revisionsmæssig gennemgang af regnskaberne, og det har der ikke været mulighed for i denne evaluering.

En revisionsmæssig gennemgang kompliceres dog også af, at kommunerne ikke altid bruger den samme afregningsmodel. Afregningen kan ske ud fra beregninger af udført tid, bevilliget tid eller udførte aktiviteter, og prisvariationer kan også skyldes særlige geografiske forhold, variation i serviceniveau og variation i organisering og tilrettelæggelse af indsatsen. Samlet set kan det give varierende beregninger af de langsigtede kommunale omkostninger og afspejle sig i meget varierende priser, og, som de svenske erfaringer viser, kan det på den baggrund være vanskeligt entydigt og præcist at afgøre, om der er sket en krydssubsidiering (Konkurrensverket 2013; Socialstyrelsen 2007; Szebehely & Trydegård 2011).

KORAs evaluering af, om der er forekommet konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering, bygger på en kritisk vurdering af de beregningsmæssige principper, der har ligget til grund for prisfastsættelsen, de faktisk opgivne timepriser samt interview med de involverede parter. Der er foretaget interview med ledere og økonomer i kommunerne, som har haft ansvaret for prisberegningerne, og hvor KORA har haft lejlighed til kritisk at spørge ind til beregningsgrundlaget. 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. Samlet vurderes det, at det giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om der overordnet er indikationer på konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering.

Frikommunerne har i forbindelse med deres forsøgsgodkendelse skulle redegøre for, hvordan prisfastsættelsen af tilkøbsydelse ville blive tilrettelagt. Dette skulle bl.a. sikre, at der ikke forekom konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering. Kommunerne har levet op til dette krav om at redegøre for prisfastsættelsen, og der er altså som udgangspunkt tale om en høj grad af gennemsigtighed i de kommunale beregninger af timepriserne, hvilket gør det muligt at lave en vurdering af, om der er forekommet konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering³³.

Manglende medregning af transportomkostninger i forbindelse med udførelsen af tilkøbsydelsen kan være konkurrenceforvridende i det omfang, at tilkøbsydelsen rent faktisk indebærer transport. Vesthimmerland Kommune har eksempelvis ikke medregnet transportomkostninger i prisfastsættelsen af tilkøbsydelse, men det har i evalueringen ikke været muligt at afgøre, om der i realiteten har været eksempler på transport, så prisen dermed ikke svarer til de reelle omkostninger og dermed ville kunne være konkurrenceforvridende.

Det fremgår af kommunernes priser på tilkøbsydelse, at der er en relativ stor variation i priserne. Dette kan indikere, at kommunerne ikke i alle tilfælde har medregnet alle omkostninger. Dette kan give anledning til konkurrenceforvridning. En præcis vurdering af dette ville kræve en egentlig efterprøvning af prisberegningerne, som ikke er blevet lavet i forbindelse med denne evaluering.

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

I interviewene med kommunerne er det fremgået, at man typisk har forsøgt at være meget korrekte i prisberegningerne. Fra flere sider er det blevet fremhævet, at man var meget opmærksomme på, at der ikke skulle forekomme konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering, og at man derfor har været særlig opmærksomme på at være forsigtig i de skøn, som indgår i prisberegningerne og dermed opnå lave priser:

"Det var meget om at gøre, at vi forholdt os til, at omkostningen skulle følge opgaven hele tiden, og vi ikke skød den over på nogle andre... Det var noget af et skrækscenarie for os, at vi havde gjort noget bevidst eller ubevidst, hvor vi efterfølgende kunne blive klandret for, at vi ikke havde taget alle omkostningerne med." (Leder, Vejle Kommune)

Fra kommunernes side har man også været opmærksom på, at salg af tilkøbsydelse indebærer en ny administrativ arbejdsgang, og dette kunne i en startfase være omkostningsfyldt, særlig ved en lille volumen i salget. En leder fra kommune opsummerer det på følgende måde:

"Set ud fra det administrative arbejde, der også er for at styre det her, lige fra at der skal laves en underskrevet kontrakt hos borgeren, og det er den enkelte gruppeleder i driften, der gør det, så skal der trækkes lister, så skal der sendes regninger... Så hvis man skal

³³ Dette er ikke altid tilfældet, som bl.a. Ankestyrelsen tidligere har peget på (Ankestyrelsen 2004).

opveje, hvad koster det her administration, kontra hvor lidt vi reelt sælger... så kunne jeg godt undvære den på hylden.” (Leder, Viborg Kommune)

Lederen udtrykker her, at de administrative omkostninger vejer forholdsvis tungt i forhold til de indtægter, som kommunen har fra salget af tilkøbsydelse. På den baggrund har det været økonomisk fornuftigt af kommunerne ikke at være for optimistiske i forhold til efterspørgslen – og fx indregne en evt. stordriftsfordel i priserne.

For to af frikommunerne har den forholdsvis høje timepris – og efterfølgende meget lave efterspørgsel – betydet, at kommunerne ikke er gået videre med frikommuneforsøget.

I Odsherred Kommune oplyses det i sommeren 2014, at der siden forsøgets start i januar 2012 ikke er blevet solgt nogle tilkøbsydelse, og at dette primært skyldes den høje timepris på over 300 kr. i timen (hjemmepleje, ufaglært). Det oplyses, at der er borgere, som har forespurgt om muligheden for at købe tilkøbsydelse, men da de kommunale priser er væsentlig højere end hos de private leverandører, er kommunen blevet fravalgt.

I Odense Kommune havde man ansøgt om at levere tilkøbsydelse i form af mad til de ældre. Forsøget kom imidlertid aldrig i gang, og det skyldes ifølge kommunen, at priserne for maden med de eksisterende prisberegningsregler ville blive alt for høj og dermed ikke konkurrencedygtig i forhold til de private leverandørers priser. En medvirkende faktor til de høje priser var, ifølge kommunen, at kommunen har en forpligtelse til at levere forskellige typer af mad (forskelligt ernæringsindhold, diæter m.m.), og denne forpligtelse var med til at forøge produktionsomkostningerne og generelt gøre maden markant dyrere end maden fra private leverandører.

Frikommunerne har oplevet, at håndværkerfradraget har haft en betydning for oplevelsen af prisen. Håndværkerfradraget betyder, at borgerne efterfølgende over skatten kan få et fradrag for de købte tilkøbsydelse, så timeprisen reelt bliver noget lavere end den umiddelbare pris. I de perioder i løbet af forsøgsperioden, hvor håndværkerfradraget har været gældende, der har det haft en betydning:

”Hvis man begynder at regne af med det her håndværkerfradrag, og vi kommer ned på 287 kr. eller sådan noget. Jamen så afskrækker det ikke så meget... Så snart du kommer op i de her 400 kr., så er det ligesom et stort og afskrækkende tal.” (Leder, Vejle Kommune)

Set fra de private leverandørers synspunkt så har de ikke mærket noget til en evt. 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 er forholdsvis høje i forhold til de private leverandørers priser, og at der derfor fra de private leverandørers side ikke umiddelbart er grund til at have mistanke om krydssubsidiering.

Der har ikke været nogen tegn på, at kommunerne har gjort brug af deres adgang til privilegerede oplysninger om borgerne i et forsøg på at sælge tilkøbsydelse.

Der har i forsøgsperioden ikke været indsendt klager fra fx private leverandører omkring evt. konkurrenceforvridende offentlig støtte i forbindelse med kommunernes prisfastsættelse af tilkøbsydelse³⁴.

³⁴ Enhver kan indgive klage til Konkurrencerådet. Konkurrencerådet påser, at konkurrenceloven overholdes, herunder lovens regler om konkurrenceforvridende offentlig støtte (Konkurrencelovens § 11a).

5 Forholdet mellem kerneydelse og tilkøbsydelse

Samlet set er der ikke indikationer på, at der er sket en udhuling af kerneydelsen i forbindelse med den nye mulighed for tilkøbsydelse. Dette skyldes primært, at kommunerne har været meget opmærksomme på organisatorisk at adskille visiterede ydelser fra tilkøbsydelse. Samtidig kan der dog spores en bekymring for, at fremtidige nedskæringer på navnlig praktisk hjælp i form af fx rengøring kan betyde, at tilkøbsydelse kommer til at erstatte visiterede ydelser.

Med en udhuling af kerneydelsen menes, at 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.

Kapitlet vil primært fokusere på erfaringerne fra hjemmeplejeområdet, da erfaringerne på plejecenterområdet i forhold til en evt. udhuling af kerneydelsen er meget sparsomme. Til slut i kapitlet fremhæves de få erfaringer, der har været på plejecenterområdet.

Frikommunernes forsøg med tilkøbsydelse omfatter kun borgere, som i forvejen modtager visiteret hjemmehjælp. I alle tilfælde, hvor der er solgt tilkøbsydelse, er der altså tale om, at borgerne modtager to typer af hjælp: en visiteret offentlig betalt hjemmehjælp og en tilkøbt privat betalt hjælp i form af tilkøbsydelse. Tilkøbsydelse kan vedrøre merkøb eller tillægskøb³⁵. Ved merkøb er der tale om køb af mere af en visiteret ydelse, end borgeren er visiteret til – fx ekstra rengøring. Ved tillægskøb er der tale om køb af ydelser, der har en anden karakter end de ydelser, som borgeren er visiteret til, fx tøjvask til borgere, der ikke er visiteret til tøjvask, eller wellness. En udhuling af kerneydelsen vil typisk være mest relevant ved den første type af tilkøbsydelse, merkøbet. Ved merkøb er der tale om, at den samme ydelse ydes via visiteret offentlig betalt hjælp og en tilkøbt privat betalt hjælp.

I undersøgelsen blev der spurgt direkte ind til, hvorvidt det blev oplevet som et problem, at medarbejdere og borgere har to forskellige typer af ydelser, en gratis visiteret ydelse og en betalt tilkøbsydelse. Ifølge en kommunal leder opleves dette ikke som et problem:

“Om det er et problem med to kasketter på, den private og den offentlige? Nej, det er det ikke, og det kan borgerne også sagtens skelne imellem. Der er ingen problemer. De ved godt, at: Nu kan jeg jo selv bestemme i dag! Og modsat at denne her gang er ydelsen blevet visiteret. Der er ikke noget problem.” (Kommunal leder, Vejle Kommune)

Kommunerne har taget forskellige forholdsregler for at sikre sig, at der ikke sker en uheldig påvirkning mellem de to typer af ydelser, fx i form af en udhuling af kerneydelsen.

Det første forhold, som kommunerne i forsøgets begyndelse gjorde opmærksom på, var, at hovedparten af tilkøbsydelse er tillægskøb, og at dette i udgangspunktet minimerer risikoen for en udhuling af kerneydelsen. Dertil bør dog tilføjes, at langt det meste af salget af tilkøbsydelse har vist sig at være i form af merkøb (primært rengøring), og at der derfor er grund til i udgangspunktet at være opmærksom på, hvorvidt der er indikationer på en udhuling af kerneydelsen.

Det andet – og mest væsentlige – forhold, som trækkes frem af flere kommuner, er, at bestiller og udfører/leverandør er organisatorisk adskilt (i form af forskellige former for BUM-

³⁵ Se også afsnit 1.1.

modeller), og at dette modvirker en sammenblanding af visiterede ydelser og tilkøbsydelser. Bestilleren er Myndighedsafdelingen i kommunen, som visiterer borgeren til den relevante støtte efter Servicelovens § 83. Når den tildelte støtte er bevilget af myndighedsafdelingen, overgår den til leverandøren, som har ansvaret for at udføre den tildelte støtte³⁶.

I forhold til tilkøbsydelser så er dette et anliggende mellem borgeren og leverandøren, og Myndighedsafdelingen bliver i princippet ikke inddraget i tilkøbsydelserne. Aftaler om tilkøbsydelser indgås direkte mellem leverandør og borger, og kommunerne argumenterer dermed for, at man organisatorisk har adskilt visiterede ydelser og tilkøbsydelser, 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 kerneydelsen.

En visitator i en kommune udtrykker det på følgende måde:

"Visitationen er adskilt... Tilkøbsydelser gennem leverandøren er ikke noget, der påvirker de ydelser, vi ellers normalt giver. Altså der bliver jo stadigvæk givet de ydelser, som man gav førhen, og det er jo samme niveau. Det er ikke sådan, at man har sagt, at når man nu kan tilkøbe sig til ydelser, så får man det mindre i visiterede ydelser. Det har der ikke været noget af." (Visitator, Vesthimmerland Kommune)

I den praktiske dagligdag er der dog ikke helt vandtætte skodder mellem bestiller (Myndighedsafdeling) og udfører (leverandør af hjemmepleje), som det bl.a. fremgår af følgende udsagn:

"Når visitationen går ud og visiterer borgerne, så har de også forskellige pjecer med, både fra private leverandører og også fra os og omkring muligheden for tilkøb hos os. Det er ikke værdiladet fra deres side. Borgerne får det bare udleveret, konstaterer bare, at det også er en mulighed." (Leder, Vejle Kommune)

"Når visitator er i hjemmet, og borgeren ikke er tilfreds med det, de bliver visiteret, og de ønsker noget mere. Så får de at vide, at: Hvis du ønsker mere og har brug for det, så kan du tilkøbe dig ydelsen! Så kan du ringe op til praktisk bistand og få den ekstra hjælp, hvis det er det, du ønsker." (Leder, Vejle Kommune)

"Jeg orienterer dem selvfølgelig om, at hvis de vælger at købe noget, så er det ikke noget, der påvirker den hjælp, de i forvejen vil blive visiteret til. Så det er jo os uvedkommende, kan man sige." (Visitator, Vesthimmerland Kommune)

Som det fremgår, så informerer Myndighedsafdelingen om muligheden for tilkøbsydelser. Dermed kunne man i princippet forestille sig, at muligheden for tilkøbsydelser og eventuelt køb af tilkøbsydelser kunne påvirke behovet for og tildelingen af visiterede ydelser. Der er imidlertid ingen umiddelbare tegn i undersøgelsen på, at dette er forekommet.

Borgerne i undersøgelsen peger særligt på leverandøren af hjemmeplejeydelsen som væsentlig for beslutningen om at tilkøbe ydelser, og ikke på visitationen. En borger udtrykker det på følgende måde:

"Det var hende, jeg har hver 14. dag, som gjorde mig opmærksom på muligheden for tilkøb. Så siger hun: Ved du hvad, du kan lige prøve at se i det her! Og så kiggede jeg, og ved du hvad, du kan få hjælp til utrolig meget. Og så tænkte jeg: Nå ja, men for pokker, det er da

³⁶ Leverandøren kan være enten en kommunal leverandør eller en privat leverandør. Borgeren har frit valg i forhold til at vælge leverandør.

bare om at gribe det! Og så ringede jeg og spurgte, om jeg kunne få den ordning, og det kunne jeg." (Borger, Vejle Kommune)

Spørgsmålet er, om en udhuling af kerneydelsen kan være et muligt perspektiv på lidt længere sigt?

En kommunal leder giver i det følgende udtryk for en grundlæggende forskel mellem praktisk hjælp og personlig pleje i forhold til, hvor sandsynligt det er, at man vil skære i de visiterede ydelser, og at tilkøbsydelser vil få en større rolle:

"Politisk er man meget med, at folk skal have den hjælp, de har behov for, i forhold til pleje. Det skal vi også efter Serviceloven, men det er klart, man kan altid diskutere, om rengøring er hver uge, det vil nogle synes, og andre vil synes hver fjerde uge. Men man kan jo ikke diskutere, om man skal have skiftet sin ble, eller om man skal have et bad. Det er nogle helt fundamentale menneskerettigheder." (Kommunal leder, Vesthimmerland Kommune)

En leder i en anden kommune beskriver tilsvarende, hvordan man prioriterer den personlige pleje højt i den pågældende kommune, og at man ikke som kommune må gå på kompromis med den personlige pleje:

"Det kan godt være, at det står i en standard, at det hedder bad en gang om ugen, men det er bad efter behov. Så har man behov for at komme i bad hver dag, fordi et eller andet, så kommer man i bad." (Kommunal leder Viborg 1)

I forhold til den praktiske hjælp er den generelle vurdering, at den kan økonomisk komme under pres. En kommunal leder vurderer, at hvis rengøringshyppigheden i servicestandarden blev sat ned, så ville efterspørgslen efter tilkøb af rengøring også stige:

"Det er klart, at hvis vi forestillede os, at serviceniveauet for rengøring blev sat ned til hver fjerde uge, som i nogle kommuner, så vil der jo være nogle, der så vil sige: Jamen så betaler vi selv." (Kommunal leder, Vesthimmerland Kommune)

Den kommunale leder peger her på et muligt fremtidsperspektiv, hvor praktisk hjælp i form af rengøring kan blive skåret ned, og hvor det i højere grad vil være op til de ældre selv at sørge for rengøring, fx i form af tilkøb af rengøring. Dette bliver også fremhævet af en visitator i en endnu mere radikal form:

"Jeg kunne da godt tænke, at det bliver sådan på et tidspunkt, at rengøring ikke er et gratis tilbud. At det rent velfærdsmæssigt går den vej. Og hvad så...?" (Visitator, Vesthimmerland Kommune)

Undersøgelsen tyder altså på, at der blandt kommunale medarbejdere og ledere er en vis bekymring for, at der i fremtiden kan blive skåret i de offentlige ydelser over for ældre, navnlig i forhold til praktisk hjælp og rengøring, og at dette kan betyde, at tilkøbsydelser kan blive nødvendige som supplement til de visiterede ydelser for en række ældre.

Plejecentre

Samlet set har omfanget af tilkøbsydelser på plejecentrene vist sig at være forholdsvis lille. En grund til dette er, at pleje udgør langt den største del af den hjælp, som beboerne modtager på plejecentrene, mens praktisk hjælp udgør en markant mindre del, og det er netop på denne sidste del, hvor tilkøbsydelser har vist sig at have den største volumen. Risikoen for en udhuling af kerneydelsen må i forlængelse af dette antages at være forholdsvis lille på plejecenterområdet.

I forhold til plejecentrene er der kun ganske få erfaringer på området, som kan belyse risikoen for en uheldig sammenblanding af visiterede ydelser og tilkøbsydelser, fx i form af en udhuling af kerneydelsen.

Som udgangspunkt må det antages, at en række af de punkter, som har gjort sig gældende på hjemmeplejeområdet, også principielt gør sig gældende på plejecenterområdet. Der er dog nogle organisatoriske forskelle, som kan have en betydning.

Plejecenterområdet i kommunerne er ikke på samme måde som hjemmeplejeområdet organiseret efter en form for bestiller-udfører-model, hvor visitationen tildeler borgeren de relevante plejecenterydelser, og leverandøren i form af et plejecenter har til opgave at levere ydelsen. Borgerne kommer typisk ind på plejecentrene med de visiterede ydelser, som de har fra hjemmeplejeområdet, og så er det op til plejecentrene at afdække, om der er grund til at ændre i de ydelser, og hvilket specifikt behov for pleje og praktisk hjælp, borgeren har behov for, når de er på plejecentret.

I forhold til tilkøbsydelser har dette en vis principiel betydning, idet der på plejecenterområdet ikke er en klar organisatorisk adskillelse mellem dem, der tildeler offentligt betalte ydelser, og dem, der tilbyder private tilkøbsydelser. I princippet kan man derfor forestille sig, at muligheden for en uheldig sammenblanding af visiterede ydelser og tilkøbsydelser, fx i form af en udhuling af kerneydelsen, er større på plejecenterområdet end på hjemmeplejeområdet.

I undersøgelsen fremhæver flere imidlertid, at dette i realiteten ikke repræsenterer et problem. Det fremhæves særligt, at plejetyngden er meget stor på plejecentrene, og at tilkøbsydelser udover den nødvendige pleje som udgangspunkt ikke fylder meget:

"Det er jo de svageste af de svageste borgere, der er på plejehjem. Det er dem, der har behov for døgndækning. For ellers var de der ikke... Og den gruppe af borgere efterspørger ikke tilkøbsydelser i høj grad." (Leder, Viborg Kommune)

Det fremhæves også, at kvalitetsstandarderne i forhold til rengøring på plejecentrene er højere end på hjemmeplejeområdet, og at det betyder, at tilkøbsydelser spiller en mindre rolle for plejecentrene:

"I hjemmeplejen får du kun taget halvdelen af boligen, fordi det er der, du opholder dig. Så køber man sig til den anden halvdel. På plejecentret får man gjort hele boligen ren. Så der er noget mere rengøring af boligen i plejecentrene, og der er mindre efterspørgsel efter ekstra rengøring." (Leder, Viborg Kommune)

Alle borgernes ønsker dækkes dog ikke fuldt ud af kerneydelserne fra kommunen. Det fremhæves også i undersøgelsen, at der er et ønske om ekstra aktiviteter på plejecentrene, og at erfaringerne fra Klippekortet og Ældremilliarden understreger dette:

"For plejecentrenes vedkommende er der kommet det, at vi fik en del af ældremilliarden, som er blevet brugt på aktiviteter og ledsagelse i de stille timer. Ligesom at de har fået Klippekortet. Det har der været efterspørgsel efter." (Leder, Viborg Kommune)

6 Konklusion og perspektivering

6.1 Konklusion

Evalueringen har kortlagt, hvilke typer af tilkøb, som kommunerne har tilbudt borgerne, og hvordan borgerne har efterspurgt og taget imod disse ydelser på henholdsvis hjemmeplejeområdet og plejeboligområdet.

Det fremgår af evalueringen, at kommunerne har udbudt en bred vifte af tilkøbsydelser både på hjemmeplejeområdet og på plejeboligområdet. Man har i kommunerne ladet sig inspirere af de private leverandørers udbud af tilkøbsydelser, samtidig med at man har fokuseret på egne kompetenceområder. I nogle kommuner har det betydet, at man ikke har udbudt fx havearbejde og snerydning, da man har vurderet, at disse ydelser lå for langt fra kommunens øvrige ydelser og medarbejdernes kompetencer.

Studier på ældreområdet af forskelle mellem offentlige og private leverandører viser, at man har forskellige kvalitetsopfattelser, og det afspejler sig i vægtningen af ydelser over for borgerne. Private leverandører har en grundlæggende kundeorientering og lægger primært vægt på at imødekomme borgernes ønsker, mens offentlige leverandører har en mere faglig orientering og først og fremmest lægger vægt på at levere ydelser af en høj kvalitet (Petersen & Hjelm 2014).

Det ses af analysen, at de private leverandører lægger meget vægt på at kunne tilbyde alle mulige ydelser i forhold til borgerne og dermed have muligheden for at kunne imødekomme alle potentielle ønsker hos kunden. Tilkøbsydelser er dermed en væsentlig type af ydelse for de private leverandører, og det understreges da også af en række af de private leverandører, der indgår i undersøgelsen.

Det ses også af analysen, at de kommunale leverandører lægger meget vægt på fagligheden i ydelsen og nødvendigheden af at have de rette kompetencer til at udføre ydelserne. Samtidig er der dog indikationer af, at muligheden for at kunne tilbyde tilkøbsydelser ændrer ved denne grundlæggende opfattelse af service hos de kommunale leverandører. En række medarbejdere og ledere på området har i undersøgelsen givet udtryk for, at tilkøbsmuligheden tilskynder til en serviceorientering, hvor borgerens ønsker er i centrum, og hvor medarbejderne skal udvise fleksibilitet for at imødekomme borgerens ønsker.

I forhold til efterspørgslen efter tilkøbsydelser viser evalueringen, at der har været en lille efterspørgsel. På hjemmeplejeområdet er der blevet solgt ca. 950 ydelser i løbet af den 3-årige forsøgsperiode i de seks frikommuner, som har søgt at sælge ydelser på området, mens der er blevet solgt ca. 60 ydelser på plejeboligområdet. I forhold til den samlede volumen af ydelser på henholdsvis hjemmepleje- og plejeboligområdet udgør dette en meget lille del. Der kan gives forskellige grunde til dette.

En væsentlig årsag til den lave efterspørgsel efter tilkøbsydelser har været prisen. Prisen på de kommunale tilkøbsydelser opleves af borgerne generelt som værende høj, og det har afholdt mange borgere fra at købe tilkøbsydelserne. Typisk har prisen været så høj, at det langt bedre har kunnet betale sig for borgerne at købe fx rengøring hos et rengøringsfirma fremfor hos kommunen.

En anden væsentlig årsag til den lave efterspørgsel er, at det er nyt for kommunerne at tilbyde tilkøbsydelser på ældreområdet, og at det samtidig også har været nyt for borgerne,

at de har kunnet tilkøbe ydelser. Samlet har det betydet, at det har krævet en ganske betydelig organisatorisk og formidlingsmæssig indsats i kommunerne at implementere forsøget på en effektiv måde. Overordnet set har kommunerne ikke for alvor investeret i en sådan indsats, og det må anses for en væsentlig årsag til, at der ikke er blevet solgt flere tilkøbsydelser³⁷.

En grundlæggende årsag til, at kommunerne ikke har investeret væsentlige ressourcer i dette forsøg, er, at kommunerne kun har få incitamentet til at sælge tilkøbsydelser. I modsætning til private leverandører på området må kommuner ikke tjene penge, så den umiddelbare tilskyndelse til salg af ydelser er ikke på samme måde til stede i kommunerne, som den er i den private sektor. En anden grundlæggende årsag er, at salget af tilkøbsydelser i starten af forsøget viste sig ikke at være så højt som forventet, og det betød, at man i kommunerne ikke havde en stor tilskyndelse til for alvor at tage fat på den organisatoriske og formidlingsmæssige indsats i forhold til en investering i og promovning af forsøget.

På baggrund af de hidtidige erfaringer er der ikke et klart billede af, hvordan salget af tilkøbsydelser ville være, hvis kommunerne afsatte mange ressourcer til at udbyde og sælge tilkøbsydelser. Blandt de private leverandører på hjemmeplejeområdet er salget af tilkøbsydelser markant større i forhold til deres volumen af hjemmehjælpsydelser. Dette indikerer, at der kunne være et potentiale for et større salg af kommunale tilkøbsydelser, hvis kommunerne prioriterede dette højt.

Prisfastsættelsen af tilkøbsydelserne i kommunerne har grundlæggende fulgt de gængse retningslinjer på området, som kommunerne gennem KL har forpligtet sig til at følge, og som fremgår af Frikommuneloven³⁸. Det har resulteret i forholdsvis høje timepriser – selvom der er variationer mellem de enkelte kommuner. I forhold til prisfastsættelsen er det både et problem, hvis prisen fastsættes for højt og for lavt. I dette tilfælde er der ikke tegn på en fastsættelse af for lave priser.

En væsentlig grund til de forholdsvis høje priser for kommunale tilkøbsydelser er, at man i kommunerne har været forsigtige i de skøn, som indgår i prisberegningerne, for dermed at undgå at sætte prisen for lavt. Man har i kommunerne prøvet at sikre sig, at der ikke skulle forekomme konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering som følge af kunstigt lave timepriser for tilkøbsydelserne.

Analysen tyder ikke på, at der er forekommet konkurrenceforvridende effekter og krydssubsidiering i forbindelse med forsøget omkring tilkøbsydelser. Kommunerne har generelt lagt sig fast på forholdsvis høje timepriser for tilkøbsydelser set i forhold til markedet, og der er ingen klare indikationer af, at der er sket en hel eller delvis omkostningsdækning med offentlige midler, som har stillet kommunerne mere favorabelt end de private virksomheder i priskonkurrencen på markedet. En mere præcis afdækning af området vil dog kræve en egentlig gennemgang og efterprøvning af prisfastsættelsen, hvilket der ikke har været mulighed for i denne evaluering.

Analysen tyder heller ikke på, at der med introduktionen af tilkøbsydelser er sket en udhuling af kerneydelsen, hvormed menes, at tilkøbsydelser har erstattet ydelser, som visiterede borgere er berettiget til efter serviceloven eller anden lovgivning. Dette skyldes primært, at kommunerne har været meget opmærksomme på organisatorisk at adskille visiterede ydelser

³⁷ En lignende konklusion for frikommuneforsøgene mere generelt fremhæves i Rambølls midtvejsevaluering af frikommuneforsøget (Rambøll 2014: 41-42).

³⁸ Frikommunelovens § 28. stk. 2 fastlægger, at priserne skal fastsættes på baggrund af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som er forbundet med ydelsen. Notater fremsendt af frikommunerne omkring principperne for prisfastsættelsen udgør baggrunden for KORAs vurdering, at kommunerne grundlæggende har fulgt retningslinjerne på området. Der er ikke foretaget en efterprøvning af prisberegningerne.

fra tilkøbsydelse. Bestiller og udfører/leverandør er i kommunerne organisatorisk adskilt, og dette modvirker en sammenblanding af visiterede ydelser og tilkøbsydelse. Bestilleren (Myn-dighedsafdelingen/Visitationen) bliver i princippet ikke inddraget i tilkøbsydelse, da afta-ler om tilkøbsydelse indgås direkte mellem leverandør og borger.

Det fremgår dog også af en række udsagn i undersøgelsen fra kommunale ledere og medar-bejdere, at der er en bekymring for, at fremtidige nedskæringer på navnlig praktisk hjælp i form af fx rengøring i fremtiden kan betyde, at tilkøbsydelse kommer til at erstatte visiterede ydelser.

Det ses af analysen, at borgerne generelt er meget tilfredse med muligheden for at kunne tilkøbe ekstra ydelser hos den vante leverandør af hjemmepleje. Det giver borgerne og de pårørende en tryghed, at de kan tilkøbe ekstra ydelser hos den leverandør, som i forvejen kommer i hjemmet. Samtidig giver det også borgerne og de pårørende en sikkerhed for kvaliteten af ydelsen, da alternativet i mange tilfælde er, at man afsøger markedet for ek-sempelvis rengøring eller ledsagelse, hvilket af flere opfattes som mere usikkert. På pleje-centrene er der også en tilfredshed med muligheden for at tilkøbe ydelser, herunder bl.a. muligheden for som beboer at købe ledsagelse og kunne deltage i flere aktiviteter – og der-med aflaste de pårørende.

Ledere og medarbejdere i kommunen er generelt også glade for muligheden for at kunne tilbyde tilkøbsydelse. Tilkøbsydelse giver kommunen en mulighed for at imødekomme borgerens ønsker om ekstra ydelser, samtidig med at tilkøbsydelse i hjemmeplejen kan hjælpe til med at lave en hensigtsmæssig arbejdsplanlægning, herunder at tilkøbsydelse kan placeres i eftermiddagstimerne, hvor der typisk er mindre travlt.

De kommunale medarbejdere oplever tilkøbsydelse som et velkomment afbræk i daglig-dagen, men det fremhæves dog også af medarbejderne, at tilkøbsydelse kan være fysisk krævende, fx når der skal foretages hovedrengøring, og at medarbejderne udsættes for ar-bejdsstillinger og opgaver, som de ikke er vant til i deres daglige arbejde eller har kompe-tencerne til at udføre.

De private leverandører er generelt positive over for kommunens nye mulighed for at kunne tilbyde tilkøbsydelse. Flere private leverandører giver udtryk for, at det er positivt med en ligelig konkurrence mellem offentlige og private leverandører, og de frygter ikke en øget konkurrence på baggrund af den nye tilkøbsmulighed. Deres oplevelse er, at de kommunale timepriser har været høje og ikke helt konkurrencedygtige, samtidig med at tilkøbsydelse opfattes som en kerneaktivitet for dem som private leverandører, mens det tilsvarende, ifølge dem, ikke gør sig gældende for kommunen.

6.2 Perspektivering

I frikommuneforsøget har der også været et tilgrænsende forsøg i Gentofte Kommune, som kort vil blive inddraget her for at perspektivere evalueringens resultater. Det nævnte forsøg åbner mulighed for, at beboere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, der er visiteret til botilbud, kan købe ledsagelse af kommunale medarbejdere på ferier og kan få den nød-vendige hjælp undervejs³⁹. Der er tale om tilkøb, idet der er tale om individuelle ferier, der ligger ud over de fælles ferietilbud og endagsarrangementer, der ydes i tilbuddet⁴⁰.

³⁹ I dette forsøg er der givet dispensation i henhold til Servicelovens § 83, som det også er tilfældet for forsøget omkring tilkøbsydelse på ældreområdet.

⁴⁰ Der er forskellige rammer for fællesferie i de enkelte botilbud, men fællesferie på de bosteder, der indgår i forsøget, strækker sig typisk over 4-7 dage i løbet af et år.

Generelt er der tilfredshed blandt borgere samt kommunens ledere og medarbejdere omkring den fleksibilitet og velvilje i forhold til at imødekomme borgernes ønsker, som forsøget signalerer⁴¹. Samtidig har det været af principiel betydning for Gentofte Kommune at kunne tilbyde tilkøb af ledsagelse til feriemål for beboere i botilbud, så de kan få kendte medarbejdere til at ledsage sig.

Der har vist sig at være et reelt ønske om denne type ydelse. Der er i alt 32 beboere fordelt på to botilbud, som har benyttet sig af muligheden, og det er forholdsmæssigt en stor andel, idet forsøget kun har omfattet fire botilbud i Gentofte Kommune med i alt 149 beboere. Prisen for tilkøbsydelsen har været forholdsvis høj i forhold til de priser, som kommunerne har på området for praktisk hjælp og personlig pleje, men det har ikke været en væsentlig barriere. De fleste ferier er foregået i Danmark, men der er også blevet solgt ferier til de Kanariske Øer, hvor prisen har været op til 55.000 kr. pr. beboer⁴².

Samlet set bekræfter dette forsøgs overordnede resultater denne evalueringens fund. Der er en gennemgående tilfredshed blandt borgere og blandt kommunale medarbejdere og ledere med muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser. Samtidig ses det, at prisen for tilkøbsydelserne har været relativt høj⁴³. Forsøget kan dog fremvise et forholdsmæssigt større salg end forsøget omkring tilkøbsydelser på ældreområdet, og det kan tyde på en markant efterspørgsel efter ferie med kendte ledsagere for beboere i botilbud organiseret som en kommunal tilkøbsydelse.

⁴¹ Evalueringen af dette forsøg bygger på en intern evaluering foretaget af Gentofte Kommune i november 2015 og et interview foretaget af KORA med en kommunal chef i januar 2016.

⁴² 10 beboere har været på de Kanariske Øer, 2 beboere har været i Stockholm, mens de resterende beboere har været på ferie i Danmark. Ferierne har været med overnatning.

⁴³ Vurderingen at prisen er relativt høj bygger alene på en skønmæssig vurdering fra KORA af, hvad en ferierejse til fx de Kanariske Øer koster i forhold til ferierejser i øvrigt. Det har ikke været muligt at lave en sammenligning med, hvad private leverandører kan tilbyde af priser for tilsvarende ferierejser.

Litteratur

Andersson, K. (2010). Valfrihet och mångfald: ett dilemma för hemtjänsten [Choice and diversity: a dilemma for home help services]. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3-4): 308-325.

Andersen, T. K. (2007). Danskerne vil have tilkøbsydelse. *Mandag Morgen*, 7. juni 2007. Lokaliseret den 16. dec. 2012: <https://www.mm.dk/danskerne-vil-have-tilk%C3%B8bsydelse>.

Ankestyrelsen (2004). *Frit valg i ældreplejen – 22 private leverandørers erfaringer*. København: Ankestyrelsen.

Brogaard, L. & Hjelm, U. (2014). *Tilkøbsydelse på ældreområdet. En systematisk analyse af litteratur på området*. København: KORA.

Bureau, V., Theobald, H. & Blank, R. H. (2007). *Governing Home Care: A Cross-national Comparison*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bækgaard, M. (2011). *Frit valg i ældreplejen*. Aarhus: KREVI.

Deloitte (2013). Ældreområdet - internationale perspektiver. Social- og Integrationsministeriet, (side 63-75 og 105-140).

Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M. & Trydegård, G.-B. (2013). "Marketisation trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation. I: G. Meagher & M. Szebehely (red.): *Marketisation in Nordic Eldercare: a Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences* (Stockholm Studies in Social Work 30). Stockholm: Stockholm University & Normacare.

Eskelinen, L., Hansen, E. B. & Frederiksen, M. (2004). *Frit valg – erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*. AKF: København.

Fine, M. & Chalmers, J. (2000). 'User Pays' and Other Approaches to the Funding of Long-Term Care for Older People in Australia. *Ageing and Society*, 20(1): 5-32.

Gustafsson, Rolf Å. & Szebehely, M. (2007). Privat och offentlig äldreomsorg – svenska om-sorgsarbeters syn på arbetsmiljö och politisk styrning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (1): 47-66.

Hjalmarson, I. & Wänell, S. E. (2013). *Valfrihetens Lov. En studie om vad Lagen om valfrihet betyder för den som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna*. Stockholm: Äldrecentrum, Forskning och Utveckling.

Hjemmehjælpskommissionen (2013). *Fremtidens hjemmehjælp – ældres ressourcer i centrum for en sammenhængende indsats*. København: Social- og Integrationsministeriet, (kap. 4 og 7).

Karsio, O. & Anttonen, A. (2013). Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services. I: G. Meagher & M. Szebehely (red.): *Marketisation in Nordic Eldercare: a Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*. Stockholm: Stockholm University og Normacare

KL (2012). *Tilkøbsydelse vil gavne borgerne*. <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Tilkøbsydelse-vil-gavne-borgerneid99521/>.

- Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Finansministeriet, Forskningsministeriet, et al. (1999). *Friere valg på de kommunale serviceområder*. København: Finansministeriet, (side 109-133, 147-158 og 223-226).
- Konkurrensverket (2012). *Kommunernas valfrihetssystem - så fungerar konkurrensen. Delrapport* (Rapport 2012:1). Stockholm: Konkurrensverket.
- Konkurrensverket (2013). *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst. Slutrapport* (Rapport 2013:1). Stockholm: Konkurrensverket.
- Kröger, T. (2011). The adoption of market-based practices within care for older people: is the work satisfaction of Nordic care workers at risk? *Nordic Journal of Social Research*, 2 (special iss.): 1-14.
- KS (2013). *Friere brukervalg i hjemmetjensten*. KS FoU-prosjekt nr. 124016. Oslo: KS (side 23-83 og 163-197).
- Land, H. & Himmelweit, S. (2010). *Who Cares: Who Pays? A Report on Personalisation in Social Care Prepared for UNISON*. London: Unison.
- Liveng, A. (2013). *Fremtidens ældre og omsorgen for dem: Byrde eller guldgrube? 1*: F. Magnússon, J. Christensen & A. Liveng (red.) *Caresam: åldrande och utmaningar i Öresundsregionen - att arbeta med äldre i Sverige och Danmark*. Caresam Projektet. Roskilde & Malmö: Roskilde Universitet & Malmö Högskola, Institut för Socialt arbete.
- Madsen, P. G. H. & Andersen, I. H. (2007). *Tilkøbsydelse kan vende op og ned på velfærdsstaten*. Ugebrevet A4 d. 19. marts 2007: http://www.ugebreveta4.dk/tilkoebesydelser-kan-vende-op-og-ned-paa-velfaerdsstat_17854.aspx . Lokaliseret den 15. november 2012.
- Nielsen, M. L., Petersen, L. O., Danneskiold-Samsøe, B. & Ibfelt, E. H. (2005). *Fremtidens ældre – Scenarier for udgifterne til sundhed og pleje*. København: DSI.
- Petersen, O. H. & Hjelm, U. (2014). Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration (SJPA)*, 17(4): 3-20.
- Rambøll (2014): *Midtvejsrapport. Evaluering af frikommuneordningen*. København: Rambøll.
- Rostgaard, T., Andersen, M. H., Clement, S. L. & Rasmussen, S. (2013). *Omsorgsbetinget livskvalitet og hjemmehjælp - En ASCOT undersøgelse blandt hjemmehjælpsmodtagere*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Socialministeriet (2006). *Evaluering af Socialministeriets forsøg med personlige budgetter på hjemmehjælpsområdet*. København: Velfærdsministeriet.
- Socialstyrelsen (2004). *Konkurrensudsættningen inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007). *Kundval inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Statskontoret (2012). *Lagen om valfrihetssystem – Hur påverkar den kostnader og effektivitet i kommunerna?* Slutrapport (2012:15). Stockholm: Statskontoret.

Sunnevåg, K. J. (2003). *Innsatsstyrt finansiering - en modell for pleie- og omsorgstjenester* (SNF Rapport). Bergen: Samfunns- og Næringslivsforskning, (kap. 6 = Brukerbetaling for ulike pleie- og omsorgstjenester).

Svensson, M. & Edebalk, P. G. (2006). *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg* (Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:6). Stockholm: Konkurrensverket.

Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm: SKL.

Szebehely, M. (2011). Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. I: L. Hartman (red.): *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Forlag.

Szebehely, M., Trydegard, G.-B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition. *Health & Social Care in the Community*, 20(3): 300-309.

Tillväxtverket & Tillväxtanalys (2010). *Hur resonerar företagen om kundvalet? Intervjustudie med tretton företag inom primärvård och hemtjänst*. Stockholm: Tillväxtverket.

Tillväxtverket & Tillväxtanalys (2012). *Kunskapsutveckling om entreprenörskap inom vård och omsorg. Slutrapport*. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Vabø, M., Christensen, K., Jacobsen, F. F. & Trætteberg, H. D. (2013). Marketisation in Norwegian eldercare: preconditions, trends and resistance. I: G. Meagher & M. Szebehely (red.): *Marketisation in Nordic Eldercare: a Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*. Stockholm: Stockholm University og Normacare .

Bilag 1 Interviewguide

I det følgende er et eksempel på en interviewguide, som er blevet anvendt i undersøgelsen. Eksemplet er fra interviewene med medarbejdere i kommunen. Øvrige interviewguides med henholdsvis kommunale ledere, borgere og private leverandører er struktureret på samme måde.

Bilagstabel 1.1 Interviewguide

| Tilkøbsydelser på ældreområdet – medarbejdere | | | |
|--|---|--|------|
| Tema | Overordnede spørgsmål | Specifikke spørgsmål | Tid |
| Intro | Formål med interviewet Fortrolighed Lydoptagelse | | 5 |
| Implementering af forsøget | Hvordan har ordningen været organiseret i jeres kommune? Hvordan vurderer du graden af den ledelsesmæssige og politiske opbakning til projektet? Hvordan har dette projekt passeret ind i forhold til andre initiativer og dagsordener på området? Kan du fremhæve de mest centrale barrierer for implementeringen og organiseringen af projektet i kommunen? Kan du fremhæve nogle af de største drivkræfter for projektet i kommunen? | Ledelsen: Hvad var jeres motivation for at deltage i forsøget? Har I haft gavn af andre kommuners erfaringer med forsøg på området? Hvordan har Ældrerådet i kommunen modtaget projektet? | 10 |
| Udbud Udgangspunkt i kommunens liste over ydelser Udgangspunkt i lister over andre kommuners ydelser | Hvordan kom I frem til netop de ydelser, der er udbudt i kommunen? Har I foretaget justeringer i de ydelser, I udbyder? Hvad er dit indtryk af forholdet mellem merkøb og tilkøb, når borgerne har gjort brug af ordningen? Hvordan er borgerne blevet informeret om ordningen? | Ledelsen: Andre kommuner tilbyder fx også... Hvordan kan det være, at I ikke gør det? | 5-10 |
| Efterspørgsel Udgangspunkt i kommunens liste over køb | Hvorfor tror du, det netop er disse ydelser, der er blevet købt? Har du oplevet, at der er blevet efterspurgt ydelser, der ikke tilbydes? Hvem af de potentielle brugere er det, der har gjort brug af ordningen? Hvorfor? | | 5-10 |

Tilkøbsydelser på ældreområdet – medarbejdere

| Tema | Overordnede spørgsmål | Specifikke spørgsmål | Tid |
|---|---|--|------|
| | Hvem er det, der ikke har gjort brug af ordningen? Hvorfor? Er det dit indtryk, at det har en betydning for borgerne at have muligheden for tilkøb, uden nødvendigvis at gøre brug af den? Hvordan er det dit indtryk, at efterspørgslen vil se ud på længere sigt? | | |
| Vurdering af forsøget | Hvordan har ordningen påvirket arbejdstilrettelæggelsen? Hvordan passer de tilkøbte ydelser ind i arbejdsdagens rytme? Bliver tiden udnyttet bedre end før? Hvad er dit indtryk af borgernes tilfredshed med ordningen? | Medarbejdere: Hvilken betydning har ordningen haft for den rolle, du har over for borgeren? Ledelsen: Er det interessant for kommunen at arbejde videre med ordningen? | 10 |
| Prisfastsættelse | | Medarbejdere: Hvad er dit indtryk af prisens betydning for borgernes brug af tilkøbsydelser? Ledelsen: Hvordan er prisfastsættelsen foregået? Hvordan har I indregnet indirekte omkostninger i prisen? Hvordan er prisfastsættelsen dokumenteret? Har I justeret prisen løbende? Hvorfor? Har I gjort brug af den adgang/de oplysninger, I har om borgerne? | 10 |
| Udhuling af kerneydelser Udgangspunkt i kommunens definitioner af kerneydelser og visitationskriterier | Er der forekommet ændringer i definitionen af kerneydelserne? Er der forekommet ændringer i visitationskriterierne? Hvad er din vurdering af, hvorvidt ordningen kan påvirke de visiterede ydelser i fremtiden? | | 5-10 |
| Afslutning og evt. | Evt. relevante dokumenter eller materiale Mangler | Har du noget relevant materiale, vi skal have med? Er der øvrige forhold, som er vigtige at få med? | 5 |



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00