

EVALUERING AF FORSØGSORDNING MED STYRKET FRIT VALG INDEN FOR MAD- SERVICE PÅ ÆLDREOMRÅDET

Evalueringsrapport

Sundhedsstyrelsen
Oktober 2021

RAMBOLL

Dato **Oktober 2021**
Udarbejdet af **Rambøll Management Consulting**
Godkendt af **Sundhedsstyrelsen**
Beskrivelse **Evaluering af forsøgsordning med styrket frit valg inden for madservice på ældreområdet**

INDHOLD

1.	Indledning	4
1.1	Baggrunden for lovgivningen om fritvalgsbeviser på madservice	5
1.2	Forskellige kosttyper	6
1.3	Kort om fritvalgsbeviset	6
1.4	Kort om metoden for evalueringen	6
1.5	Læsevejledning	8
2.	Sammenfatning af forsøgskommunernes erfaringer	9
2.1	Information og vejledning til borgerne	9
2.2	Afregning af fritvalgsbeviser	10
2.3	Tilsyn med leverandørerne er kommunespecifikt	10
2.4	Samarbejde mellem kommune og leverandør	11
2.5	Aftale mellem borger og leverandør	11
3.	Varde Kommune	12
3.1	Fritvalgsbeviser på madservice i Varde Kommune	12
3.2	Information og vejledning til borgerne	14
3.3	Samarbejde mellem kommune og leverandør	15
3.4	Aftale mellem borger og leverandør	16
3.5	Afregning	17
3.6	Tilsyn	20
3.7	Varde Kommunes vigtigste læringer og erfaringer	22
4.	Helsingør Kommune	23
4.1	Fritvalgsbeviser i Helsingør Kommune	23
4.2	Information og vejledning til borgerne	25
4.3	Samarbejde mellem kommune og leverandør	27
4.4	Aftale mellem borger og leverandør	28
4.5	Afregning	29
4.6	Tilsyn	31
4.7	Helsingørs Kommunes vigtigste læringer og erfaringer	32
5.	Borgernes erfaring med fritvalgsbeviser	33
5.1	Karakteristik af borgere, som benytter fritvalgsbevis på madservice	33
5.2	Hvad er vigtigt for borgerne, når de vælger madleverandør	34
5.3	Borgernes vej til at modtage fritvalgsbeviser på madservice	35
5.4	Information og vejledning fra kommunen	35
5.5	Tilfredshed med ordningen	35
6.	Bilag 1: Metode	37
6.1	Lokale workshop og læringsseminar	38
6.2	Løbende statusmøder og statusnotater	38
6.3	Systematiske borgerinterviews	39
6.4	Casebesøg i forsøgskommunerne	40
6.5	Dokumentanalyse	41
	Bilagsrapport	Vedlagt

1. INDLEDNING

Mad og måltider har stor betydning for ældre borgere – og rummer samtidig et stort potentiale i relation til at skabe livskvalitet og bevare et godt helbred. De rette måltider sikrer ældre borgere en sufficient ernæring, som forebygger helbredssvigt og bidrager til at vedligeholde deres evne til at klare daglige gøremål. Det er således vigtigt, at ældre får dækket deres individuelle behov og ønsker til måltider, så de får appetit – også på livet.

Borgere, der ikke selv er i stand til at lave mad på grund af midlertidig eller varig nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, har mulighed for at blive visiteret til madservice via servicelovens § 83. Madservice er således et vigtigt element i at sikre ældre borgere med svækket fysisk eller psykisk helbred et godt måltid.

Frit valg inden for madservice er indført for at understøtte kvaliteten af maden og imødekomme borgernes individuelle behov og ønsker. Det frie valg har stor betydning for mange ældre, da det giver dem en oplevelse af selvstændighed og ejerskab over eget liv. Der er mulighed for et frit valg på flere områder for de ældre, bl.a. af rengøring og personlig pleje. Det frie valg er vigtigt i relation til madservice, da smag er individuel, og mange ældre har en holdning til, hvad det gode måltid er. For at sikre de ældres mulighed for at vælge den type mad, de foretrækker, skal borgerne ved visitation til madservice kunne vælge mellem forskellige leverandører. Kommunerne sikrer det frie valg ved at have flere godkendte leverandører af madservice, mens kommuner med kun en leverandør skal sikre, at borgerne kan benytte ordningen med fritvalgsbeviser.

Med finansloven i 2018 besluttede den tidligere regering og Dansk Folkeparti at styrke borgernes frie valg på ældreområdet, hvorfor der i perioden 2018-2021 blev afsat 16,2 mio. kr. til afprøvnings af en forsøgsordning for fritvalgsbeviser på madservice. Forud for forsøgsordningen blev der foretaget en foranalyse¹ af ordningen for fritvalgsbeviser på madservice af Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll). Foranalysen viser, at ordningen med fritvalgsbeviser på madservice bliver tilbudt i relativt få kommuner og bliver benyttet af borgere i et mindre antal kommuner. Ligeledes viser foranalysen, at ordningen indebærer særlige krav til både kommuner og leverandører. De særlige krav betyder, at kommunerne oplever ordningen som administrativt kompliceret, mens også flere kommuner oplever at mangle inspiration og erfaringer fra andre kommuner, der kan understøtte udviklingen af ordningen i deres kommune.

På baggrund af casestudier identificerede foranalysen fem byggesten som centrale i udformningen af en fritvalgsbevisordning på madservice. Med afsæt i foranalysen af ordningen fik forsøgsordningen til formål at 1) understøtte udviklingen af et mere brugervenligt fritvalgsbevis på madservice, 2) øge inddragelsen af private leverandører og 3) øge brugen af fritvalgsbeviser blandt borgere, der er visiteret til madservice.

Helsingør og Varde Kommuner ansøgte puljen *"Forsøgsordning med styrket frit valg inden for madservice på ældreområdet"* og har siden juni 2019 arbejdet med forsøgsordningen.

I forbindelse med forsøgsordningen har Rambøll bistået Sundhedsstyrelsen med løbende monitorering og evaluering af ordningen. Formålet med evalueringen er at indsamle viden og erfaringer fra de to forsøgskommuner i relation til:

¹ Foranalyse af brugen af fritvalgsbeviser på madservice, september 2018, Rambøll Management Consulting på vegne af Sundhedsstyrelsen.

- At tilrettelægge en mere brugervenlig anvendelse af fritvalgsbeviser på madservice
- At bidrage med centrale overvejelser om inddragelsen af private leverandører
- At udvikle informationsmateriale til borgere og leverandører
- At afprøve tilsyns- og afregningsmodeller.

Denne evaluering af forsøgsordningen med fritvalgsbeviser på madservice bidrager således med viden og erfaringer til udvikling af fritvalgsmodeller til kommuner, der allerede tilbyder fritvalgsbeviser såvel som til kommuner, der endnu ikke tilbyder ordningen, men overvejer at indføre ordningen på sigt.

1.1 Baggrunden for lovgivningen om fritvalgsbeviser på madservice

Serviceovens § 83 indebærer, at borgere, der ikke selv er i stand til at lave mad grundet midlertidig eller varig nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, kan blive visiteret til madservice i kommunen. Kommunerne er forpligtet til at sikre borgernes frie valg i relation til madservice, hvilket de kan gøre ved 1) at have flere godkendte leverandører af madservice eller 2) at benytte ordningen med fritvalgsbeviser på madservice.²

Valgfrihed



Ordningen med fritvalgsbeviser på madservice giver borgere, der er visiteret til madservice, mulighed for selv at indgå en aftale om levering af mad med en CVR-registreret virksomhed. Den enkelte kommune kan vælge, at leverandørerne skal leve op til særlige krav, hvilket potentielt kan begrænse antallet af leverandører.

Lovgivningen muliggør desuden, at borgerne kan benytte deres fritvalgsbeviser hos flere leverandører. I praksis betyder det, at borgerne kan skifte leverandør i løbet af en uge eller efter en vis periode, afhængig af hvor bindende aftalen med den enkelte leverandør er, samt hvor fleksibelt kommunen administrerer ordningen.

Tilskud til mad



Værdien af fritvalgsbeviset skal svare til kommunens omkostninger ved produktion og levering af tilsvarende ydelser ved kommunal madservice. Kommunen kan dog fastsætte en egenbetaling på op til 56 kr. (2021)³ for et dagligt måltid i form af en hovedret, uanset valg af leverandør. Kommunen kan efter eget valg give tilskud dels til hovedmåltid og baretter, dels til transport og administration.

Krav



Kommunalbestyrelsen har pligt til at stille kvalitetskrav til den leverandør, som borgerne måtte vælge via fritvalgsbeviset. Kvalitetskravene skal afspejle kommunalbestyrelsens kvalitetsstandarder for indhold og levering af hjælp efter serviceovens § 83, jf. serviceovens § 139. Fritvalgsbevisleverandørerne skal kunne levere mad under lignende krav, som dem kommunen opstiller for den/de øvrige leverandører af madservice. Kvalitetskravene skal være saglige og konkrete og må ikke være konkurrenceforvridende.

Tilsyn



Kommunalbestyrelsen har ifølge serviceovens § 151 c pligt til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik, som er omfattet af reglerne om frit valg, herunder madservice. Det er op til den enkelte kommune at bestemme, hvordan tilsynet med fritvalgsbevisleverandører tilrettelægges. Kommunen er forpligtet til at føre samme tilsyn med leverandører af madservice via fritvalgsbevis og de leverandører, kommunen har indgået kontrakt med om levering af madservice.

² Serviceoven, kapitel 16, § 83 Personlig hjælp, omsorg og pleje samt plejetestamenter.

³ Borger.dk – Madservice.

1.2 Forskellige kosttyper

Ældre borgere har forskellige behov i relation til kost og ernæring – afhængig af deres helbred og vægt mv. Madservice tilbyder således forskellige typer af kost for at imødekomme borgernes ernæringsmæssige behov. Konkret er der tale om tre forskellige kosttyper:

- **Normalkost** anbefales til raske ældre med normal appetit. Kosten følger anbefalingerne for normalkost og de officielle kostråd – og skal medvirke til at sikre en tilstrækkelig energi- og næringsstofindtagelse, der dækker den ældres behov⁴.
- **Dysfagivenlig kost** anbefales til ældre med problemer med tygge- og synkefunktionen. Kostens konsistens er modificeret, så borgerne kan indtage maden og ernæres sufficient på sikker vis⁵.
- **Kost til småtspisende** anbefales til ældre, der har bevaret spiseevnen, men som ikke er i stand til at indtage den mængde mad, der er nødvendig for at dække energi- og næringsbehovet. Kosten består af små, overkommelige portioner med stor energitæthed, fordelt på mange måltider⁶.

1.3 Kort om fritvalgsbeviset

Et fritvalgsbevis fungerer som et købsbevis, der giver borgeren mulighed for selv at vælge en CVR-registreret virksomhed til at levere en bestemt ydelse.

Kommunen udsteder et fritvalgsbevis på madservice til en borger enten fysisk via post eller elektronisk via e-Boks. Med fritvalgsbeviset i hånden kan borgeren selv vælge, hvilken virksomhed han/hun ønsker at få leveret mad fra. Borgeren afleverer fritvalgsbeviset til den valgte virksomhed, som udfylder beviset og indsender det til kommunen.

Til højre ses et eksempel på, hvordan et fritvalgsbevis kan se ud. Eksemplet er fra Varde Kommune.

Fritvalgsbevis til madservice Varde Kommune

Borgers navn _____
 CPR _____

Fritvalgsbeviset er gyldigt fra den: _____
 Beviset skal udstedes inden 4 uger - ellers bortfalder madservice bevilgningen

Fritvalgsbeviset omfatter:
 - Hovedet normalkost og hjertervelig diabeteskost
 - Bilet normalkost og hjertervelig diabeteskost
 - Udbringning

Underskrift modtager af Madservice
 Jeg giver hermed tilladelse til, at Varde Kommune kan anmode Udbetaling Danmark om at trække i min folkepension/feriepension til dækning af betaling for Madservice.

Dato og borgers underskrift _____

Nærmeste pårørende _____ Kin-
 taktilinformationer til nærmeste pårørende som kan bruges af madleveranderen i nødsituation, hvor der mod forventning ikke træffes nogen hjemme ved levering af maden. Ved at angive kontaktoplysninger samtykkes der til at der kan laves kontakt.
 Pårørendes navn: _____
 Telefonnummer: _____

Fritvalgsbeviset er først gyldigt, når Leverandøren har udfyldt fritvalgsbeviset, sikret en kopi til sig selv samt indsendt en kopi til:
 Visitationen, Varde Kommune, Frisvadvej 35, 8900 Varde, eller via sikker e-mail til: sikkerpost@varde.dk, møntet. Visitation.
 Vals af leverandør
 Virksomhedsnavn: _____
 Adresse: _____
 CVR-nummer: _____
 Telefonnummer: _____
 Dato for startdato: _____

Dato og underskrift leverandør _____

1.4 Kort om metoden for evalueringen

Metoden bag evalueringen er baseret på flere forskellige dataindsamlingsaktiviteter, herunder dokumentanalyse af skriftligt materiale, interviews med borgere og dybdegående casebesøg i de to kommuner. Metoden sikrer en systematisk evaluering af ordningens anvendelse samt afdækning af erfaringer med udfordringer og muligheder for udvikling af ordningen.

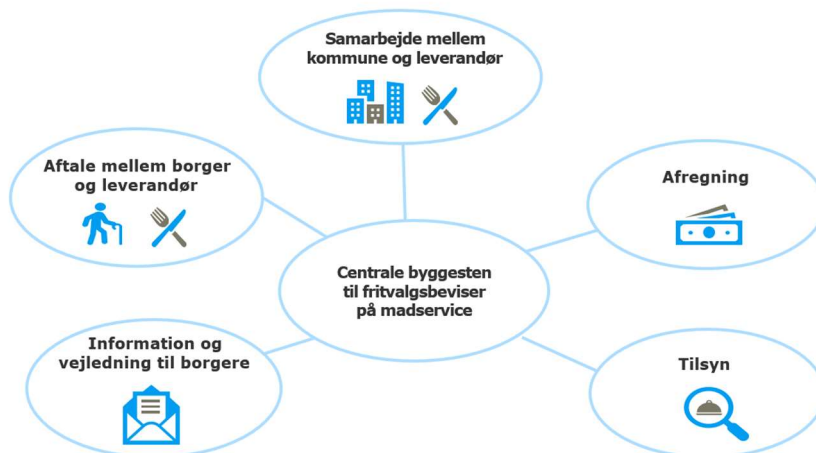
Evalueringen af forsøgsordningen i de to kommuner tager afsæt i de fem byggesten identificeret i foranalysen som centrale elementer i ordningen for fritvalgsbeviser på madservice. I dataindsamlingen og analysen har de fem byggesten således fungeret som centrale fokuspunkter og analysetematikker.

⁴ Normalkost, Den Nationale Kosthåndbog, besøgt d. 28. september 2021, link <https://kosthaendbogen.dk/content/normalkost-til-%C3%A6ldre>

⁵ Dysfagivenlig kost, Den Nationale Kosthåndbog, besøgt d. 28. september 2021, link <https://kosthaendbogen.dk/content/dysfagidid%C3%A6t-kost-med-modificeret-konsistens>

⁶ Kost til småtspisende, Den Nationale Kosthåndbog, besøgt d. 28. september 2021, link <https://kosthaendbogen.dk/content/kost-til-sm%C3%A5tspisende>

Figur 1: Fem centrale byggesten og fokuspunkter i evalueringen



Konkret er evalueringen baseret på følgende datakilder:

Lokale workshop og læringsseminar	Der er i forsøgsperiode afholdt workshop med fokus på en eller flere af de udvalgte byggesten med henblik på at skabe dialog om mulige løsningsmodeller mellem projektleder, ledere og nøglemedarbejdere. Herudover er der aftalt et læringsseminar i Varde Kommune med mulighed for deltagelse fra andre kommuner med interesse for fritvalgsbeviser med henblik på dele viden og fælles refleksion.
Løbende statusmøder og statusnotater	I forsøgsperioden er der afholdt individuelle statusmøder mellem projektlederne og Rambøll. På møderne har projektlederne orienteret om status på projekternes arbejde med udviklingspunkter, eventuelle justeringer eller udfordringer, som de er støt på undervejs, samt modtage sparring fra Rambøll efter behov. Med afsæt i statusmøderne har Rambøll udarbejdet kvartalsvise statusnotater til Sundhedsstyrelsen.
Systematiske borgerinterviews	Der er gennemført 112 korte systematiske telefoniske interviews med borgere, som anvender fritvalgsbeviser på madservice i de to forsøgskommuner. Formålet med interviewene med borgerne har været at afdekke borgernes oplevelse og tilfredshed med ordningen, herunder bl.a. oplevelsen af information/vejledning og administration.
Casebesøg i forsøgskommunerne	Der er gennemført dybdegående kvalitative casebesøg i de to forsøgskommuner for at få et dybere indblik i kommunernes afprøvning af indsatser i forhold til at øge brugen af fritvalgsbeviser med særligt fokus på kommunernes praktiske erfaringer. På casebesøgene er følgende interviewet: <ul style="list-style-type: none"> ✓ To projektledere ✓ Tre ledere (sundhedschefer, myndighedsledere) ✓ Fem medarbejdere (diætister og kostfaglige medarbejdere, økonomikonsulenter, visitatorer) ✓ Tre private leverandører ✓ To borgerrepræsentanter i styregruppe.
Dokumentanalyse	Inden casebesøgene i de to kommuner er der gennemført dokumentanalyse af dokumenter tilsendt fra forsøgskommunerne. Dokumenterne har bestået af projektbeskrivelser, interne rapporter, informationsmateriale til borgere og leverandører, fritvalgsbeviser og arbejdsgangsbeskrivelser.

1.5 Læsevejledning

Ud over det indledende kapitel består evalueringsrapporten af følgende kapitler:

- **Kapitel 2** sammenfatter kort evalueringens overordnede fund.
- **Kapitel 3** beskriver forsøgsordningen i Varde Kommune og afdækker kommunens erfaringer fra forsøget.
- **Kapitel 4** beskriver forsøgsordningen i Helsingør Kommune og afdækker kommunens erfaringer fra forsøget.
- **Kapitel 5** beskriver målgruppen af borgere, der på tværs af de to kommuner benytter fritvalgsbeviser samt deres oplevelser og erfaringer med fritvalgsbeviser på madservice.
- **Bilag 1** indeholder en dybdegående beskrivelse af den valgte metode for evalueringen.
- **Bilagsrapport** indeholder yderligere grafiske fremstillinger af resultater fra borgerinterviewene, som ikke er vist i kapitel 5 samt relevant materiale fra Helsingør og Varde Kommuner, herunder fritvalgsbevis, informationsmateriale mv.

2. SAMMENFATNING AF FORSØGSKOMMUNERNES ERFARINGER

I dette kapitel præsenteres en sammenfatning af de to forsøgskommuners centrale erfaringer med fritvalgsbeviser. I sammenfatningen fremhæves praktiske erfaringer, der kan være til gavn for kommuner, der ønsker 1) at arbejdere videre med brugen af fritvalgsbeviser eller 2) implementere ordningen med fritvalgsbeviser.

Samlet set oplever de to forsøgskommuner, at fritvalgsbeviser på madservice er værdifulde for borgerne, fordi fritvalgsbeviser giver borgerne mulighed for at vælge leverandør efter egne præferencer og dermed en oplevelse af værdighed. Forsøgskommunerne oplever samtidig, at fritvalgsbeviser ikke er lige optimalt for alle borgere, da de stiller krav til borgeren i form af at afsøge markedet for leverandører samt tage ansvar for at administrere ordningen. Ifølge kommunerne er det langt fra alle borgere i målgruppen for fritvalgsbeviser, der har ressourcer til at påtage sig denne opgave, hvorfor kommunerne oplever, at ordningen i højere grad kan varetages af ressourcestærke borgere.

Der har i projektperioden været forskellige udgangspunkter for forsøgsordningen og stor variation i anvendelsen af fritvalgsbeviser mellem de to forsøgskommuner. Varde Kommune havde allerede inden forsøgsordningen erfaringer med fritvalgsbeviser, og markant flere borgere har i forsøgsperioden benyttet fritvalgsbeviser i Varde Kommune sammenlignet med Helsingør Kommune. Kommunernes erfaringer fra forsøgsordningen er således baseret på forskellige forudsætninger og borgergrundlag. Forskellen på anvendelsen af fritvalgsbeviser i de to kommuner skyldes primært, at én af fritvalgsleverandørerne i Varde Kommune tidligere har været fast leverandør af madservice i kommunen, hvorfor leverandøren allerede havde et veletableret borgergrundlag – modsat Helsingør Kommune, hvor der inden projektperioden ikke var nogen borgere eller leverandører tilknyttet.

2.1 Information og vejledning til borgerne

Foranalysen viser, at brugen af fritvalgsbeviser stiller nye krav til borgerne og pålagde dem en ansvarsfuld opgave. De to forsøgskommunerne har i projektet gjort sig nogle centrale erfaringer i forhold til at imødekomme disse krav med information og vejledning til borgerne.



Information og vejledning til borgere bør gives i et let og forståeligt sprog. Forsøgskommunerne erfarer, at information og vejledning til borgerne om fritvalgsbeviser bør kommunikeres i et simpelt og letforståeligt sprog, hvor kommunen samtidig sikrer, at borgerne er informeret korrekt i henhold til kommunens forpligtelse. Det gælder, uanset om information og vejledning gives mundtlig eller skriftlig.

Mundtlig og skriftlig formidling bør supplere hinanden. De to kommuner peger på, at mundtlig og skriftlig formidling bør supplere hinanden. Mundtlig formidling giver borgerne mulighed for at få svar på eventuelle spørgsmål, hvilket kan sikre en bedre forståelse, mens et skriftligt materiale giver borgerne mulighed for at genbesøge det og drøfte det med pårørende.

Eksempler på leverandører letter borgerens forståelse af ordningen. Kommunerne erfarer, at det letter borgerens forståelse af ordningen og gør ordningen lettere anvendelig, hvis kommunen kan give eksempler på mulige typer af fritvalgsleverandører, fx slagtere, restauranter mv. Her skal andre kommuner dog være opmærksomme på, at det kan være konkurrenceforvridende og dermed i strid med konkurrenceklausulen, hvis kommunen anbefaler bestemte leverandører.

Medarbejderne skal klædes godt på. De to kommuner fremhæver, at det er væsentligt, at medarbejderne, herunder plejepersonale og visitatorer, får tilstrækkelig viden om ordningen for at kunne informere borgerne. En løsning kan være at udpege en eller to ressourcepersoner med indgående kendskab til ordningen, som informerer borgerne og kan give sparring til de andre medarbejdere.

Informationsmaterialet bør differentieres. Kommunerne oplever, at der i udviklingen af informationsmateriale til borgerne med fordel kan tænkes i differentiering af information og formidling til målgruppen, som er bred og mangfoldig og dermed ikke nødvendigvis skal informeres på samme måde.

2.2 Afregning af fritvalgsbeviser

Foranalysen peger på, at fritvalgsbevisordningen stiller nye krav til kommunerne, bl.a. i forhold til administration og afregning af fritvalgsbeviser. I forsøgsordningen har kommunerne gjort sig nogle konkrete erfaringer med netop dette.

Administrative arbejdsgange skal tilpasses borgergrundlaget. Kommunerne oplever, at lovgivningens udformning gør, at de administrative arbejdsgange i forsøgsordningen kan opleves som komplekse, bl.a. grundet manuelle indberetninger af betalinger og kontrol af leverandørernes regninger. I udviklingen af administrative arbejdsgange er det vigtigt at have fokus på, at arbejdsgangene er kompatible med antallet af borgere, som benytter ordningen i kommunen. Dette for at sikre, at arbejdsgangene ikke er for omstændelige og tidskrævende ved et større antal borgere.

Afregningsmodellen skal forventningsafstemmes med leverandørerne. Kommunerne erfarer, at forventningsafstemning med leverandørerne i relation til tidspunktet og kadencen for afregningen er vigtig for at undgå misforståelser og for at sikre et godt samarbejde.

Afregning bør foregå månedligt. De komplicerede arbejdsgange betyder, at kommunerne har valgt at foretage afregning på månedsbasis frem for ugentligt, hvilket reducerer tidsforbruget på afregning.

Fast indberetningsskabelon for borgerens køb letter arbejdsgangene. Kommunerne erfarer, at ensartet indberetning ved brug af skabeloner letter den administrative opgave med afregning for leverandørerne. Dette kan gøres via en standard Excel-skabelon.

2.3 Tilsyn med leverandørerne er kommunespecifikt

Foranalysen viser ligeledes, at ordningen med fritvalgsbeviser stiller nye krav til kommunerne i relation til tilsyn og kvalitetskrav i forhold til næringsindholdet i maden. I det følgende præsenteres to centrale erfaringer med tilsyn, som kommunerne har gjort sig i forsøgsordningen.

Udform kvalitetskrav, som er letforståelige og sikrer borgerne et frit valg. I bestemmelsen af kvalitetsmålene har det været vigtigt for kommunerne at finde en balance, som sikrer borgerne fornøden kvalitet i maden, men samtidig respekterer deres frie valg af leverandør af madservice. Ligeledes har det været vigtigt at udforme nogle konkrete krav, hvor det er let at vurdere, hvorvidt leverandørerne lever op til dem eller ej.

Krav om fødevarekontrol. De kommuner, som skal indføre fritvalgsbeviser på madservice, bør overveje, hvorvidt det er relevant at indføre krav i kvalitetsmålene om, at leverandørerne overholder fødevarekontrollen for at sikre muligheden for at kunne udelukke en leverandør ved gentagne anmærkninger fra fødevaremyndighederne.



2.4 Samarbejde mellem kommune og leverandør

Foranalysen peger på, at et velfungerende samarbejde mellem kommune og leverandører har stor betydning for ordningens succes. Dette genfindes i forsøgsordningen, hvor de to kommuner særligt har haft gode erfaringer med følgende elementer:

Informér og inddrag leverandørerne. Kommunerne erfarer, at det i det indledende samarbejde er værdifuldt at have en dialog med leverandørerne om ordningen samt løbende at understøtte leverandøren med viden om ordningen – gerne både mundtligt og skriftligt.

Dialog- og behovsbaseret samarbejde. Leverandørerne oplever det værdifuldt, at den daglige dialog mellem kommune og leverandør har været dialog- og behovsbaseret og med mulighed for løbende dialog om udfordringer frem for skemalagte møder.

Fast kontaktperson hos kommunen, som de kan rette spørgsmål til. Leverandørerne erfarer, at det er vigtigt at have en fast kontaktperson hos kommunen, som de kan ringe til, hvis de har spørgsmål til ordningen eller ser noget anderledes hos en borger, fx hvis de møder en lukket dør.

Kontaktoplysninger om borgerens pårørende. Leverandørerne oplever, at det har en stor værdi at have kontaktoplysninger på borgerens pårørende. Det kan bl.a. blive anført på fritvalgsbeviset af kommunen eller borgeren selv.



2.5 Aftale mellem borger og leverandør

Erfaringer fra forsøgsordningen peger på, at kommunikationen og samarbejdet mellem borger og leverandør er afgørende for en vellykket aftale. De to kommuner har særligt oplevet to afgørende elementer for aftalen mellem borger og leverandør:

Leverandøren støtter borgeren i tilmeldingen til ordningen. Både kommunerne og leverandørerne oplever, at mange borgere har svært ved at tilmelde sig ordningen. Flere leverandører hjælper gerne borgerne med tilmeldingen, men oplever, at ordningen kan lettes for borgeren, fx ved at fritvalgsbeviset bliver sendt direkte til leverandøren, hvis borgeren allerede ved visitering ved, hvilken leverandør han/hun ønsker.

Borgere og leverandører afklarer borgerens behov. Nogle leverandørerne oplever stor værdi af en indledende dialog med borgerne om deres behov, allergener eller specifikke ønsker til maden. Denne tilgang skaber en god dialog og godt samarbejde mellem borger og leverandør.

Ud over de nævnte erfaringer oplever de to forsøgskommuner, at lovgivningens karakter og kompleksitet har besværliggjort implementeringen af ordningen og brugen af fritvalgsbeviser – for både borger, leverandør og kommune. Kommunerne oplever, at lovgivningen, bl.a. i relation til tilsyn og kvalitetskrav, har medført komplicerede arbejdsgange med ordningen. Derudover oplever de to forsøgskommuner, at lovgivningens karakter har begrænset kommunernes muligheder for at afprøve og udforske potentialer i ordningen med fritvalgsbeviser – det gælder både på borger-, leverandør- og administrationsniveau.

3. VARDE KOMMUNE

Varde Kommune havde allerede erfaringer med fritvalgsbeviser på madservice forud for forsøgsordningen, da fritvalgsbeviser på madservice er blevet anvendt siden 2016 i Varde Kommune. Ved opstart af forsøgsordningen anvendte et flertal af de visiterede borgere til madservice fritvalgsbeviser.



Dette skyldes, dels at Varde Kommune har fået implementeret faste arbejdsgange for ordningen og udbredt kendskabet til fritvalgsbeviser blandt borgere såvel som medarbejdere, dels at én af fritvalgsleverandørerne i Varde Kommune tidligere har været fast leverandør af madservice i kommunen, hvorfor leverandøren allerede havde et veletableret borgergrundlag. Varde Kommune har således flere års erfaring med at anvende fritvalgsbeviser på madservice samt kendskab til de udfordringer, der er forbundet med ordningen.

I de kommende afsnit kan der læses mere om, hvilke erfaringer ledere, medarbejdere og leverandører i Varde har gjort sig i projektperioden.

3.1 Fritvalgsbeviser på madservice i Varde Kommune

Dette afsnit beskriver baggrunden for Varde Kommunes arbejde med forsøgsordningen om fritvalgsbeviser på madservice samt anvendelsen af ordningen i dag. Ligeledes præsenterer afsnittet, hvilke primære fokusområder Varde Kommune har haft i afprøvningen af forsøgsordningen.

Kapitlet bygger på følgende datakilder:

Interviews 	Dokumentanalyse 
Interviews med følgende aktører fra Varde Kommune: <ul style="list-style-type: none"> • Projektleder • Myndighedschef • Diætist og faglig konsulent • Visitor • Administrativ medarbejder • Leder for Borgerservice • De to fritvalgsbevisleverandører 	Analyse af dokumenter tilsendt af Varde Kommune. Dokumenterne har bestået af: <ul style="list-style-type: none"> • Projektbeskrivelse • Interne rapporter • Informationsmateriale til borgere og leverandører • Fritvalgsbeviser • Arbejdsgangsbeskrivelser

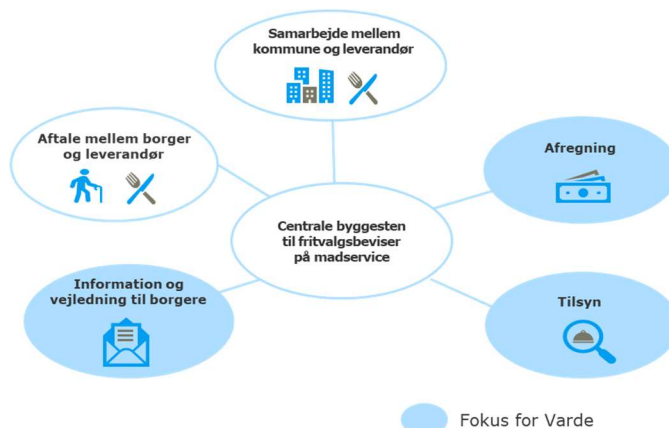
Baggrunden for forsøgsordningen i Varde Kommune

I Varde Kommune har fritvalgsbeviser på madservice været anvendt siden 2016 – en mulighed, som flertallet af de visiterede borgere benytter sig af. Varde Kommune anvender i dag fritvalgsbeviser som et alternativ til den faste leverandør under udbudsmodellen⁷. Tidligere har Varde Kommune gjort brug af godkendelsesmodellen med to tilknyttede leverandører, hvor den ene leverandør i dag er fritvalgsbevisleverandør. Den pågældende leverandør leverede allerede mad til en stor andel borgere visiteret til madservice i Varde Kommune, hvorfor kundegrundlaget var etableret ved opstart af ordningen med fritvalgsbeviser. Efterfølgende blev endnu en leverandør tilknyttet ordningen med fritvalgsbeviser. Medarbejderne i Varde Kommune har således flere års erfaring med at anvende fritvalgsbeviser på madservice samt kendskab til de udfordringer, der er forbundet med ordningen.

Som tidligere beskrevet tager evalueringen af forsøgsordningen afsæt i fem centrale byggesten (jf. afsnit 1.2).

Varde Kommune har i forsøgsperioden arbejdet med alle fem byggesten, men primært haft fokus på tre af de fem byggesten: *Information og vejledning til borgere, afregning og tilsyn*. Ifølge Varde Kommune har de tre byggesten været i fokus for at sikre et bedre samarbejde med de to faste leverandører og gennemsigtighed i afregningen. Indeværende kapitel om erfaringer fra Varde Kommune er på denne baggrund primært centreret om erfaringer vedrørende de tre byggesten.

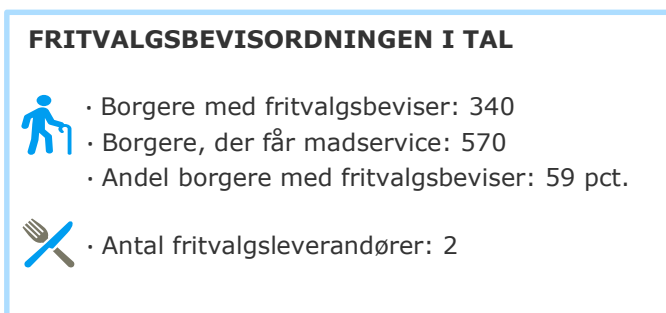
Figur 2: Vardes primære fokus på de fem centrale byggesten



Anvendelsen af fritvalgsbeviser i dag

Fritvalgsbevisordningen i Varde Kommune er i dag en etableret ordning, der bliver anvendt af en stor andel af borgere, som er visiteret til madservice. Ifølge Varde Kommune giver den nuværende kvalitetsstandard vide rammer for, hvilke borgere der kan blive visiteret til madservice. Kvalitetsstandardens foreskriver: *"Borgere, som på grund af midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, ikke er i stand til at lave sin daglige mad selv"*⁸. Det fremgår ligeledes, at for de borgere, som bor i eget hjem, er det muligt at bestille en hovedret og en bi-ret pr. dag, og borgeren skal som minimum bestille en hovedret tre dage om ugen (se bilagsrapport 3.2). I Varde Kommune er det muligt at få konsistentilpasset kost hos de to leverandører af fritvalgsbeviser, men ikke diætkost. I forsøgsperioden har antallet af borgere været uændret, imens der i perioden har været tilknyttet fire forskellige leverandører, hvoraf der på nuværende tidspunkt er to tilbageværende. De to leverandører, henholdsvis et hotel og en kro, leverer dagligt et varmt måltid bestående af traditionel dansk mad, mens leverandøren under udbudsordningen leverer kølemad til

Figur 3: Fritvalgsbevisordningen i tal



⁷ Udbudsmodellen: Kommunen udbyder en eller flere ydelser i et distrikt eller i hele kommunen. Kommunen kan byde på opgaven på lige fod med de private leverandører. Det frie valg etableres ved, at kommunen vælger to til fem leverandører, som borgeren kan vælge imellem. Kommunen kan kun fortsætte som leverandør, hvis kommunens kontrolbud er blandt de bedste.

⁸ Kvalitetsstandarder og indsatskatlog – Ældreområdet i Varde Kommune.

borgeren en gang om ugen. I dag benytter mere end halvdelen af alle borgere, som er visiteret til madservice, et fritvalgsbevis hos en af de to leverandører i forsøgsordningen. Ifølge kommunen skyldes dette dels, at en af de to leverandører tidligere har været godkendt leverandør under godkendelsesmodellen, hvorfor de allerede leverede mad til en stor del af de borgere, der var visiteret til madservice. Da Varde Kommune valgte at skifte til udbudsmodellen, valgte den pågældende leverandør ikke at søge som leverandør, men ønskede i stedet at tilbyde borgerne mad på fritvalgsbeviser. Kommunen oplever også, at årsagen til den store tilknytning til ordningen skyldes, at borgerne foretrækker varm og klassisk dansk mad, som er den type mad, de to fritvalgsbevisleverandører primært laver. Ifølge kommunen sætter borgerne desuden stor pris på den daglige levering af maden og den tryghed, det giver borgeren.

Kommunen peger på, at gruppen af borgere, som benytter fritvalgsbeviser, primært er ressourcestærke borgere med et stærkt netværk og økonomiske ressourcer. Ligeledes fortæller kommunen, at de borgere, som vælger fritvalgsbeviser, er karakteriserede ved, at de sætter stor pris på og er glade for at kunne få varm mad hver dag, samtidig med at de har mulighed for at vælge en lokal leverandør, som de og deres pårørende kender og er trygge ved.



Visitorator beskriver målgruppen af borgere, der anvender fritvalgsbeviser

De borgere, der ikke har pårørende, får mad fra den godkendte leverandør, fordi de ikke har nogen til at hjælpe sig. Der er også borgere, der vælger fritvalgsbeviser selv, men det er de stærkeste af dem, som får madservice.

Visitorator

3.2 Information og vejledning til borgerne



Varde Kommunen har i forsøgsordningen gjort sig en række overvejelser om den information og vejledning, de giver til borgerne om fritvalgsservice, hvilket særligt har ført til to erfaringer:

- **Det er vigtigt at tydeliggøre borgerens ansvar.** Det er vanskeligt at formidle lovgivningen på en måde, som borgeren forstår, og samtidig sikre, at borgeren er informeret korrekt i henhold til kommunens forpligtelse. Visitoratorer m.fl. bør være tydelige om borgerens eget ansvar i forhold til ordningen. Det indebærer fx at tydeliggøre, at det er borgeren selv, der skal have kontakten med leverandøren.
- **Det øger borgerens forståelse at kende mulige leverandører.** I de tilfælde hvor borgerne ikke har kendskab til leverandører, er det kommunens erfaring, at det letter borgerens forståelse af ordningen at forklare, hvilke typer af leverandører andre borgere benytter, fx lokale restauranter eller kroer.

I Varde Kommune modtager borgerne information og vejledning om fritvalgsbeviser både skriftligt og mundtligt. I kommunen får borgerne information om deres mulighed for modtage et fritvalgsbevis, når de bliver visiteret til madservice eller i tilfælde af, at borgeren henvender sig med spørgsmål i relation til ordningen – det sker særligt efter dialog med leverandører eller pårørende. Hvis borgeren ønsker at anvende fritvalgsbeviser, sender den kommunale visitorator eller medarbejder efter samtalen informationsmateriale om ordningen og fritvalgsbeviset til borgeren via e-Boks.

Det er vigtigt at tydeliggøre borgerens ansvar

Varde kommune oplever, at den største udfordring med at informere og vejlede borgere om fritvalgsbeviser er den komplekse lovgivning på området. Kommunen fortæller, at det er vanskeligt at formidle lovgivningen på en måde, som borgeren forstår, og samtidig sikre, at borgeren er informeret korrekt i henhold til kommunens forpligtelse.

En test af Varde Kommunes informationsmateriale hos en række borgere i målgruppen i den indledende fase af forsøgsperioden viser, at det især var vanskeligt at få formidlet borgerens ansvar, herunder at ordningen er en aftale mellem borgeren og leverandøren, samt at borgeren har ansvaret for at varetage dialogen med leverandøren om både praktiske og økonomiske forhold.

På baggrund af disse oplysninger har Varde Kommune haft fokus på at tydeliggøre de formelle krav i informationsmaterialet, som leverandøren af fritvalgsbeviser skal efterleve samt værdien af fritvalgsbeviset, herunder et eksempel på borgerens mulige betaling. Varde Kommune har desuden prioriteret, at medarbejderne i visitationen skal understøtte det skriftlige materiale med en tydelig mundtlig kommunikation, da det giver mulighed for at uddybe og besvare evt. opklarende spørgsmål fra borgeren. Medarbejderne gør særligt borgerne opmærksomme på følgende:

- Borgeren har ansvaret for at kontakte en ønsket leverandør og indgå en kontrakt.
- Borgeren har ansvaret for at gå i dialog med leverandøren, hvis der er noget, borgeren er utilfreds med.
- Brug af fritvalgsbeviser kan være forbundet med en ekstrabetaling, fx til transport mv.
- Borgeren skal selv afmelde eller sætte leveringer på pause hos leverandøren i tilfælde af ferie, hospitalsindlæggelse mv.



Visitator understreger vigtigheden af at tydeliggøre borgerens ansvar

Det er vigtigt, at borgerne selv har ansvaret for kontakten med leverandøren, samt at visitatorerne informerer om ekstra betaling. Vi oplever, at borgerne ikke altid forstår, at de selv har ansvaret i denne ordning.

Visitator

Det øger borgerens forståelse at kende mulige leverandører

I Varde Kommune oplever de, at borgerne på grund af den høje anvendelse af fritvalgsbeviser i vid udstrækning har kendskab til de mulige lokale leverandører, hvorfor kommunen kun i begrænset omfang finder det nødvendigt at understøtte borgerens valg af leverandør. I de tilfælde hvor borgerne ikke har kendskab til leverandører, er det kommunens erfaring, at det letter borgerens forståelse af ordningen at forklare, hvilke typer leverandører andre borgere benytter, fx lokale restauranter eller kroer. Varde Kommune fortæller ikke direkte om specifikke leverandører, hvilket skyldes, at kommunen, ikke ønsker at skabe konkurrenceforvridende forskelsbehandling mellem mulige leverandører. Dette gælder også i Helsingør, jf. næste kapitel.

3.3 Samarbejde mellem kommune og leverandør

Samarbejdet mellem Varde Kommunen og leverandørerne er i forsøgsordningen blevet forbedret, hvilket primært skyldes følgende erfaring:

- **En dialog- og behovsbaseret tilgang understøtter et tæt samarbejde.** Varde Kommune har en dialog- og behovsbaseret tilgang til samarbejdet med leverandørerne. Tilgangen betyder, at leverandørerne oplever, at de kan kontakte kommunen med spørgsmål eller lignende ved behov. Både kommunen og leverandørerne oplever, at tilgangen har understøttet et godt og tæt samarbejde mellem de to parter.

En dialog- og behovsbaseret tilgang understøtter et tæt samarbejde

I Varde Kommune bygger samarbejdet mellem leverandørerne og kommunen på en dialogbaseret tilgang med udgangspunkt i kommunens og leverandørernes behov for kontakt og sparring i forhold til ordningen. Det betyder, at kommunen ikke har skemalagte møder med leverandørerne,



men at parterne blot sender e-mails, foretager telefonopkald eller aftaler fysiske møder efter behov.

Samarbejdet mellem kommunen og leverandørerne blev igangsat med et fastlagt fysisk opstartsmøde. For især leverandørerne var dette fysiske opstartsmøde udslagsgivende i forhold til at etablere den dialog- og behovsbaserede kontakt i samarbejdet. Det fysiske opstartsmøde var særlig vigtigt for leverandørerne, da de efterfølgende oplevede det som værende lettere at tage mere 'uformelt' kontakt til kommunen, fx telefonisk. Både Varde Kommune og leverandørerne italesætter, at de sætter pris på den dialog- og behovsbaserede tilgang i samarbejdet, og uddyber, at forsøgsordningen har givet dem et tættere samarbejde end tidligere. I forlængelse heraf uddyber begge parter, at det dialogbaserede samarbejde har skabt et forum for dialog om ændringer og forbedringer af forsøgsordningen.



Fritvalgsleverandør er tilfreds med samarbejdet med kommunen

Fritvalgsbeviser har givet mig en følelse af, at jeg har en bedre kontakt med kommunen. Det er så meget nemmere at sende en mail eller ringe til hinanden. Det betyder meget, at vi har siddet overfor hinanden til møder om fritvalgsbeviser.

Fritvalgsleverandør

Samtidig lægger leverandørerne vægt på, at ordningen er økonomisk fordelagtig for dem, da den sikrer indbetaling for de måltider, som leverandørerne har leveret til borgerne. Trods dette lægger leverandørerne også vægt på et ønske om, at kommunen bør være opmærksom på, at ordningen ikke er leverandørernes primære indtægtskilde, hvorfor samarbejdet ikke må være for tidskrævende for leverandørerne.



3.4 Aftale mellem borger og leverandør

Aftalen og samarbejdet mellem leverandører og borgere har i Varde Kommune generelt været velfungerende, hvor leverandørerne har gjort sig tre konkrete erfaringer:

- **Borgeren støttes af leverandøren i tilmeldingen til ordningen.** Leverandørerne oplever, at mange borgere har svært ved at tilmelde sig ordningen selv. Leverandørerne hjælper gerne borgerne med tilmeldingen, men oplever alligevel, at det er et udtryk for, at tilmeldingen bør simplificeres, fx ved at fritvalgsbeviset bliver sendt direkte til leverandøren, hvis borgeren allerede ved visitering ved, hvilken leverandør borgeren ønsker.
- **Leverandørerne har et fast kontaktpunkt hos kommunen.** Leverandørerne har et fast telefonnummer eller en kontaktperson, som de kan ringe til, hvis de ser noget anderledes hos en borger, fx hvis de møder en lukket dør.
- **Dialogen med borgerne foregår i hjemmet eller pr. telefon.** Borgerne taler primært med leverandørerne, når maden bliver leveret, mens leverandørerne kontakter borgerne telefonisk. I forlængelse heraf sætter leverandørerne stor pris på, at de har modtaget kontaktoplysninger på pårørende til borgerne, hvilket de ikke havde førhen.

Borgeren støttes af leverandøren i tilmeldingen til ordningen

Borgere, som har valgt at anvende et fritvalgsbevis, vil efter at have modtaget fritvalgsbeviset via e-Boks, skulle tale med en mulig leverandør og indgå aftale om madservice. Det er borgerens eget ansvar at få underskrevet beviset, hvilket for en række borgere er udfordrende og kræver hjælp fra de pårørende. I nogle tilfælde bliver fritvalgsbeviset aldrig anvendt, da det ikke er muligt for borgeren at få det udfyldt uden hjælp. Andre borgere henvender sig til leverandørerne med henblik på at få hjælp til at udfylde fritvalgsbeviset. Leverandørerne er gerne behjælpelige

med at udfylde fritvalgsbeviset for borgerne. I forlængelse heraf efterspørger leverandørerne, at fritvalgsbeviset bliver sendt direkte til dem, såfremt en borger ved visitation allerede vælger en kendt leverandør. Leverandørerne oplever, at det ville sparre borgerne for besvær og sikre, at borgerne hurtigt får leveret mad.

Leverandørerne efterspørger et fast kontaktpunkt hos kommunen

Leverandørerne er i deres daglige dialog med borgerne opmærksomme på borgernes velbefindende og ønsker at understøtte deres brug af ordningen. Leverandørerne fortæller, at de igennem flere ugentlige leverancer naturligt får indsigt i borgernes liv, hvilket betyder, at de også kan opdage, hvis noget virker anderledes hos borgeren, fx hvis de møder en lukket dør. Leverandørernes praksis er her, afhængigt af situationen, enten at kontakte en pårørende, hjemmesygeplejen, 112 eller lignende. Varde Kommune har udleveret kontaktoplysninger til leverandørerne og procedure over, hvad de skal gøre, når de ser noget mistænkeligt hos en borger, men leverandørerne har kun begrænset kendskab til fritvalgsbevisordningen, hvorfor det er vigtigt for kommunerne at sikre sig leverandørernes kendskab til sådanne aftaler.

Dialogen med borgerne foregår i hjemmet eller pr. telefon

Den primære kontakt mellem borgerne og leverandørerne foregår, når maden bliver leveret eller via telefon. Leverandørerne beskriver, at det primært er borgerne, som henvender sig til leverandørerne, når maden bliver leveret, mens leverandørerne foretrækker at kontakte borgerne telefonisk. Leverandørerne i Varde Kommune har dog tidligere oplevet, at det til tider kan være svært at få fat på borgere telefonisk, fx i forbindelse med manglende betalinger, eller at borgeren ikke er hjemme. For at imødekomme denne problemstilling er der efter aftale mellem leverandører og kommunen tilføjet kontaktoplysninger på pårørende på fritvalgsbeviset, hvilket har skabt tryk og gjort det lettere for leverandørerne at få kontakt til pårørende.



Fritvalgsleverandør oplever, at borgerne er glade for varm mad og besøg

Der er mange borgere, der sætter pris på den personlige levering af varm mad direkte til bordet af en lokal leverandør, de kender. Det er et meget stort plus, at de får et besøg hver dag.

Fritvalgsleverandør

3.5 Afregning

Varde Kommune har i forsøgsperioden gjort sig en række overvejelser om procedurer og arbejdsgange for afregning af fritvalgsbeviser, hvilket særligt har ført til tre erfaringer:

- **Kommunen bør kun varetage betaling af borgerens hoved- og biretter.** Tidligere varetog Varde Kommune betalingen af de ekstra retter, som borgere måtte bestille hos leverandørerne. Kommunen oplevede dette som en administrativ kompleksitet, hvorfor de i dag kun varetager afregning af borgerens hoved- og biretter, som er bevilget af fritvalgsbeviset.
- **Udvikle en fast indberetningsskabelon.** Varde Kommune oplevede tidligere, at leverandørerne indberettede borgernes bestillinger forskelligt. Kommunen har derfor udviklet et Excel-ark til leverandørerne, som sikrer ens praksis i forhold til indrapportering af bestillinger.
- **Udspecificering af borgerens regning.** På nuværende tidspunkt har Varde Kommunen ikke mulighed for at sende en udspecificeret regning over bestillinger hos leverandørerne direkte til borgerne. Dette betyder, at kommunen ikke kan fortælle borgere præcis, hvilke måltider de betaler for. Varde Kommune ønsker derfor, at regningerne bliver udspecificeret i fremtiden.

Varde Kommunes afregningsmodel

I Varde Kommune benyttes der en afregningsmodel for fritvalgsbeviser, som er beskrevet nedenfor og illustreret i figur 4.

1. Leverandører i fritvalgsordningen sender månedligt eller oftere efter aftale med kommunen en samlet opgørelse for den leverede mad til kommunens administration samt en faktura. Her anvender leverandørerne en indberetningskabelon i Excel, udleveret af Varde Kommunes administrative medarbejder. Opgørelsen indeholder angivelse af antal retter og den samlede pris for den leverede mad i perioden. Leveringsomkostninger er inkluderet i fritvalgsbevisets værdi og indgår derfor ikke i fakturaen. Opgørelsen og fakturaen er ikke udspecificeret yderligere, dvs. at kommunen af fakturaen ikke kan se, hvilke måltider der er blevet leveret til borgeren, samt hvad prisen er på de enkelte måltider. Efter at kommunen har modtaget regningen fra leverandøren, krydstjekker kommunen, om borgerne på listen er visiteret til madservice.
2. En administrativ medarbejder i Varde Kommune trækker borgerens egenbetaling for maden via pensionssystemet.
3. Efterfølgende sender den administrative medarbejder værdien af fritvalgsbeviset på hhv. 51,85, pr. hovedret og 16,85 kr. pr. bired samt borgerens egenbetaling til leverandøren.
4. Leverandøren sender samtidig en eventuel ekstraregning direkte til borgeren for evt. ekstra bestillinger, fx mad til besøgende familiemedlemmer, som borgeren selv betaler.

Figur 4: Varde Kommunes afregningsmodel

Kommunen bør kun varetage betaling af borgerens hoved- og biretter

For at mindske den administrative del valgte Varde Kommune tidligt i forsøgsperioden kun at gøre det muligt at sende fakturaer på hoved- og biretter og ikke de eventuelle ekstra bestillinger, borgerne kan foretage hos leverandørerne. Dette skyldes, at leverandørerne tidligere har kunnet tilføje eventuelle ekstra retter, fx mad til gæster eller smørrebrød ved særlige lejligheder, hvorefter kommunen betalte det samlede beløb til leverandøren og trak det samlede beløb hos borgeren inkl. retter, som ikke var bevilget af fritvalgsbeviset. Denne praksis betød, at leverandørerne var sikrede betaling i tilfælde af, at borgeren gik bort, og der ikke var penge i boet til betaling af regningen, eller hvis borgeren undlod at betale sin regning. Varde Kommune oplevede at have en ekstra administrativ byrde ved den model samt fandt det ikke passende at skulle varetage betaling for mere, end hvad borgeren var bevilget.

Udvikle en fast indberetningskabelon

Varde Kommune oplevede i den første del af forsøgsperioden, at leverandørerne indrapporterede borgernes bestillinger på forskelligvis, fx fakturaer, Word-dokumenter mv. Dette resulterede i ekstra administrativt arbejde til den afregningsansvarlige med at gennemgå og indføre oplysningerne i kommunens regnskabssystem. For at sikre en ens indberetning og derved mindske det administrative arbejde har Varde Kommune udviklet en indberetningskabelon i Excel-format til leverandørerne (se bilagsrapport 3.7). Her indtaster leverandørerne de enkelte oplysninger, og den afregningsvarlige medarbejder kan overføre oplysninger til eget system uden forudgående tilpasninger af oplysninger.



Elektronisk indberetning vil lette de administrative arbejds gange

I forhold til det administrative arbejde har vi måtte erkende, at vi ikke kan gøre det nemmere på nuværende tidspunkt. En løsning, som vil lette det administrative, vil være, hvis leverandørerne kunne indberette elektronisk via et godkendt system.

Projektleder

Udspecificering af borgerens regning

Ifølge Varde Kommune bør andre kommuner sikre sig, at kommunerne kan sende en udspecificeret regning på de måltider, de leverer til borgeren. I dag er det ikke muligt for Varde Kommune at sende en udspecificeret regning, hvor antal hovedretter, biretter og enhedspris fremgår. Dette betyder i praksis, at borgerne ikke kan se, hvor mange hoved- og biretter de betaler for. Denne proces resulterer ofte i, at borgere eller pårørende kontakter kommunen med spørgsmål til deres betaling, hvorefter kommunen må henvise til leverandøren. På baggrund af disse erfaringer overvejer Varde Kommune at stille krav om, at leverandørerne indberetter udspecificerede oplysninger via PensionDanmark, som muliggør, at en detaljeret beskrivelse kan sendes videre til borgerne. Det finder Varde Kommune relevant, da begge leverandører i dag har et betydeligt antal borgere. Blandt leverandørerne er der forståelse for en sådan praksis.

Varde Kommunes overvejelser om alternative afregningsmodeller

I forsøgsperioden har Varde Kommune undersøgt alternative modeller for afregning, som kan skabe mindre administration, bedre information mellem kommune, borgere og leverandør og gøre ordningen lettere forståelig for borgerne. Kommunen udtænkte her med afsæt i deres erfaringer en model, hvor borger og leverandør afregner med hinanden uden om kommunen. Modellen lyder således:

1. Kommunen stiller krav til leverandøren om, at de skal levere en tydelig og udspecificeret fakturering til borgeren, hvor det leverede antal måltider fremgår med en enhedspris for hver ret.
2. Borgeren kan betale denne regning via betalingservice eller bankoverførsel.
3. Leverandøren sender samtidig en lignende regning til kommunen.
4. Kommunen refunderer leverandøren værdien af fritvalgsbeviset.

Figur 5: Varde Kommunes forslag til alternativ afregningsmodel



En sådan model vil reducere mængden af administration for kommunen, da kommunen alene skal afregne med leverandøren. Samtidig får både borger og kommunen bedre indsigt i, hvad leverandøren har leveret til borgeren, og hvad enhedsprisen er på det leveret. Borgeren skal samtidig kun forholde sig til regningen fra leverandøren.

Varde Kommune har i praksis fravalgt den alternative model, da den af momstekniske årsager ender med at blive dyrere for borgerne:

- **I den eksisterende model** modtager kommunen en regning fra leverandøren, som er momsbelagt som alle andre regninger vedrørende momspligtige ydelser. Kommunen betaler regningen på vegne af borgerne og opkræver derefter det tilgodehavende beløb hos borgerne via pensionssystemet. Kommunen kan herefter løfte momsen af, dvs. trække momsen fra i sin momsangivelse/opnå momsfradrag. Det betyder, at den regning, som borgerne modtager, bliver beløbet (enhedsprisen) uden moms.
- **I den alternative model** modtager borgerne derimod en regning fra leverandøren direkte på den del, som ikke er dækket af fritvalgsbeviset. Da der er tale om en momspligtig ydelse, vil der være tillagt moms. Borgerne afleverer i modsætning til en kommune (eller en virksomhed) ikke en momsangivelse og har ikke mulighed for at trække moms fra/løfte af. Følgelig bliver løsningen dyrere for borgerne.

Varde Kommune henvendte sig til Social- og Indenrigsministeriet for at høre til muligheden for, at kommunen kan løfte moms af uden at varetage betalingen, dvs. i praksis at stille borgerne som i den eksisterende model. Svaret var, at det ikke er muligt, da der kun kan afløftes moms for den faktura, som kommunen betaler til leverandøren for borgeren og ikke på en regning betalt af borgeren selv. Kommunens egne jurister deler denne vurdering, hvorfor modellen af hensyn til borgernes betaling er fravalgt.

3.6 Tilsyn

Varde Kommune har fokus på, at mad, der modtages via fritvalgsbeviser, skal dække borgerens ernæringsbehov, være velsmagende, fremstillet under gode forhold samt at der er fair konkurrence overfor den godkendte leverandør. Det har særlig skabt tre erfaringer:

- **Kvalitetsmål, der sikrer borgerne den rette ernæring og respekterer deres frie valg.** I bestemmelsen af kvalitetsmålene er det vigtigt at finde en balance, som både sikrer borgerne og samtidig respekterer deres frie valg af leverandør til madservice. Ligeledes har det været vigtigt at udforme nogle helt konkrete krav, hvor det er let at se, om leverandøren lever op til dem eller ej.
- **Udvikling af en årlig ernæringsmæssig tilsynsmodel.** I udviklingen af et ernæringsmæssigt tilsyn er det vigtigt at være bevidst om, hvad man som kommune ønsker at opnå med tilsynet – både for at sikre, at tilsynet opfanger de elementer, man ønsker at teste, og ligeledes for at undgå at anvende unødige ressourcer.
- **Krav om fødevarerkontrol.** Varde Kommune finder det relevant at indføre krav og fødevarerkontrol i kvalitetsmålene for at sikre borgernes mad, som produceres under god fødevarerhygiejne.

Kvalitetsmål, der sikrer borgerne den rette ernæring og respekterer deres frie valg

Varde kommune har udvalgt en række særlige kvalitetsmål i deres kvalitetsstandard, som alle leverandører af madservice skal overholde. I bestemmelsen af kvalitetsmålene har det været vigtigt at finde en balance, som både sikrer borgerne og samtidig respekterer deres frie valg af leverandør af madservice. Ligeledes har det været vigtigt at udforme nogle helt konkrete krav, hvor det er let at se, om leverandøren lever op til dem eller ej (se bilagsrapport 3.2).

Udvikling af en årlig ernæringsmæssig tilsynsmodel

For kunne følge med i, om de opstillede kvalitetsmål opfyldes, har ernæringskonsulenter og projektlederen i Varde Kommune i projektperioden udviklet en ernæringsmæssig tilsynsmodel, som er gældende for fritvalgsleverandørerne såvel som for den faste leverandør.

Den ernæringsmæssige tilsynsmodel indbefatter (se bilagsrapport 3.6):

- **Prøvesmagning:** Tre dage i træk og to gange om året smager klinisk diætist og kostfaglig konsulent på dagens varme ret fra de tre madleverandører, der er i Varde Kommune. Leverandørerne får at vide, at det foregår to gange om året, men de er ikke bekendte med de eksakte datoer. Retterne vurderes ud fra bl.a. udseende, smag, hvor veltilberedte de er, mængden af fx sovs i forhold til kartofler, placering af fx kød og sovs i bakkerne, selve bakkernes udseende m.m. De enkelte komponenter vejes, og retten vurderes som helhed.

- **Ernæringscreening:** Ved en af prøvesmagningerne bliver der taget prøver til analyse i et fødevarerlaboratorie. Der måles på ernæringsindhold. Disse sammenholdes med de beregninger, som leverandørerne selv har leveret sammen med retterne. Der leveres normal kost til ældre borgere i Varde kommune, og det er derfor disse krav til kosten, som leverandørerne skal overholde.
- **Samlede vurdering:** Med afsæt i prøvesmagningen og ernæringscreeningen foretages en samlet vurdering af maden fra leverandørerne.
- **Feedback til leverandøren:** Efter hvert tilsyn tages der kontakt til leverandøren med henblik på at give tilbagemeldinger. Dialogen er baseret på tillid og vilje til at samarbejde om et fælles mål om at få det bedste produkt ud til borgerne. Er der forbedringsmuligheder, tilbydes Leverandørerne et besøg af kommunens kostfaglig konsulent, hvor der fx kan tales om, hvordan maden evt. kan tilrettes, så den passer borgerne behov og ønsker bedst muligt samt lever op til anbefalinger for den danske institutionskost⁹.

Den ernæringsmæssige tilsynsmodel er udviklet af den kostfaglige konsulent og kliniske diætist i Varde Kommune. Varde Kommune har haft fokus på at sikre et godt samarbejde med leverandørerne af madservice i kommunen for at understøtte, at borgerne får gode og nærende madoplevelser. Varde Kommune har oplevet, at implementeringen af tilsynsmodellen har skabt et tættere samarbejde med leverandørerne, som også understøtter samarbejdet på andre områder. Denne opfattelse deles af leverandørerne, der beretter, at de har haft et godt samarbejde med kommunen og sat pris på den inkluderende tilgang. Ligeledes fortæller leverandørerne, at de finder den nuværende model for tilsyn passende, og at de gerne tager imod råd og vejledning fra kommunen.

Ifølge kommunen har det i udviklingen af det ernæringsmæssige tilsyn været en vigtig erfaring, at man som kommune skal være bevidst om, hvad man ønsker at opnå med tilsynet – både for at sikre, at tilsynet opfanger de elementer, man ønsker at teste, og ligeledes for at undgå at anvende unødige ressourcer, fx på omfattende analyser, som ikke bliver brugt.

Ændring i krav om fødevarerkontrol

I projektperioden modtog en leverandør en række anmærkninger fra Fødevarestyrelsen om fødevarerhåndtering. Det betød, at Varde Kommune måtte foretage tilføjelser til deres kvalitetsmål for leverandører af madservice for kunne garantere den fødevareremæssige kvalitet af den mad, som borgerne modtager. Årsagen er, at Fødevarestyrelsen først træffer afgørelse om at lukke ned for fødevarerproduktionen ved meget graverende forhold, men at der i lyset af, at der er tale om levering af mad til svækkede borgere, som ikke nødvendigvis har ressourcer til selv at orientere sig i forhold til Fødevarestyrelsens kontrolrapporter, kan være relevant at lukke ned for muligheden for at anvende fritvalgsbeviser ved gentagne anmærkninger.

I udviklingen af den rette model gik Varde Kommune i dialog med Fødevarestyrelsen om en passende formulering og tilføjelse til deres kvalitetsstandard. Se nedenstående tilføjelser:

- At maden er fremstillet og leveret under hygiejniske forhold, der lever op til kravene i fødevarerlovgivningen.
- En fødevarerproducent vil blive udelukket fra at levere madservice, hvis der inden for de seneste 12 måneder er opnået resultatet 2 eller højere (skala 1-4) på tre tilsynsbesøg fra Fødevarestyrelsen inden for områderne håndtering af fødevarer, rengøring eller vedligehold.

⁹ Anbefalinger for den danske institutionskost er den gængse standard for madservice. Anbefalingerne er rettet mod personer, der har ansvaret for eller arbejder med kosten, herunder leverandører af madservice.

- Derudover kan også andre forhold, hvor fødevarerlovningen overtrædes, hvis det vurderes at være til fare for borgernes helbred, føre til, at leverandøren udelukkes fra at levere madservice.
- Leverandøren kan efter en udelukkelse påbegynde at levere madservice igen efter 12 måneder uden anmærkninger fra Fødevarerstyrelsen inden, for områderne håndtering af fødevarer, rengøring og vedligehold eller to på hinanden følgende kontrolrapporter fra Fødevarerstyrelsen, hvor der er opnået resultatet 1 inden for områderne håndtering af fødevarer, rengøring og vedligehold.

Det er Varde Kommunes anbefaling, at man overvejer, hvorvidt dette er relevant for andre kommuner for at sikre borgerne mad, som produceres under gode fødevarerhygiejne.



Tydelige krav til fritvalgsleverandørerne

Vi giver tilskud til, at borgeren kan få en ernæringsmæssig korrekt kost, og derfor er vi også meget tydelige på, hvilke standarder vi har til mad. Det er ikke sådan, så leverandøren selv kan bestemme, hvilken kvalitet de vil levere.

Myndighedschef

3.7 Varde Kommunes vigtigste læringer og erfaringer

Varde Kommune havde allerede inden forsøgsordningen flere års erfaring med at anvende fritvalgsbeviser på madservice. Disse erfaringer har de bygget videre på i forsøgsordningen, mens de undervejs har skabt ny læring om brugen af fritvalgsbeviser samt tilegnet sig en række erfaringer, som kan være hjælpsom for andre kommuner.

En vigtig læring i forsøgsordningen i Varde Kommune har været betydningen af et tæt samarbejde med leverandørerne. Samarbejdet er afgørende for at skabe en fritvalgsbevisordningen, der sikrer borgerne den rette ernæring og samtidig respekterer borgerens frie valg. Både ledere, medarbejdere og leverandører peger på, at det gode samarbejde er funderet på en samarbejdsrelation, der har været dialog- og behovsbaseret. Tilgangen har skabt åbenhed og tillid mellem Varde Kommune og leverandørerne, hvilket har gjort det lettere at løse daglige problemstillinger såvel, som at udvikle nye elementer i fritvalgsbevisordningen.

En anden central læring i Varde Kommunes forsøgsprojekt er den ernæringsmæssige tilsynsmodel, som projektlederen og ernæringskonsulenter har udviklet, afprøvet og fået gode erfaringer med. Implementeringen af den ernæringsmæssige tilsynsmodel har vist, at det er muligt at finde en model for tilsyn, som giver kommunen en ernæringsmæssig indsigt samt bidrager med viden, som kan understøtte leverandørernes videre arbejde.

I forsøgsprojektet har det været et ønske fra Varde Kommune at skabe en simplere afregningsmodel for fritvalgsbevisordningen. Dette har ikke været muligt inden for de nuværende lovgivningsrammer, men Varde Kommune har gjort sig en række vigtige erfaringer om de praktiske forhold, som gør sig gældende i afregningen mellem borger, leverandør og kommune. Disse erfaringer, bør andre kommuner kende samt overveje ved etableringen af en fritvalgsbevisordning på madservice.

4. HELSINGØR KOMMUNE

Helsingør Kommune har ikke tidligere haft borgere eller leverandører tilknyttet ordningen med fritvalgsbeviser på madservice. I forsøgsordningen har Helsingør Kommune således skulle etablere og implementere ordningen, herunder udvikle informationsmateriale, sikre information til medarbejdere og opstarte administrative løsninger i forhold til betaling mv.



I en længere periode i forsøgsordningen havde Helsingør Kommune ingen borgere, som anvendte fritvalgsbeviser. I den sidste del af forsøgsperioden oplevede kommunen en stigning i antallet af borgere, så der i dag er 16 borgere og to leverandører tilknyttet ordningen.

I Helsingør Kommune har etableringen af en ordning for fritvalgsbeviser på madservice været udfordrende, men kommunen oplever i dag, at borgerne er glade for ordningen, og kommunen mener, at de inden for den nuværende lovgivning har fundet en model til at anvende fritvalgsbeviser på madservice. I de kommende afsnit kan der læses mere om, hvilke erfaringer ledere og medarbejdere i Helsingør Kommune har gjort sig i projektperioden.

4.1 Fritvalgsbeviser i Helsingør Kommune

Dette afsnit beskriver baggrunden for Helsingør Kommunes arbejde med fritvalgsbeviser på madservice samt anvendelsen af ordningen i dag. Ligeledes præsenterer afsnittet de primære fokusområder, Helsingør Kommune har haft i forsøgsordningen.

Kapitlet bygger på følgende datakilder:

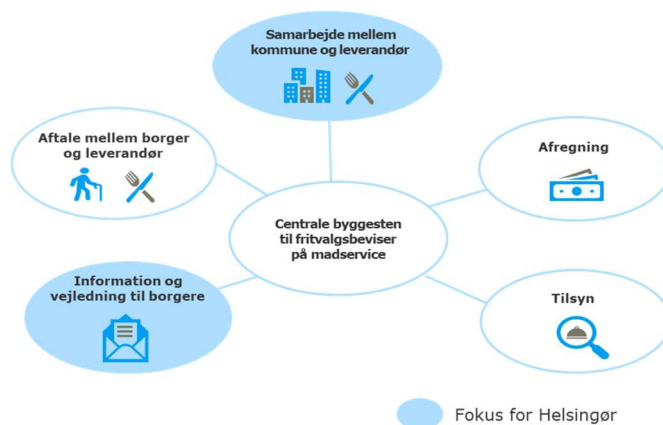
Interviews 	Dokument analyse 
Interviews med følgende aktører fra Helsingør Kommune <ul style="list-style-type: none"> • Centerchef for Sundhed og Omsorg • Myndighedschef • To visitatorer • Konsulent for ældreernæring • Ansvarlig for afregning • To borgere fra styregruppe • En fritvalgsbevisleverandør 	Analyse af dokumenter tilsendt af Helsingør Kommune. Dokumenterne har bestået af: <ul style="list-style-type: none"> • Projektbeskrivelse • Interne rapporter • Informationsmateriale til borgere og leverandører • Fritvalgsbeviser • Arbejdsgangsbeskrivelser

Baggrunden for forsøgsordningen i Helsingør Kommune

I Helsingør Kommune blev der medio 2018 truffet en politisk beslutning om at indføre fritvalgsbeviser på madservice. Baggrunden herfor var, at Helsingør Kommune valgte at bruge godkendelsesmodellen¹⁰ til at sikre frit valg af madservice, men det var ikke muligt i godkendelsesmodellen at få mere end en leverandør og derved sikre frit valg. Ved at indføre fritvalgsbevisordningen ønskede kommunen at sikre et reelt frit valg af leverandør af madservice som alternativ til den kommunale leverandør.

Som tidligere beskrevet tager evalueringen af forsøgsordningen afsæt i fem centrale byggesten (jf. afsnit 1.2). Helsingør Kommune har i forsøgsperioden arbejdet med alle fem, men primært haft fokus på to af de fem byggesten: *Samarbejde mellem kommune og leverandør* og *information og vejledning til borgere*. Dette kapitel om erfaringer fra Helsingør Kommune er på denne baggrund primært centreret om erfaringer vedrørende de to byggesten.

Figur 6: Helsingørs primære fokus på de fem centrale byggesten



Anvendelsen af fritvalgsbeviser på madservice i Helsingør Kommune i dag





Ifølge medarbejdere i Helsingør Kommune er kravene til at blive visiteret til madservice relativt høje i kommunens kvalitetsstandard, hvormed borgermålgruppen er relativt smalt defineret. Kvalitetsstandarden foreskriver: *"Borger bevilges madservice, hvis borger på grund af fysiske eller psykiske helbreds-mæssige årsager ikke selv kan lave varm mad, alene eller med inddragelse af andre i husstanden – samt at borger ikke selv kan transportere sig til serveringssted."*¹¹

I kvalitetsstandarden fremgår det ligeledes, at borgeren er forpligtet til at bestille mad til mindst fire måltider om ugen, dog kan forpligtelsen blive nedsat til to til tre gange om ugen, hvis borgeren er visiteret til dagcenter fire til fem gange om ugen (se bilagsrapport 2.2). I Helsingør Kommune kan borgerne modtage diætkost via fritvalgsordningen, såfremt en leverandør tilbyder det.

I dag anvender 17 borgere fritvalgsbeviser, og igennem hele forsøgsperioden har 20 borgere anvendt fritvalgsbeviser. Helsingør Kommune har i forsøgsperioden haft tre forskellige leverandører, hvoraf den ene har trukket sig. To af leverandørerne er lokale slagtere og den tredje en lokal kiosk og grill. Det er den ene af slagterne, der har trukket sig, da slagterforretningen fandt ordningen for administrativt kompliceret – særligt i relation til afregning med borgere og kommune.

Figur 7: Fritvalgsbevisordningen i tal

FRITVALGSBEVISORDNINGEN I TAL

-  · Borgere med fritvalgsbeviser: 17
-  · Borgere, der får madservice: 300
-  · Andel borgere med fritvalgsbeviser: 5,6 pct.
-  · Antal fritvalgsleverandører: 2

Helsingør Kommune peger selv på, at det er en lille andel af de borgere, der er visiteret til madservice i Helsingør, som benytter fritvalgsbeviser. Kommunen sammenholder dette med andre

¹⁰ Godkendelsesmodellen: Kommunen offentliggør prisbetingelser og kvalitetskrav, hvorefter den private leverandør henvender sig til kommunen om godkendelse. Godkendes leverandøren, indgår denne på lige fod med den kommunale leverandør, og borgeren kan frit vælge mellem leveranderalternativerne.

¹¹ Kvalitetsstandard, Helsingør Kommune – Madservice og Fritvalgsbeviser. 1. januar 2021.

fritvalgsordninger på ældreområdet, hvor andelen af borgere, der benytter det frie valg, er højere¹². Ifølge kommunen kan årsagen til det mindre antal borgere være borgergruppens muligheder for at indgå i ordningen, jf. kvalitetsstandardens definition af målgruppen, der kan visiteres til madservice. Kommunen fremhæver, at den smalle definition betyder, at borgere, der kan benytte fritvalgsbeviser, ofte har nedsat fysisk og kognitiv funktionsevne, hvilket besværliggør muligheden for at afsøge markedet for potentielle leverandører. Kommunen oplever således, at det primært er ressourcestærke borgere med et højere funktionsevniveau, der benytter fritvalgsbeviser, mens andre borgere får hjælp fra pårørende til at administrere ordningen. Målgruppens karakteristika kan også betyde, at mange af borgerne har specielle behov i relation til ernæring, fx dysfagivenlig kost eller kost til småtspisende, kan derfor have udfordringer med at finde en mulig fritvalgsbevisleverandør.



Projektlederen beskriver målgruppen af borgere visiteret til madservice

En stor del af de 300 borgere, vi har visiteret til madservice, er meget svage ældre, og fritvalgsbeviser stiller en række krav til borgeren, som gør det svært at anvende fritvalgsbeviset.

Leder af forebyggelse og visitation

Blandt borgerrepræsentanterne i styregruppen er indtrykket, at borgerne er glade for fritvalgsbeviser, fordi det giver dem en valgmulighed. De oplever, at borgerne er glade for, at de kan gå ned til en leverandør for at se maden, mens også kendskab til leverandørerne i lokalsamfundet bliver fremhævet som en positiv faktor ved fritvalgsbeviser. Borgerrepræsentanterne fremhæver dog også, at kompleksiteten ved fritvalgsbeviser er høj, men at det er acceptabelt, når der er tale om et frit valg.



4.2 Information og vejledning til borgerne

Helsingør Kommune har i forsøgsperioden undersøgt borgernes oplevelse af deres kommunikation om fritvalgsbeviser samt udviklet informationsmaterier, hvilket særligt har skabt tre erfaringer:

- **Informationsmateriale til borgere skal være letforståeligt.** Helsingør Kommune oplever, det er vanskeligt at formidle lovgivningen til borgere på en letforståelig måde, der samtidig sikrer, at borgerne træffer beslutninger på et informeret grundlag. For at sikre borgerne den bedste vejledning bør formidlingen af ordningen være baseret på en mundtlig præsentation, suppleret med skriftligt informationsmateriale.
- **Medarbejdere og borgere efterlyser overblik over mulige leverandører.** Igennem en liste med potentielle leverandører vil Helsingør Kommune kunne skabe overblik for borgere såvel som for kommunens medarbejdere. Denne mulighed er undersøgt juridisk, og det er konkluderet som ikke værende mulighed, da det er konkurrenceforvridende og dermed i strid med konkurrenceklausulen, hvis kommunen anbefaler bestemte leverandører.
- **Ressourcepersoner kan sikre medarbejdernes kendskab til ordningen.** Det er Helsingør Kommunes erfaring, at det kan være en fordel at have få udvalgte ressourcepersoner med indgående kendskab til ordningen, som kan understøtte de resterende medarbejdere med viden om ordningen.

I Helsingør Kommune har information og vejledning til borgerne om fritvalgsbeviser i forsøgsperioden primært foregået mundtligt, dog suppleret af udlevering af skriftligt informationsmateriale.

¹² Helsingør sammenligner fritvalgsbevisordningen med andre fritvalgsmodeller på ældreområdet, hvor 80 pct. af borgerne typisk benytter en kommunal leverandør og 20 pct. en privat leverandør.

Når en borger bliver visiteret til madservice i Helsingør Kommune, informerer visitationen borgeren om muligheden for at anvende fritvalgsbeviser, samt om hvad ordningen indebærer. Visitatoren informerer typisk borgeren på et hjemmebesøg, hvormed visitatoren kan forklare og uddybe ordningen for borgeren, ligesom visitatoren kan udlevere et skriftligt informationsmateriale, som borgerne kan orientere sig i efterfølgende.

Informationsmateriale til borgerne skal være letforståeligt

I forsøgsperioden har Helsingør Kommune haft fokus på at udvikle et skriftligt informationsmateriale, der skal gøre det lettere for borgerne at forstå ordningen, understøtte visitatorernes dialog med borgerne om fritvalgsbeviser samt sikre, at borgerne (og eventuelt pårørende) løbende kan orientere sig om ordningen (se bilagsrapport 2.3).

Ifølge Helsingør Kommune er den største udfordring med at informere og vejlede borgerne om fritvalgsbeviser forbundet med den komplekse lovgivning på området. Kommunen oplever, at det er vanskeligt at oversætte lovgivningens indhold til borgerne på en letforståelig måde, der samtidig sikrer, at borgerne træffer deres beslutninger på et informeret grundlag. Ud over lovgivningen oplever kommunen også, at afregningen af fritvalgsbeviser er kompliceret at formidle til borgerne.

Af samme årsag har projektlederen i forsøgsperioden foretaget en kvalitativ undersøgelse af kommunens kommunikation om fritvalgsbeviser, hvor borgernes forståelse af kommunens informationsmateriale er blevet kortlagt, og barrierer for at benytte ordningen er belyst (se bilagsrapport 2.6). Undersøgelsen viser:

- 56 pct. vil gerne informeres om fritvalgsbeviser ansigt til ansigt af en visitator frem for et udsendt et brev, som de oplever som mindre personligt.
- 52 pct. forstod materialet, 14 pct. forstod ikke materialet og 10 pct. forstod materialet med hjælp fra pårørende.
- 20 pct. havde ikke opdaget materialet i e-Boks.
- 40 pct. kan ikke overskue at benytte fritvalgsbeviser, fordi de selv skal administrere ordningen.
- 20 pct. af borgerne så gerne, at der var en leverandørliste, hvorfra de kunne vælge en leverandør.

Helsingør Kommune anbefaler på baggrund af deres erfaringer, at det er vigtigt, at man som kommune tilrettelægger fritvalgsbevisordningen, så det er nemt for borgerne at navigere i ordningen. Samtidig peger kommunen på, at det er afgørende, at informationsmaterialet til borgerne er skrevet i et letforståeligt sprog uden svære begreber og tekniske termer. Ifølge kommunen bør den skriftlige information desuden aldrig stå alene, men altid være suppleret med mundtlig dialog. Dertil påpeger borgerrepræsentanterne i styregruppen, at det vil være en fordel, hvis man differentierede informationsmaterialet til borgerne, da målgruppen er meget bred (især aldersmæssigt) og ikke nødvendigvis skal have den samme information eller i samme format.

Medarbejdere og borgere efterlyser overblik over mulige leverandører

Helsingør Kommune oplever, at det er vanskeligt at blive konkret, når de præsenterer muligheden for fritvalgsbeviser for borgerne, fx at nævne hvilke leverandører borgerne kan vælge, fordi kommunen ifølge lovgivningen ikke må fremhæve eller anbefale bestemte leverandører.

Det har været et ønske fra både visitatorer og borgere at få en liste over potentielle leverandører i Helsingør Kommune, som vil skabe overblik og gøre ordningen mere konkret for borgerne. Det har desværre ikke været muligt at udarbejde en leverandørliste, ej heller at afholde leverandørmøder, hvor leverandørerne kan fortælle om deres mad for at give visitatorer viden til vejledning

af borgerne. Dette har ikke været muligt ifølge en konkret vurdering af kommunens jurist, da en leverandørliste og -møder er konkurrenceforvridende og dermed i strid med konkurrenceklausulen.

Helsingør Kommune har i forsøgsperioden henvendt sig til Sundhedsstyrelsen, bl.a. for at afklare dette. Sundhedsstyrelsens svar indebærer en beskrivelse af, at kommunalbestyrelsen skal forholde sig til, om der er forhold, der fører til en konkurrenceforvridende forskelsbehandling. På nuværende tidspunkt vælger enkelte af kommunens visitatorer at give eksempler på mulige typer af leverandører, når de taler med borgere, fx slagtere, kro- og restauranter mv.

Ressourcepersoner kan sikre medarbejdernes kendskab til ordningen

I Helsingør Kommune har de erfaret, at det er vigtigt, at medarbejderne (visitatorerne mv.) har et indgående kendskab til og forståelse af ordningen for at kunne formidle det til borgerne og dermed sikre implementering af ordningen.

I kommunen har projektlederen i udviklingen og implementeringen af forsøgsordningen siddet i kommunens myndighedsafdeling, hvorfra projektlederen har sikret medarbejderne mulighed for at få svar på spørgsmål og give sparring samt understøttet medarbejdernes kendskab til ordningen. Det er Helsingør Kommunes erfaring, at det er en fordel at udvælge en eller flere ressourcepersoner (fx én visitator) med indgående viden om ordningen på grund af lovgivningens høje kompleksitet, som i fremtiden kan besvare spørgsmål fra kollegaer mv. Lederen af myndighedsafdelingen fremhæver, at det dog stadig er afgørende for implementeringen, at alle har et vist kendskab til ordningen, men at ressourcepersoner kan inddrages ved behov.



4.3 Samarbejde mellem kommune og leverandør

Helsingør Kommune har gjort sig en række overvejelser om samarbejdet med leverandørerne og om, hvilken information de har behov for, hvilket særligt har skabt to erfaringer:

- **Information til leverandører og løbende forventningsafstemning er væsentlig.** Både kommunen og leverandørerne oplever, at information og vejledning til leverandørerne om ordningen er væsentlig. Helsingør Kommune har i den forbindelse udarbejdet et informationsmateriale til leverandører og afholder opstartsmøder med nye leverandører.
- **Leverandørerne efterspørger en fast kontaktperson.** Leverandørerne oplever, at det ikke altid er tydeligt, hvem de bør kontakte i givne situationer. Leverandørerne ønsker desuden en pårørende som kontaktperson til hver borger. Den pårørende skal bl.a. sikre, at leverandøren bliver informeret, hvis en borger flytter.

Information til leverandører og løbende forventningsafstemning er væsentlig

Helsingør Kommune har gjort sig mange overvejelser om, hvor meget de som kommune skulle involvere sig med leverandørerne, da ordningen jf. lovgivningen primært er et anliggende mellem borger og leverandør. Ifølge kommunen har de derfor ikke haft en tæt og kontinuerlig kontakt med leverandørerne i forsøgsperioden. I stedet har projektlederen haft en indledende kontakt med leverandørerne samt besøgt leverandørerne og smagt på maden. Ifølge kommunen har den indledende dialog haft en positiv betydning for samarbejdet med leverandørerne, da den har skabt et kendskab til hinanden, som har lettet den løbende dialog.

Projektlederen har desuden udarbejdet et informationsmateriale målrettet leverandører, som kommunen giver til aktører, der er interesserede i at blive leverandør (se bilagsrapport 2.4). Informationsmaterialet beskriver ordningen, herunder borgernes muligheder, leverandørens rolle

samt håndtering af fakturering. Informationsmaterialet har ifølge kommunen lettet leverandørernes forståelse af ordningen, herunder tydeliggjort arbejdsgangene i ordningen.

Trods det udarbejdede informationsmateriale oplever leverandørerne dog stadig at mangle information om ordningen fra kommunen. Leverandørerne nævner bl.a., at de ønsker mere information om deres ansvar som leverandør, prisen på fritvalgsbeviser samt hvad borgere er visiteret til, fx antal leveringer pr. uge. Leverandørerne fremhæver, at disse informationer er nødvendige for at kunne understøtte borgeren og undgå misforståelser ved afregning.

En enkel leverandør har forladt ordningen i perioden, da leverandøren oplevede ordningen som kompliceret rent administrativt, samt at ordningen ikke var rentabel grundet få borgere. Det har således været en erfaring for Helsingør Kommune, at det er vigtigt at have en løbende forventningsafstemning med leverandørerne. Det gælder særligt i forhold til afregning, da det har været et ønske fra leverandørerne at kunne afregne borgernes køb dagligt, hvilket administrativt er meget tidskrævende for kommunen.

Leverandørerne efterspørger en fast kontaktperson

Derudover oplever leverandørerne at mangle viden om, hvilke medarbejdere der er tilknyttet den enkelte borger i tilfælde af deling af observationer i borgerens dagligdag eller spørgsmål til borgerens sundhedstilstand. Leverandørerne ønsker også kontaktoplysninger på en pårørende til borgerne. Denne viden skal ifølge leverandørerne sikre kommunikation for at undgå problemer med forkert levering til borgerne, fx på grund af uoplyste ændringer i borgernes visitering. Leverandørerne italesætter, at det ville være fordelagtigt med en fast kontaktperson i kommunen, fx en projektleder, ligesom det ville være gavnligt med et fællesmøde mellem leverandører og kommunen.

4.4 Aftale mellem borger og leverandør

Aftalen og samarbejdet med leverandører og borgere har i Helsingør Kommune været velfungerende og har ført til to primære erfaringer:



- **Leverandørerne vil gerne imødekomme borgernes behov i relation til kost.** Leverandørerne har dialog med borgerne om deres ønsker og behov, allergener eller specifikke ønsker til maden. Denne tilgang skaber en god dialog og godt samarbejde med borgerne.
- **Borgerne spørger leverandørerne til råds.** Borgerne har svært ved at forstå fritvalgsbevisordningen, hvorfor flere borgere stiller leverandørerne spørgsmål om, hvordan ordningen benyttes. Her vejleder og støtter leverandørerne borgerne på bedste vis.

Leverandørerne vil gerne imødekomme borgernes behov i relation til kost

Leverandørerne oplever, at borgerne er glade for ordningen og for muligheden for selv at kunne vælge leverandør. Leverandørerne oplever, at de har en god kontakt og dialog med borgerne. Inden første levering af mad ringer leverandøren til den enkelte borger for indledende at afdække borgerens behov, samt hvorvidt borgeren har allergener eller specifikke ønsker, leverandøren skal tage hensyn til. Leverandøren italesætter, at den indledende dialog er en forudsætning for at imødekomme borgernes behov og opstarte et godt samarbejde. Når leverandørerne leverer maden, vedlægger de en lille vejledning om, hvordan maden kan opvarmes. Vejledningen kan blive anvendt af enten borgeren selv eller plejepersonale.

Borgerne spørger leverandørerne til råds

Leverandørerne oplever, at borgerne har svært ved at forstå ordningen med fritvalgsbeviser, hvorfor de ofte spørger leverandørerne til råds om, hvordan de skal tilmelde sig og anvende fritvalgsbeviser. Borgerne får i flere tilfælde hjælp fra pårørende eller leverandørerne til at tilmelde sig og administrere ordningen. Leverandørerne hjælper gerne borgerne og har også i nogle tilfælde kontaktet kommunen på vegne af borgere, ligesom enkelte borgere fortæller, at de også modtager hjælp fra sundhedspersonalet, som kommer i deres hjem eller naboer, som selv benytter ordningen.



4.5 Afregning

Helsingør Kommune har i forsøgsperioden gjort sig overvejelser om procedurer og arbejdsgange for afregning af fritvalgsbeviser for at gøre det simplere, hvilket har ført til to erfaringer:

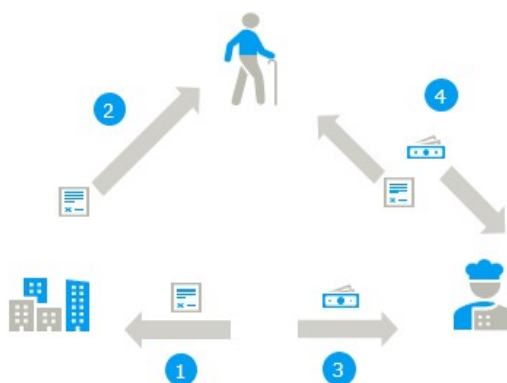
- **Afregningsmodellen øger de administrative arbejdsgange.** De administrative arbejdsgange i forbindelse med forsøgsordningen opleves af Helsingør Kommune som kompliceret. Kommunen italesætter derfor, at arbejdsgangene ville være besværlige, hvis et større antal borgere benyttede fritvalgsbeviser.
- **Det er ikke lykkedes Helsingør Kommune at finde en mere simpel afregningsmodel.** På trods af optegning af forskellige afregningsmodeller er det ikke lykkedes at finde en simpel model, der kan fungere inden for den lovgivningsmæssige ramme af fritvalgsbevisordningen.

Helsingør Kommunes afregningsmodel

I Helsingør Kommune benyttes en afregningsmodel for fritvalgsbeviser, som er beskrevet nedenfor og illustreret i figur 8.

1. Leverandøren sender månedligt eller oftere efter aftale med kommunen en samlet faktura for den leverede mad til den kommunale administration. Fakturaen indeholder angivelse af antal retter og den samlede pris for den leverede mad i perioden. Fakturaen er uspecificeret, hvilket betyder, at kommunen hverken kan aflæse, hvilke måltider der blevet leveret til borgeren eller prisen på de enkelte måltider. Kommunen krydstjekker altid, hvorvidt borgeren, leverandøren sender en faktura på, er visiteret til madservice.
2. Hvis borgeren er visiteret til madservice, trækker kommunen borgerens egenbetaling for maden via pensionssystemet.
3. Efterfølgende sender en administrativ medarbejder værdien af fritvalgsbeviset og borgerens egenbetaling på 56 kr. til leverandøren.
4. Leverandøren sender samtidig en eventuel ekstra regning direkte til borgeren for hvert hovedmåltid, der overstiger værdien af fritvalgsbeviset.

Figur 8: Helsingør Kommunes afregningsmodel



Afregningsmodellen øger de administrative arbejdsgange

Som det fremgår af den trinvis beskrivelse, er der mange arbejdsgange i afregningen af fritvalgsbeviser i Helsingør Kommune. Ud over de formelle arbejdsgange har kommunen yderligere et par administrative arbejdsopgaver i relation til håndteringen af fritvalgsbeviser:

- Tilmelding for borgere til fritvalgsbeviser er udfordret af, at fritvalgsbeviset ofte er et fysisk bevis. Det medfører, at efter visitationen sender fritvalgsbeviset til borgeren, skal borgeren printe det ud og medbringer/sender det til leverandøren, som så underskriver, scanner og sender det til kommunen. I denne proces kan det fysiske bevis nemt gå tabt, hvilket udløser ekstra arbejde for kommunen. Den administrative medarbejder i Helsingør Kommune påpeger, at andre kommuner med fordel opretter en fast mailboks til disse beviser, som en medarbejder varetager.
- Der kan opstå tilfælde, hvor en faktura fra en leverandør ser forkert ud, hvorfor visitatoren sender fakturaen til tjek hos en visitator, der kender den pågældende borger. Dette medfører en ekstra administrativ arbejdsgang sammenlignet med madservice fra den faste kommunale leverandør. Den administrative medarbejder kan med fordel løbende få en liste over borgere, samt hvad de er visiteret til, for at kunne kvalitetssikre fakturaer.
- Endelig er der en ekstra arbejdsopgave i form af en stikprøve, som den økonomiansvarlige medarbejder i Helsingør Kommune foretager en gang imellem. Her tjekker medarbejderen op på, hvorvidt en tilfældig udvalgt borger, der benytter fritvalgsbeviser, er visiteret til madservice, samt hvor mange måltider borgeren er visiteret til.

I Helsingør Kommune er arbejdsgangene velfungerende, hvilket primært skyldes det lave antal borgere, der benytter ordningen – men i tilfælde af en markant stigning i borgere ville arbejdsgangene være tidskrævende. Andre kommuner, der benytter fritvalgsbeviser, bør således overveje at simplificere afregningsprocessen så meget som muligt for at reducere det administrative arbejde.

**Kostansvarlig beskriver ordningen**

Jeg synes, at afregningen er tidskrævende. Jeg skal nærmest ind og lave en beregning for hver borger.

Administrativ medarbejder

Helsingør Kommunes overvejelser om forskellige afregningsmodeller

I Helsingør Kommune har de forsøgt sig med forskellige afregningsmodeller for at lette på kompleksiteten og det administrative arbejde med afregningen (se bilagsrapport 2.7). Konkret har kommunen udarbejdet fire potentielle afregningsmodeller for ordningen:

1. Den nuværende model
2. En model, hvor det administrative arbejde primært er pålagt leverandøren
3. En model, hvor kommunen varetager kontakten med leverandøren, så det for borgeren minder om ordningen med kommunens faste leverandør
4. En model, hvor leverandørerne fremgår på en leverandørliste, og kommunen forventer, at leverandørerne kender til kommunens krav.

Helsingør Kommune har også haft overvejelser om, at afregningen af fritvalgsbeviser på madservice med fordel kunne blive tilrettelagt som afregningen af bleer, hvor borgeren betaler hele regningen, og kommunen betaler tilskuddet til borgeren (se bilagsrapport 2.8). Ingen af de ovenstående

ende modeller har kunne implementeres, hvilket ifølge Helsingør Kommune skyldes, at afregningsmodellerne ikke kan fungere inden for den lovgivningsmæssige ramme af fritvalgsbevisordningen.

4.6 Tilsyn

Helsingør Kommunen har besluttet, at tilsyn med fritvalgsleverandører skal være identisk med tilsyn med den faste leverandør, hvilket medførte to konkrete erfaringer:

- **Kvalitetskravene skal være ens for fritvalgsleverandører og kommunens faste leverandør.** I Helsingør Kommune har det i forsøgsperioden været vægtet højt, at tilsynet med leverandører skulle være identisk med tilsynet af den faste leverandør for undgå konkurrenceforvriddning.
- **Dilemma at sikre det rette ernæringsmæssige indhold og det frie valg af madservice.** Helsingør Kommune oplever, at der kan være forskel på, hvad kommunen ser som ernæringsmæssig god mad, og hvad borgerne ønsker at købe via fritvalgsbeviset.

Kvalitetskravene skal være ens for fritvalgsleverandører og kommunens faste leverandør

I Helsingør Kommune har det i forsøgsperioden været højt, at tilsynet med leverandører skulle være identisk med tilsynet af den faste leverandør. Ifølge kommunen har det været en prioritet at sikre samme krav og tilsyn med henblik på at undgå en konkurrenceforvridende situation. Kommunen italesætter, at samarbejdet er en gensidig aftale, der bygger på tillid, hvorfor kommunen har tiltro til, at leverandørerne lever op til de anbefalinger, kommunen har fremsat i deres kvalitetsstandard (se bilagsrapport 2.2).

Dilemma at sikre det rette ernæringsmæssige indhold i kosten og det frie valg af madservice

Helsingør Kommune har valgt, at der ikke skal føres tilsyn med leverandørerne i relation til det ernæringsmæssige indhold i maden. Ifølge medarbejderne (visitatorerne og ernæringsfaglige konsulenter) har kommunen fokus på at sikre, at borgerne får det rette ernæringsmæssige indhold i relation til normal kost, men det er borgeren selv, der bestiller maden og er ansvarlig for den kost, han/hun modtager fra leverandøren. Helsingør Kommune peger på, at andre kommuner bør være opmærksomme på, at der kan opstå et dilemma mellem, hvad kommunen anser som god ernæringsrigtig mad, og hvad borgeren anser som god mad og derfor ønsker at købe via fritvalgsbeviset.



Visitator fremhæver kommunens forpligtelse i forhold til borgernes ernæring
Som kommune har vi et ansvar og forpligtelse overfor borgerne i forhold til at sikre, at de får korrekt ernæring, samtidig med at vi understøtter borgerens ret til at vælge frit.

Visitator

4.7 Helsingørs Kommunes vigtigste læringer og erfaringer

Helsingør Kommune havde inden forsøgsordningen ingen ordning for fritvalgsbeviser på madservice. I forsøgsordningen har kommunen fået indsigt i hvilke overvejelser, der er centrale for brugen af fritvalgsbeviser, samt fået erfaringer med hvordan det er muligt at skabe en fritvalgsbevisordning på madservice, som er et reelt valg og alternativ for borgeren.

Før forsøgsordningen var der endnu ikke leverandører eller borgere, der benyttede fritvalgsbeviser i Helsingør Kommuner, selvom det var en mulighed. Ved forsøgsordningens afslutning i juli 2021 var der 17 ud af 300 visiterede borgere og to leverandører tilknyttede fritvalgsbevisordningen. Forsøgsordningen har betydet, at borgerne gik fra at have en enkelt leverandør, via godkendelsesmodellen, til at kunne vælge mellem mellem tre forskellige leverandører. Forsøgsordningen har således styrket borgernes det frie valg.

Ledere og medarbejdere i Helsingør Kommune har i forsøgsordningen erfaret, at det er vanskeligt at formidle lovgivningen om fritvalgsbeviser til borgere på en letforståelig måde, der samtidig sikrer, at borgerne træffer beslutninger på et informeret grundlag. Her har erfaringer fra Helsingør Kommune vist, at informationsmaterialer kan have en stor betydning for borgernes forståelse af ordningen, samtidig med at det er vigtigt, at kommunen tilrettelægger fritvalgsbevisordningen, så den er nemt for borgerne at navigere i. På baggrund af en række interviews med borgere har Helsingør Kommune erfaret, at det er afgørende, at informationsmaterialet til borgerne er skrevet i et letforståeligt sprog uden svære begreber og tekniske termer. Derudover er bør formidlingen af ordningen være baseret på en mundtlig præsentation, suppleret med skriftligt informationsmateriale for at for sikre borgerne den bedste vejledning.

Helsingør Kommunes forsøgsprojekt, viser at kompleksiteten i fritvalgsbevisordningen kræver, at medarbejderne er klædt på med den rette information og viden om ordningen, for at kunne sikre den rette vejledning til borgerne. Erfaringer fra Helsingør Kommune peger også på, at der med fordel, ved opstart af en fritvalgsbevisordning på madservice, kan udpeges udvalgte ressourcepersoner med indgående kendskab til ordningen, som kan understøtte og supportere de resterende medarbejdere med viden om ordningen.

5. BORGERNES ERFARING MED FRITVALGSBEVISER

Kapitlet beskriver udvalgte information om borgernes erfaringer med fritvalgsbeviser på madservice i Helsingør Kommune og Varde Kommune, indhentet via i alt 112 interview med borgere i de to kommuner (**se Bilag 1: Metode**). Øvrige resultater kan findes i **Bilagsrapport 1.1-1.4**.

Interviewene er fordelt på de to kommuner således, at tre interview er gennemført i Helsingør Kommune, mens de resterende 109 interviews er gennemført med borgere i Varde Kommune. Fordelingen mellem de to kommuner skyldes, at kun 20 borgere har benyttet fritvalgsbeviser på madservice i Helsingør Kommune, hvorimod 340 borgere har benyttet fritvalgsbevis på madservice i Varde Kommune. I forbindelse med interviewene er der i dialog med forsøgskommunerne fravalgt de borgere, som kognitivt er vurderet til ikke at kunne gennemføre et interview. Ligeledes er der sendt information ud til alle borgere om interviews, her har borgere og pårørende haft mulighed for at angive, hvis de ikke ønskede at indgå i undersøgelsen.

Interviewene i Varde Kommune er foretaget i enten foråret 2020 eller 2021. I Helsingør Kommune er alle interview foretaget i foråret 2021. Borgernes erfaringer med fritvalgsbeviser på madservice vil blive præsenteret samlet på tværs af de to kommuner og år i dette afsnit.

5.1 Karakteristik af borgere, som benytter fritvalgsbevis på madservice

Borgergruppen, som benytter sig af fritvalgsbeviser på madservice i de to kommuner, er karakteriseres ved, at størstedelen af borgerne er kvinder (65 pct.), mens 35 pct. af borgerne er mænd. Ser man på aldersfordelingen blandt borgerne ses det, at langt størstedelen af borgerne er over 70 år (93 pct.), og at lidt over halvdelen af borgerne (54 pct.) er 80-89 år, jf. figur 9.

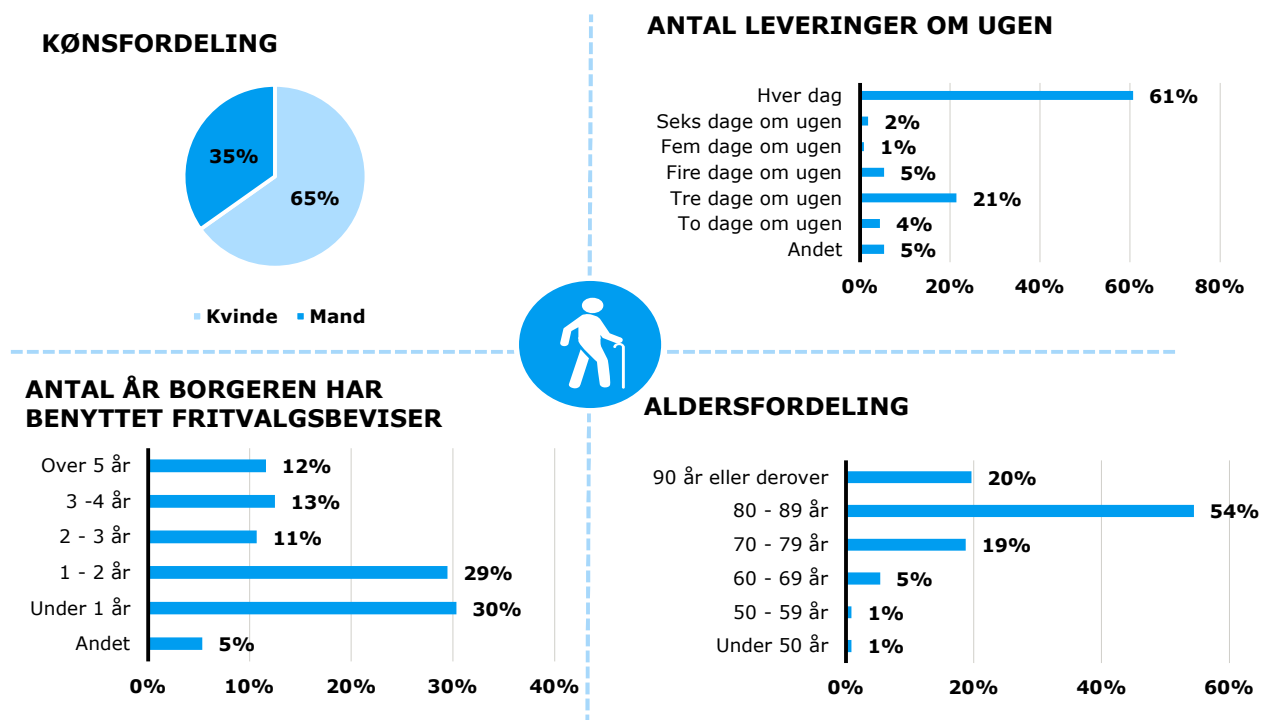
Størstedelen af borgerne (61 pct.) får leveret mad med ordningen hver dag. Dernæst får den næststørste borgergruppe på 21 pct. leveret mad tre dage om ugen. I interviewene fortæller flere af borgerne, som får leveret mad tre gange om ugen, at de deler måltiderne op i to portioner og således spiser samme måltid to dage i træk.



Der er så store portioner, at jeg ikke kan spise det hele på en dag. Levering tre dage om ugen holder hele ugen.

Borger

Figur 2: Karakteristik af borgere, der benytter fritvalgsbeviser (n = 112)

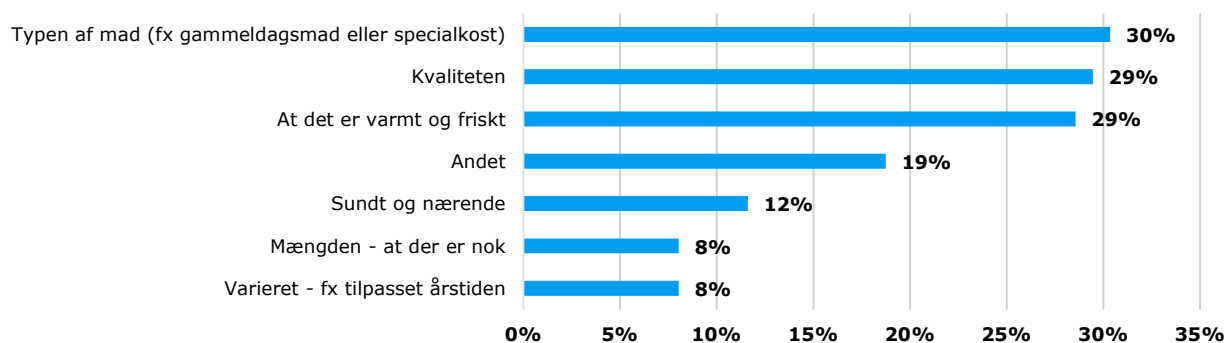


5.2 Hvad er vigtigt for borgerne, når de vælger madleverandør

Det som betyder mest for borgerne i forhold til mad, er for henholdsvis 30 pct. af borgerne typen af maden (fx gammeldags mad eller specialkost), 29 pct. kvaliteten af maden og for 29 pct., at maden er varm og frisk, jf. figur 10. En række borgere har angivet andet end de opstillede svarmuligheder, herunder muligheden for selv at kunne vælge, hvilken mad man spiser, at få leveret mad dagligt og indgå gaspakket mad.

Figur 3: Det vigtigste for borgerne i forhold til mad

Hvad betyder mest for dig i forhold til mad? (n = 112)



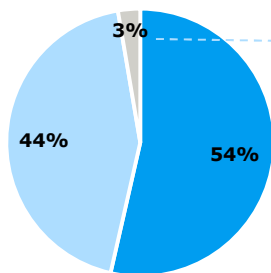
Borgerne har haft mulighed for at vælge flere parametre, hvis ønsket. Procentandelene summerer derfor ikke til 100 pct.

5.3 Borgernes vej til at modtage fritvalgsbeviser på madservice

Lidt over halvdelen af borgerne (54 pct.) har fået hjælp til bestilling af fritvalgsbeviser på madservice. Zoomer man ind på de 54 pct., som har fået hjælp til bestilling af fritvalgsbeviser på madservice, ses det, at 62 pct. har modtaget hjælp fra en pårørende, 28 pct. fra kommunen og 9 pct. ved ikke, hvem de har modtaget hjælp fra (jf. figur 11).

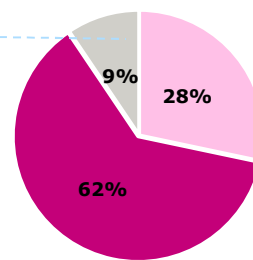
Figur 4: Borgernes vej til at modtage fritvalgsbeviser på madservice

Har du fået hjælp til bestilling af fritvalgsbeviser på madservice? (n = 112)



■ Ja ■ Nej ■ Ved ikke

Hvem har hjulpet dig med at blive tilmeldt fritvalgsbeviser? (n = 53)



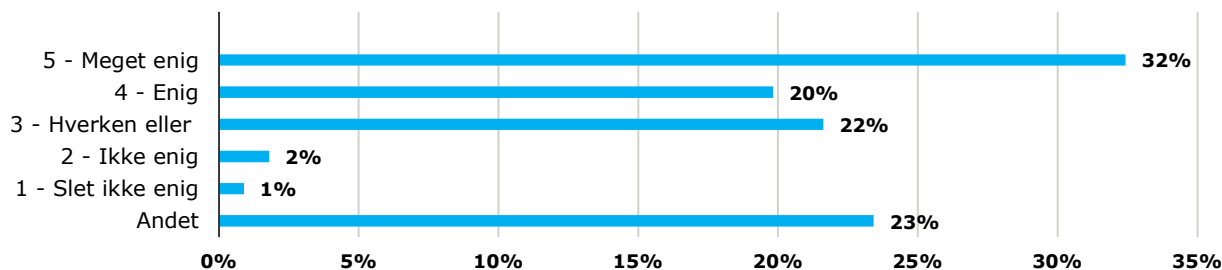
■ En fra kommunen ■ En pårørende ■ Andre

5.4 Information og vejledning fra kommunen

Størstedelen (32 pct.) af borgerne er meget enige i, at kommunernes information og vejledning om ordningen har været brugbar og forståelig. Derefter har 22 pct. svaret, at de hverken er enige eller uenige i, at kommunernes information og vejledning er brugbar og forståelig, mens 23 pct. har svaret 'andet' (jf. figur 12). Blandt de 23 pct. af borgerne, som har svaret 'andet', uddyber størstedelen, at de ikke kan huske, hvorvidt den information og vejledning, som de har modtaget, har været brugbar og forståelig. Flere uddyber desuden, ligesom resultaterne i forrige figur (figur 11), at det er en pårørende som administrerer ordningen for dem, hvorfor de ikke kender til kommunens information og vejledning.

Figur 5: Borgernes oplevelse af kommunernes information og vejledning

Har du oplevet, at denne information og vejledning har været brugbar og forståelig? Svar gerne på en skala fra 1-5, hvor 5 er meget enig. (n = 112)



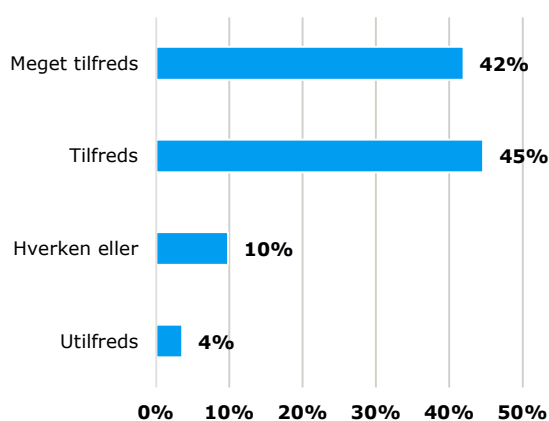
5.5 Tilfredshed med ordningen

Langt størstedelen af borgerne er tilfredse (45 pct.) eller meget tilfredse (42 pct.) med ordningen (jf. figur 13). Samtidig betyder det for 29 pct. af borgerne en øget tilfredshed med maden, at man selv kan vælge, hvilken leverandør som borgeren ønsker mad fra (jf. figur 13). Næste efter øget tilfredshed med maden, betyder det frie valg for 17 pct. af borgerne en øget livskvalitet og

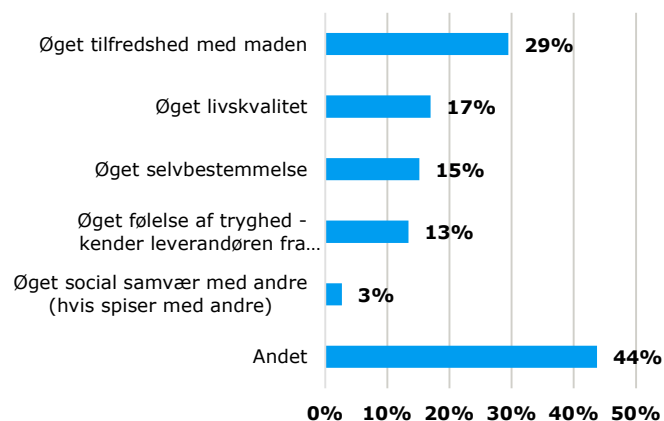
for 15 pct. en øget følelse af selvbestemmelse. Det ses desuden, at 44 pct. af borgerne har svaret 'andet' til, hvad det betyder for dem selv at kunne vælge leverandør (jf. figur 13). I forlængelse heraf fortæller flere borgere, at de ikke vidste, at de selv kunne vælge leverandør.

Figur 6: Borgernes overordnede tilfredshed med fritvalgsbeviser på madservice og betydningen af de frie valg for borgeren

Hvor tilfreds er du overordnet med fritvalgsbeviser på madservice? (n = 112)



Hvad betyder det for dig, at du selv kan vælge leverandøren? (n = 112)



Borgerne har haft mulighed for at vælge flere parametre, hvis ønsket. Procentandelene summerer derfor ikke til 100 pct.

6. BILAG 1: METODE

I det følgende bilag vil vi redegøre mere udførligt for:

- Workshop og læringsseminar
- Statusmøder- og statusnotater
- Systematiske borgerinterviews
- Casebesøg i forsøgskommunerne
- Dokumentanalyse.

Figur 7: Oversigt over metodisk og analytisk tilgang



6.1 Lokale workshop og læringsseminar

Der er i forsøgsperioden afholdt lokale workshops og halvdags læringsseminarer med mulighed for andre kommune at deltage.

- Lokale workshop: I både Varde og Helsingør Kommuner er der afholdt en lokal workshop med fokus på en eller flere af de udvalgte byggesten afhængig af den enkelte kommunes behov. I Helsingør var der fokus på information til borgere og leverandører, og i Varde kommune var der fokus på administrativ betalingsmodel. Formålet med workshoppen var at skabe dialog om mulige løsningsmodeller mellem projektleder, ledere og nøglemedarbejdere.
- Læringsseminar: Der er i projektperioden afholdt et læringsseminar i Varde Kommune med deltagelse af andre kommuner med interesse for fritvalgsbeviser. Formålet med læringsseminariet var at sikre deling af viden og fælles refleksion om mulige løsninger på centrale udfordringer ved fritvalgsbeviser på madservice.

Programmet for læringsseminariet:

- 12.30 – 12.45 Velkomst
- 12.45 - 13.15 Model for fritvalgsbeviser på madservice i Varde Kommune
- 13.15 – 13.45 Oplæg nyeste viden om frit valg på det kommunale ældreområde
- 13.45 – 14.45 Sparring på tværs af kommuner om frit valg
- 14.45 – 15.00 Opsamling og tak for i dag.

6.2 Løbende statusmøder og statusnotater

I forsøgsperioden er der afholdt individuelle statusmøder mellem projektlederne og Rambøll. På møderne har projektlederne orienteret om status på projekternes arbejde med udviklingspunkter, eventuelle justeringer eller udfordringer, som de er støt på undervejs, samt modtage sparring fra Rambøll efter behov. Med afsæt i statusmøderne har Rambøll udarbejdet kvartalsvise statusnotater til Sundhedsstyrelsen. Statusnotaterne har været et centralt dataindsamlingsredskab og har i evalueringen kunne bistå med et samlet overblik over udviklingen i de enkelte projekter samt problemstillinger.

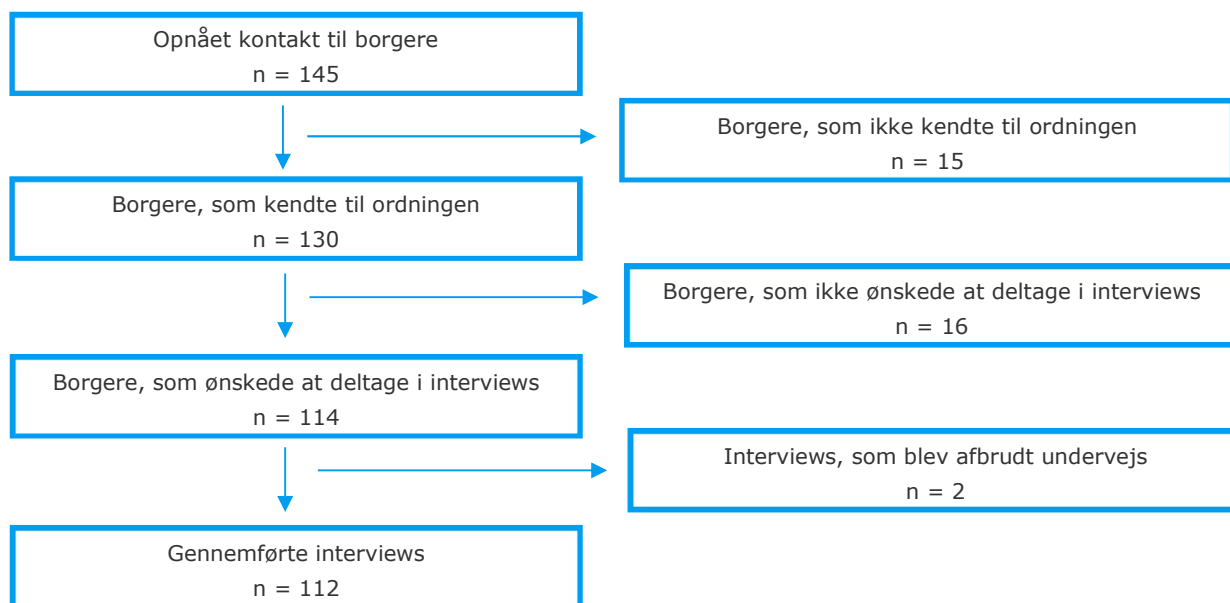
Statusnotaterne indeholdt oplysninger om følgende emner:

- Status på evalueringsaktiviteter
- Oversigt over fremdriften i hvert projekt og eventuelle særlige opmærksomhedspunkt
- Orientering om kommende evalueringsaktiviteter og aktiviteter i forsøgskommunerne.

6.3 Systematiske borgerinterviews

I henholdsvis foråret 2020 og foråret 2021 er der gennemført systematiske borgerinterviews med borgere i Varde og Helsingør Kommuner. Rambøll har i den forbindelse talt med 145 borgere i de to kommuner. Ud af de 145 interview kendte 15 borgere ikke til ordningen, 16 borgere ønskede ikke at deltage i interviews og to interviews blev afbrudt undervejs. Det samlede datagrundlag for de to kommuner består derfor af i alt 112 gennemførte interviews (jf. figur 15).

Figur 8: Datagrundlaget på borgernes erfaringer med fritvalgsbeviser



Interviewene er fordelt på de to kommuner således, at tre interviews er gennemført i Helsingør Kommune, mens de resterende 109 interviews er gennemført med borgere i Varde Kommune. Fordelingen mellem de to kommuner skyldes, at kun 7 borgere benytter fritvalgsbeviser på madservice i Helsingør Kommune, hvorimod 340 borgere benytter fritvalgsbevis på madservice i Varde Kommune.

Formålet med de gennemførte interviews var at få indblik i borgernes:

- Overordnede oplevelse og tilfredshed med ordningen
- Oplevelse af ordningens information, vejledning og administration
- Ønsker til mad, ordningen og leverandører
- Baggrundskarakteristika ved borgerne, som benytter sig af ordningen.

Interviewene foregik pr. telefon med udgangspunkt i et dertil udviklet spørgeskema. De to forsøgskommuner havde på forhånd tilsendt lister med kontaktoplysninger på de borgere, som er en del af forsøgsordningen. Interviewene foregik således ved, at interviewerens ringede uopfordret til borgerne og indledte med at spørge borgerne, hvorvidt de havde tid og lyst til at besvare enkelte spørgsmål om forsøgsordningen. Borgerne blev desuden spurgt indledningsvist om, hvorvidt de havde kendskab til ordningen. Hvis borgeren ikke havde tid, lyst eller ikke kendte til forsøgsordningen, afsluttede interviewerens pænt interviewet (jf. figur 15).

Metodiske overvejelser

I forbindelse med interviewene er der i dialog med forsøgskommunerne fravalgt de borgere, som kognitivt er vurderet til ikke at kunne gennemføre et interview. Ligeledes er der sendt information ud til alle borgere om interviews, her har borgere og pårørende haft mulighed for at angive, hvis

de ikke ønskede at indgå i undersøgelsen. Denne praksis betyder, at der kan være borgere, som ikke er repræsenteret i undersøgelsen, men det er ikke vurderet at have betydning for det samlede billede af borgernes ønsker mv.

Fordelen ved at gennemføre de systematiske borgerinterviews telefonisk med udgangspunkt i et spørgeskema var, at det muliggør kvantificering af data såvel som dybdegående kvalitative uddybninger til de enkelte spørgsmål. Samtidig muliggør formatet at få indsigt i en bred gruppe af borgeres oplevelse af ordningen, hvilket understreges af, at hele 112 interviews med borgere blev gennemført. De prædefinerede spørgsmål gør, at det ikke er muligt at afvige fra spørgsmålene og tage udgangspunkt i borgerens oplevelse af ordningen, hvis den adskiller sig eller på anden måde ikke kan indfanges af de allerede opstillede spørgsmål og svarkategorier. For at imødekomme denne problematik var spørgsmålene i spørgeskemaet formuleret bredt samt med åbne svarkategorier, således det var muligt for borgerne at angive andre svar end de prædefinerede.

6.4 Casebesøg i forsøgskommunerne

Ud over de systematiske borgerinterviews er der gennemført to dybdegående kvalitative casebesøg – et i hver af de to forsøgskommuner. Casebesøgene fandt sted i foråret 2021. På casebesøgene er følgende aktører i forsøgsordningen blevet interviewet:

- To projektledere
- Tre ledere (sundhedschefer, myndighedsledere)
- Fem medarbejdere (diætister, kostfaglige medarbejdere, økonomikonsulenter, visitatorer)
- Tre private leverandører
- To borgerrepræsentanter i styregruppe.

Formålet med casebesøgene var at få indblik i kommunernes erfaringer i forhold til:

- Overordnede oplevelse af forsøgsordningen
- Information og vejledning til borgerne
- Samarbejde med leverandører, herunder både samarbejdet mellem kommune og leverandør og borger og leverandør
- Afregning og tilsyn.

Interviewene havde en varighed på 1 time og foregik alle fysisk med undtagelse af et af interviewene med en privat leverandør, som foregik pr. telefon. Enkelte af interviewene blev foretaget som fokusgruppinterviews, mens de resterende var individuelle interview. Ved alle de fysiske interviews var der to konsulenter og en studentermedhjælper til stede. De to konsulenter havde en fælles faciliterende rolle, hvoraf en agerede den udførende interviewer, mens den anden stillede supplerende spørgsmål og dermed sikrede, at alle relevante spørgsmål blev besvaret. Studentermedhjælperens rolle bestod i at tage et udførligt referat, herunder brugbare citater, og afslutningsvis opsamle interviewets hovedpointer.

Interviewguides

Interviewene på casebesøgene tog udgangspunkt i på forhånd udarbejdede interviewguides. Interviewguidene var udarbejdet som semistrukturerede interviewguides med udgangspunkt i de fem centrale byggesten og fokuspunkter i evalueringen: 1) information og vejledning til borgere, 2) aftale mellem borger og leverandør, 3) samarbejde mellem kommune og leverandør, 4) afregning og 5) tilsyn.

Metodiske overvejelser

Ved at anvende semistrukturerede interviewguides er det muligt, at samtalen kan tage udgangspunkt i prædefinerede tematikker, om end der er mulighed for at afvige fra de konkrete spørgsmål i interviewguiden med udgangspunkt i interviewpersonens viden om og oplevelse af forsøgsordningen. De semistrukturerede interviewguides faciliterede på den måde, at samtalen kunne tage udgangspunkt i den enkelte medarbejders eller leverandørs oplevelse af forsøgsordningen, herunder oplevelse af det mest væsentlige ved ordningen. I praksis fungerede denne fleksible og agile opbygning ideelt grundet de store forskelle mellem de to forsøgskommuners praksis, erfaringer og arbejde med forsøgsordningen.

6.5 Dokumentanalyse

Endelig er der gennemført en dokumentanalyse af skriftlige materialer tilsendt af henholdsvis Varde og Helsingør Kommuner. Dokumentanalysen af de skriftlige materialer blev gennemført forud for casebesøgene i de to kommuner med henblik på at få dybdegående indsigt i kommunernes praksis i forhold til forsøgsordningen.

Dokumenterne har bestået af kommunernes (se bilagsrapport):

- Projektbeskrivelser
- Interne rapporter og undersøgelser
- Informationsmateriale til borgere og leverandører
- Fritvalgsbeviser
- Kvalitetsstandard
- Arbejdsgangsbeskrivelser.

Resultatet af dokumentanalysen er løbene blevet justeret og kvalificeret i takt med de efterfølgende faser af empiriindsamlingen. Det indebærer især tilføjelser af information, som kommunerne ikke har nedskrevet skriftligt fra de to casebesøg. Eksempelvis havde Rambøll forud for casebesøgene udprintet kommunernes afregningsmodeller med henblik på at få en dybere forståelse af kommunernes arbejdsgange i forbindelse med afregning.