

# Socialministeriet

## Undersøgelse af madservice

Pjece

Ref  
Udg.  
Dato  
Godk.  
Kontrol  
Udarb.

## Indholdsfortegnelse

<b>Indledning.....</b>	<b>1</b>
<b>Den attraktive madservice .....</b>	<b>2</b>
<b>Kvalitet og brugernes behov .....</b>	<b>4</b>
<b>Organisering og marked.....</b>	<b>5</b>
<b>Økonomi og prisfastsættelse.....</b>	<b>7</b>
<b>Fremtidens madservice .....</b>	<b>8</b>
<b>Cases.....</b>	<b>9</b>
<b>Links .....</b>	<b>12</b>

# Indledning

Socialministeriet har på vegne af satspuljepartierne iværksat en undersøgelse af den kommunale madservice til ældre med henblik på at kortlægge barrierer og muligheder for en hensigtsmæssig og effektiv indretning af madområdet.

Undersøgelsen er gennemført af Rambøll Management. Resultaterne af undersøgelsen fremgår af rapporten "Undersøgelse af madservice". Du finder rapporten på Socialministeriets hjemmeside [www.social.dk](http://www.social.dk).

I rapporten er en række anbefalinger til sikring af en attraktiv madservice til gavn for brugerne.

I denne pjece kan du læse de vigtigste konklusioner og anbefalinger fra rapporten.

God fornøjelse!

---

## *Om undersøgelsens metode:*

Det har været vigtigt at basere undersøgelsen på et solidt datagrundlag. Undersøgelsen har derfor haft et helhedsorienteret fokus og anvender mange forskellige metoder og datakilder:

- En tilbundsgående analyse, baseret på bl.a. interviews af politikere, personale og brugere, af madserviceområdet i 9 kommuner.
- En markedsanalyse blandt en række private leverandører.
- En spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner.
- En undersøgelse af erfaringer fra Sverige.
- Inddragelse af et ekspertpanel med deltagelse af kommunale og private køkkener, den kommunale forvaltning samt køkken- og produktionskonsulent.
- Opsamling af forskningsresultater vedrørende sociale og ernæringsmæssige aspekter, og en gennemgang af erfaringerne fra projektet 'Bedre mad til ældre' via Danmarks Fødevarerforskning.

Du kan læse mere om undersøgelsens metode i bilagsrapporten og delundersøgelsen fra Danmarks Fødevarerforskning på Socialministeriets hjemmeside: [www.social.dk](http://www.social.dk)

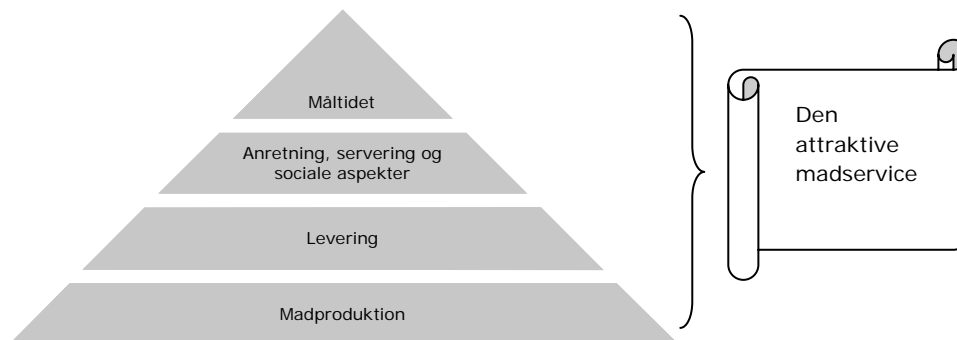
# Den attraktive madservice

*Hvad er en attraktiv madservice?*

Undersøgelsen viser, at de ældre, forvaltningen og politikerne har samme opfattelse af, hvad der er attraktiv madservice.

*Undersøgelsen viser at en attraktiv madservice består af mad af god ernæringsmæssig kvalitet. Maden er appetitlig, og der skal være forskellige retter at vælge imellem. Samtidig skal maden smage og dufte godt og gerne være lavet af friske råvarer. Den attraktive madservice tilbyder traditionel mad, ofte med fars og sovs.*

Undersøgelsen viser også, at madservice skal ses i en større helhed. Et ordentligt måltid hænger sammen med anretning, servering og sociale aspekter. De ældre spiser ofte mere, hvis rammerne omkring måltidet er i orden. Derfor kræver den attraktive madservice, at kommunerne ser mange forskellige opgaver i en større sammenhæng, som figuren nedenfor viser



Desuden viser undersøgelsen, at stadig flere ældre lægger vægt på et fleksibelt tilbud om madservice. Tendensen bliver næppe mindre de kommende år med de næste generationer af ældre. Det kan være:

- Et frit og bredt menuvalg, så man kan vælge noget, man selv kan lide – *“jeg behøver vel ikke lige pludseligt begynde at spise noget, jeg ikke kan lide, bare fordi jeg får mad gennem den kommunale madservice”*
- Valgmuligheder hver dag
- Mulighed for at kunne vælge menuer så tæt som muligt på leveringen.
- Mulighed for at kunne vælge mellem forskellige spisetidspunkter.
- At kunne undgå at skulle være hjemme for at modtage maden hver dag.
- Mulighed for at kunne bestille mad til en uge ad gangen, men selv vælge fra dag til dag, om man ønsker den ene eller den anden ret.
- Muligheden for i sidste instans let at kunne skifte til en anden leverandør, hvis man bliver træt af den, man har.

Samtidig viser analysen, at de ældre ikke er én gruppe. Jo bedre funktionsniveau, jo større er ofte ønsket om fleksibilitet. Den attraktive madservice skal tage højde for, at de ældre har forskellige ønsker og behov og skal forsøge at undgå at:

- Binde den (friske) ældre til et bestemt modtagetidspunkt.
- Binde den ældre til at spise på et bestemt tidspunkt.

De ældre har således forskellige ønsker, specielt i forhold til om maden skal modtages varm hver dag eller som kølevakuummad én gang om ugen. I flere af de besøgte kommuner har man skiftet fra varmholdt mad til kølevakuummad med en positiv respons fra de ældre. Flere siger direkte, at hvis alternativet er varmholdt mad, der er transporteret i en varmekasse gennem 1-2 timer, så foretrækker de kølevakuummad.

# Kvalitet og brugernes behov

Undersøgelsen viser, at man i de fleste kommuner har ret klare forestillinger om, hvad der definerer god kvalitet i madservice. Det drejer sig især om, at maden skal være appetitlig, og at der er forskellige retter at vælge mellem. Maden skal smage og dufte godt og gerne være lavet af friske råvarer.

Den ernæringsmæssige kvalitet betragtes mange steder som en selvfølge, og ses som en forudsætning for madservice, snarere end noget der måles på. Dette kommer til udtryk gennem krav om uddannet personale og krav om, at kosten skal leve op til retningslinierne i "Anbefalinger for den danske institutionskost".

Undersøgelsen viser dog samtidig, at ikke alle kommunale køkkener lever fuldt op til anbefalingerne. Denne vurdering understøttes af den sideløbende undersøgelse fra Danmarks Fødevarerforskning. En del kommuner synes således ikke at have gjort sig klart, hvad kravene rent faktisk betyder, eller indrettet sig efter at overholde dem, fx i forhold til at foretage regelmæssige næringsberegninger af de enkelte retter. Rambøll Management vurderer, at der er en risiko for, at kommunernes "automatiske" brug af anbefalingerne i deres kvalitetsstandarder bremser for en egentlig politisk stillingtagen til, hvad man vil levere i den enkelte kommune.

Undersøgelser fra Danmarks Fødevarerforskning har vist, at omkring 60 pct. af alle ældre på plejehjem er undervægtige. Ifølge bl.a. "Anbefalinger for den danske institutionskost" bør maden til de ældre i hjemmepleje og på plejehjem ofte være federe end til andre ældre (og yngre). Der er en betydelig udfordring i at få de ældre til at spise rigtigt. Men meget tyder på, at en alt for stor andel af de ældre får normalkost i stedet for en særlig ernæringstæt kost.

*Undervægt er for svage ældre (dvs. personer over 65 år i hjemmepleje eller på plejehjem) defineret som et BMI under 24, mens det for andre er defineret som et BMI under 18,5. BMI (kropsmasseindeks) er vægt (i kg) delt med højde i meter i anden potens ( $BMI = vægt (kg) / højde (m) \times højde (m)$ ).*

Undersøgelsen af den kommunale madservice bekræfter, at der er en udfordring på dette område. Der er en voksende opmærksomhed i kommunerne, men fortsat behov for en mere systematisk indsats.

Blandt de gode erfaringer skal Rambøll Management særligt fremhæve:

- Udarbejdelse af en kommunal kostpolitik som ramme om kommunens kvalitetsstandarder
- Fokus på forebyggelse via ernæringscreening, systematisk visitation og særlig indsats overfor småtspisende
- Ansættelse af kostkonsulenter eller andre med høj ernæringsfaglig udvikling
- Løbende næringsberegning af de forskellige retter
- Brugerinddragelse
- Indsats for at målrette plejepersonalets rolle under spisningen.
- Særlig fokus på det sociale aspekt af måltidet på plejecentrene.

# Organisering og marked

Undersøgelsen har vist, at der er udfordringer for markedet for madservice i forhold til det frie leverandørvalg. Der er til gengæld en række private leverandører, der leverer madservice – også til ældre borgere – uden for det frie leverandørvalg.

Rambøll Management kan videre konstatere, at de ældre først og fremmest opfatter begrebet "frit valg" som et valg mellem forskellige retter og som fleksibilitet i dagligdagen.

Det er Rambøll Managements vurdering, at den væsentligste barriere for et øget frit valg i virkeligheden er, at markedet ikke i udgangspunktet er voldsomt attraktivt for de mange private leverandører af madservice.

Undersøgelsen peger desuden på følgende barrierer:

- Madserviceområdet er karakteriseret ved betydelige investeringsomkostninger
- Under godkendelsesmodellen er der ingen garanti for omsætning, der kan forrente disse investeringer.
- Som fritvalgsleverandør skal man kunne levere et relativt omfattende sortiment og kunne gennemføre næringsberegninger mm.
- Leverandørerne mangler viden om det frie valgs indretning.
- Transport udgør en praktisk barriere for producenter af varmholdt mad, hvis kommunen har en ugentlig udbringning af kølevakuummad, da producenterne ikke har mulighed for at få den varmholdte mad bragt ud hver dag af kommunen.

Det er ikke dermed sagt, at det ikke kan lade sig gøre at tiltrække flere forskellige fritvalgsleverandører. Undersøgelsen peger på følgende tiltag:

- Overvej at bruge mulighederne for at danne et offentligt-privat selskab sammen med en privat leverandør.
- Tag et kritisk kig på godkendelsesmaterialer. Er der nogle af kravene, som kan virke begrænsende, og som strengt taget ikke er nødvendige?
- Hjælp leverandørerne til at forstå vilkårene for at være leverandør. Lav eks. en pjece eller lignende, der beskriver, hvad der skal til. Ofte vil det vise sig at flere leverandører kan opfylde kravene.
- Sørg for, at priserne er beregnet på en gennemsnitlig måde, og at de altid er opdaterede på fritvalgsdatabasen.

Undersøgelsen viser videre, at madservice gennem en årrække har oplevet en kraftig teknologisk udvikling. Udviklingen har medført øget stordrift, faldende omkostninger og øget fleksibilitet. Udviklingen har også gjort det muligt at skelne mellem produktionsformen og leveringsformen. Eksempelvis i form af store produktionskøkkener, der bl.a. producerer kølevakuummad. Det er i dag muligt at opvarme kølevakuummad under transporten og dermed kombinere forskellige leveringsformer. Moderne teknologi harmonerer fint med et tilbud om varmholdt mad til de ældre, der gerne vil have varm mad leveret hver dag.

Flere interviewpersoner peger dog på, at der er mange historier og billeder knyttet til valget af teknologi. Nogle gange med den vinkel, at moderne teknologi ikke giver et lækkert måltid. Undersøgelsen indeholder imidlertid flere eksempler på kommuner, der har skiftet teknologi og fået ét centralkøkken med det resultat, at de ældre i dag er betydeligt mere

tilfredse. Typisk fordi man har sørget for en proces, hvor de ældre bliver inddraget tæt i prøvesmagninger.



# Økonomi og prisfastsættelse

Undersøgelsen viser, at beregninger af omkostninger og priser varierer ganske betydeligt mellem landets kommuner. Dette kommer bl.a. til udtryk ved meget stor variation i priserne oplyst i spørgeskemaundersøgelsen og i de priser, der er indberettet til fritvalgsdatabasen.

Variationen i priserne kan ikke forklares ud fra forskellige produktionsformer og -typer. En del af forklaringen kan findes i de forskellige kvalitetskrav, kommunerne stiller. Men Rambøll Managements dybdegående undersøgelse hos kommunerne understreger ligeledes, at der er betydelig forskel på, hvordan kommunerne foretager beregningerne.

Årsagerne er, at der er en række forhold omkring prisberegningen der volder kommunerne vanskeligheder. Det kan være svært at adskille køkkendriften fra den øvrige plejehjemsdrift, at adskille mad til ældre fra rådhusmad, at adskille priserne på diætmad og almindelig mad, at adskille cafémad fra den øvrige produktion osv.

Kommunernes forskellige måder at håndtere disse vanskeligheder på giver en betydelig variation i priserne, og gør det vanskeligt at sammenligne på tværs.

Kommunernes vanskeligheder i forbindelse med at opgøre priser, kan have sløret det reelle tilskud, som kommunerne har ydet, og derved holdt private leverandører uden for markedet med kunstigt lave priser.

For at imødekomme problemer med prisfastsættelse udsendte Socialministeriet i samarbejde KL i december 2006 en pjece om prisfastsættelse på fritvalgsområdet.

# Fremtidens madservice

Undersøgelsen viser en voksende efterspørgsel efter fleksible løsninger, hvor den enkelte kan vælge til og fra på en række dimensioner, som omfatter muligheden for at vælge mellem forskellige retter og for selv at fastsætte spisetidspunktet og (i et vist omfang) et frit leverandørvalg.

Undersøgelsen har også vist, at der er betydelige stordriftsfordele og høje etableringsomkostninger forbundet med madservice. Derved adskiller madservice sig fra den øvrige fritvalgsområder i hjemmeplejen (personlig og praktisk hjælp). Det kan være med til at forklare, hvorfor det frie valg ikke er ligeså udbredt indenfor madservice som på de øvrige fritvalgsområder.

Kommunesammenlægningerne medfører en række ændringer på madområdet. Produktionsbehovet inden for kommunegrænserne bliver generelt større. Dermed bliver markedspotentialet på den ene side større for de private leverandører.

På den anden side er det Rambøll Managements vurdering, at der med kommunalreformen opstår et pres på de mindre effektive produktionsenheder. I mange af sammenlægningskommunerne vil der opstå sammenligningsmuligheder, der synliggør omkostningsniveauet i forhold til de enkelte produktions- og leveringsformer. Herved skærpes konkurrencen.

Set i lyset af disse udviklingstendenser diskuterer Rambøll Management i rapporten 5 scenarier for fremtidens madservice:

1. Fastholdelse af den nuværende model med frit leverandørvalg.
2. Tiltag til "inddragelse" af den underskov af mindre leverandører, der er på et marked ved siden af fritvalgsmarkedet. Et eksempel på dette kunne være at man gav borgerne mulighed for at vælge mad hos leverandører, der ikke ville skulle leve op til de samme kvalitetsstandarder, som leverandører, der skal godkendes til at levere mad alle ugens dage.
3. Aktive kommunale tiltag til markedsudvikling gennem selskabsdannelse. På denne måde kunne man sikre konkurrence mellem større leverandører, herunder offentligt- private leverandører.
4. Tvungne udbud. Dette er primært for at øge konkurrencen. Undersøgelsen viser, at der er private leverandører i 39 pct. af de kommuner, der anvender udbudsmodellen, mod kun 11 pct. af kommunerne med godkendelsesmodellen. Konkurrencen sikres ved at madservice skal genudbydes inden for en årrække.
5. Kombinerede udbud. Et kombineret udbud menes, at en kommune udbyder leveringen af mad til hjemmeboende og beboere på plejecentre mm. i ét udbud.

Læs mere på Socialministeriets hjemmeside: [www.social.dk](http://www.social.dk).

# Cases

## **Eksempel på kostpolitik**

Nykøbing Falster Kommune har formuleret en kostpolitik med følgende mål:

- At politikken tager udgangspunkt i princippet: "For at behandle alle lige, må man behandle dem forskelligt"
- At borgere, der benytter kommunernes mad- og måltidsservice, tilbydes sund mad, der tilgodeser den enkeltes behov for næring
- At borgere, der benytter kommunernes mad- og måltidsservice, tilbydes mad af høj kulinarisk kvalitet
- At måltiderne er et højdepunkt på dagen og er med til at fremme socialt samvær og hyggelige stunder
- At gæsterne i cafeteriet får en positiv oplevelse i forbindelse med måltidet
- At prisen er økonomisk attraktiv for borgeren

I kostpolitikken er formuleret klare mål for de overordnede indsatsområder i politikken.

Som opfølgning udarbejdes et statusdokument for de enkelte opgaver, der kort og præcist beskriver, hvordan opgaverne er blevet løst. Kommunen bruger samtidig dette til at sikre vidensdeling om udviklingstiltag.

## **Erfaringer med ernæringsterapi i Københavns Kommune**

Projektet "Visitation og ernæringsterapi" indgår som en del af implementeringen af kostpolitik på ældreområdet i Københavns Kommune. Formålet er at forbedre ernæringstilstanden hos ældre i dårlig ernæringstilstand samt at forebygge dårlig ernæringstilstand hos ældre i ernæringsmæssig risiko. Projektet har bl.a. haft som målsætning at implementere og evaluere screeningsredskaber til opsporing af ældre i ernæringsmæssig risiko. Evalueringen fra 2004 og 2005 viste, at en høj andel af de ældre, der blev opsporet, havde gavn af den iværksatte ernæringsterapi. Ernæringsterapien viste sig relativt prisbillig, idet den visiterede ekstra tid pr. borger svarede til 4 sygeplejetimer ([www.kk.dk](http://www.kk.dk)).

## **Sådan kan I anvende ernæringsfagligt personale:**

I Aalborg Kommune har man ansat en diætist i Ældre- og handicapforvaltningen. Diætisten løser en række forskellige opgaver med afsæt i et tæt samarbejde med de øvrige faggrupper:

- Undervisning af plejepersonalet i, hvordan man identificerer de ældre, der har vægt-problemer. På lidt længere sigt er det hensigten at udvikle et egentligt screeningsværktøj, som plejepersonalet kan bruge.
- Undervisning i ernæring generelt for de forskellige faggrupper.
- Samtale med de ældre med henblik på at bevidstgøre om betydningen af at spise.
- Borgerrettede arrangementer med fokus på ernæring og de ældres syn på ernæring, fedme osv.
- Sparringspartner for køkkenpersonalet i forhold til sikring af korrekt næringsindhold i de forskellige menuer, spændende fra den energitætte menu til de forskellige former for diætkost.

Diætisten er ikke en kontrollant, men en sparringspartner. Det er køkkenpersonalet selv, der efterfølgende laver næringsberegninger af maden og implementerer opskrifter i kostprogrammerne.

*Aalborg Kommune har på den måde sat fokus på ernæring og de ældres mad og igangsat en væsentlig udviklingsproces. Diætisten oplever en stor efterspørgsel – der er stor interesse for at sikre et ernæringsmæssigt godt tilbud til de ældre.*

# Regler på madområdet

*Der er forskellige brugere på madområdet: Beboere i plejeboliger, modtagere af madservice i eget hjem og brugere af kommunale cafétilbud. Der gælder forskellige regler på de forskellige områder. De vil blive gennemgået i det følgende.*

## **Plejhjem og plejeboliger**

Kommunen er efter § 83 i serviceloven forpligtet til at sørge for, at beboere i plejhjem og plejeboliger modtager tilbud om madservice. Madservice er kun et tilbud til beboerne. Kommunen bør dog holde sig for øje, at der ofte er tale om meget svage ældre, der sjældent har ressourcer til aktivt at benytte sig af alternative muligheder til kommunens tilbud.

Kommunen skal hvert år fastsætte kvalitetskrav til leverandører af kommunale serviceydelser til beboere i plejhjem og plejeboliger. Her gælder ikke det frie leverandørvalg efter Servicelovens § 83, men kommunen kan gennemføre et udbud for at inddrage private leverandører.

## **Frit valg af madservice for modtagere i eget hjem**

For beboere i eget hjem er madservice et tilbud, som modtageren skal visiteres til af kommunen. Tilbudet er omfattet af reglerne om frit valg af leverandører af personlig og praktisk hjælp, herunder madservice efter Servicelovens § 83.

Kommunalbestyrelsen skal fastsætte de kvalitetskrav, som stilles til leverandører af madservice efter servicelovens § 83. Kvalitetskravene skal anvendes som grundlag for kommunalbestyrelsens indgåelse af kontrakt med madleverandører. Det betyder, at modtageren kan vælge mellem de leverandører, som kommunen har indgået kontrakt med om madservice, jf. Servicelovens § 91.

## **Cafétilbud som forebyggende og aktiverende tilbud**

Kommunen har endelig mulighed for at iværksætte eller give tilskud til forebyggende og aktiverende tilbud efter Servicelovens § 79, fx som cafétilbud. Det er frivilligt for kommunerne, om de vil etablere disse tilbud.

Tilbudet kan målrettes en bestemt gruppe, fx pensionister, men skal tilbydes generelt til alle inden for denne gruppe. Der er ikke tale om en ydelse, man visiteres til, og der er heller ikke tale om at madservice efter § 79 kan stå alene. Det skal være i forbindelse med et tilbud, der har aktiverende eller forebyggende sigte. Kommunerne kan derfor ikke opfylde deres forpligtelse til at tilbyde madservice efter § 83 ved at henvise til et § 79-tilbud.

## **Priser og betaling inden for det frie leverandørvalg**

- Priskravet for madservice fastsættes pr. ydelse.
- Alle madserviceleverandører skal kunne tilbyde et måltid i overensstemmelse med kommunens kvalitetskrav til 'standardmåltidet'.
- Alle leverandører af madservice skal tilbyde mindst ét måltid til samme egenbetaling hos modtageren.
- De kommunale krav til 'standardmåltidet' må ikke indeholde krav til produktionsformen.
- Leverandørerne kan tilbyde andre og evt. dyrere måltider.

Vælger modtageren et dyrere måltid hos leverandøren end standardmåltidet øges modtagerens egenbetaling.

## Links

Kunne du tænke dig at vide mere om madservice og mad til personer med særlige behov?

Du kan finde inspiration i nedenstående liste:

- Bedre mad til ældre, Socialministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Velbekomme! Idéer til ældres måltider på plejecentre, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Anbefalinger til den danske institutionskost, Fødevarestyrelsen
- Forskellighed, Frihed og Fleksibilitet – få inspiration til bedre måltidsservice til ældre, Socialministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Bedre mad til syge, Sundhedsstyrelsen
- Fremtidens Mad til Ældre, Kost- og Ernæringsforbundet