

Til
Socialstyrelsen

Dokumenttype
Rapport

Dato
Januar 2020

EVALUERING AF LOV OM TIL- KØB AF SOCIALPÆDAGOGISK LEDSAGELSE UNDER FERIE



Projekt navn: **Evaluering af lov om tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie**

Modtager: **Socialstyrelsen**

Dokumenttype: **Rapport**

Udarbejdet af: **Rambøll Management Consulting**

Indhold

1.	Indledning	1
2.	Konklusion	2
2.1	Målopfyldelse	2
2.2	Implementering af tilkøbsloven	3
2.3	Eventuelle utilsigtede virkninger	5
2.4	Læsevejledning	5
3.	Evalueringsdesign	6
4.	Overblik over omfang af lovens anvendelse	8
4.1	Omfanget af tilkøbslovens anvendelse	8
4.2	Forhold som har betydning for tilkøbslovens anvendelse	9
4.3	Afdækning af kommunale serviceniveauer	11
4.4	Whistleblowerordningen	11
5.	Brugere af tilkøbsloven (målgruppe)	12
6.	Motivation og planlægning (før ferien afholdes)	13
6.1	Drivkræfter for at anvende tilkøb af ledsagelse under ferie	13
6.2	Barrierer for efterspørgsel på tilkøb af ledsagelse under ferie	14
6.3	Barrierer for udbud af tilkøb af ledsagelse under ferie	17
6.4	Vurdering af om beboerne på eget initiativ beder om tilkøb af ledsagelse	19
6.5	Planlægning af ferien	20
7.	Afholdelse af ferie med tilkøbt kendt ledsager (under ferien)	22
7.1	Ferierne som beboerne køber ledsagelse til	22
7.2	Administration af ferien og loven generelt	23
7.3	Administration af serviceniveauet på døgntilbuddet	25
8.	Udbyttet af ferie med tilkøbt kendt ledsager og vurdering af tilkøbsloven generelt	27
8.1	Beboernes livskvalitet øges	27
8.2	Relationen til personalet	27
8.3	Vurdering af loven	28
9.	Bilag	31
	Bilag 1. Breddekortlægningen	31

1. Indledning

Den 1. januar 2018 trådte *Lov om tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie* (herefter tilkøbsloven) i kraft. Loven giver visse kommunale og regionale døgntilbud for voksne mulighed for at tilbyde tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie. Formålet er, at voksne beboere på døgntilbud med betydelig nedsat psykisk funktionsevne har mulighed for at tilkøbe kendt personale som ledsagelse på ferie. I vejledningen til tilkøbsloven beskrives det yderligere, at formålet med loven er at skabe et supplement til den socialpædagogiske bistand, herunder ledsagelse, som kommunalbestyrelsen har ansvaret for at levere efter § 85 i Lov om social service (herefter SEL). Intentionerne i tilkøbsloven er, at beboere i kommunale og regionale døgntilbud får mulighed for at tage det personale, de kender i forvejen, med på ferie. Det fremgår også, at det ikke er hensigten, at tilkøbsmuligheden skal føre til, at handlekommunen reducerer eller giver afslag på ansøgning om ledsagelse efter SEL § 85, som den enkelte beboer i målgruppen efter en konkret og individuel vurdering har behov for.

I vejledningen til tilkøbsloven (vejledning nr. 10309 af 11. december 2017) beskrives det som en forudsætning for tilkøb efter loven, at beboeren på eget initiativ udtrykker ønske om tilkøbet. Herefter er det døgntilbuddets ledelse, der beslutter, hvorvidt man ønsker at tilbyde tilkøb; det tydeliggøres, at det er frivilligt for det enkelte døgntilbud, om det ønsker at tilbyde beboerne tilkøb, og også om det vælger at tage principiel stilling til, hvorvidt det ønsker at levere tilkøb, eller at tage stilling fra gang til gang. Endvidere beskrives det, at døgntilbuddene også selv afgør, hvordan de vil gøre deres beboere opmærksomme på muligheden for tilkøb.

Med den politiske aftale, som ligger til grund for tilkøbsloven, blev der afsat midler til en evaluering af loven. Rambøll Management Consulting gennemfører evalueringen.

Det overordnede formål med evalueringen er at belyse lovens virkning, herunder om lovens intentioner som beskrevet herover er indfriet, samt om der er utilsigtede virkninger. Derved skal evalueringen tilvejebringe et grundlag for at beslutte, hvorvidt der er behov for justeringer eller ændringer af tilkøbsloven. Evalueringen skal blandt andet afdække omfanget af lovens anvendelse på landsplan, herunder tilvejebringe indledende viden om karakteren af lovens anvendelse. Herudover skal evalueringen skabe viden om drivkræfter og barrierer forbundet med anvendelse af loven, om forvaltningen af loven i praksis og om beboernes oplevelser med at tilkøbe ledsagelse af kendt personale under ferie.

Evalueringen bygger på en **breddekortlægning** med en national spørgeskemaundersøgelse, hvor der er fokus på udbredelsen af loven på kommunale og regionale døgntilbud med beboere inden for tilkøbslovens målgruppe. Ud over breddekortlægningen af tilkøbslovens anvendelse består evalueringen også af en **dybdekortlægning**, hvor der er fokus på at opnå en mere dybdegående forståelse af, hvordan loven anvendes, og hvilke faktorer der har betydning for, hvordan den anvendes i praksis. Dybdekortlægningen består af casebesøg på i alt syv døgntilbud, hvor beboere inden for tilkøbslovens målgruppe har gjort brug af lovgivningens mulighed for tilkøb af kendt personale som ledsagelse på ferie, samt supplerende interviews med døgntilbudsledere for døgntilbud inden for målgruppen, hvor man ikke har gjort brug af muligheden for at tilbyde tilkøb af ledsagelse under ferie.

2. Konklusion

I dette kapitel præsenterer vi evalueringens overordnede resultater. I evalueringen af tilkøbsloven har vi fokus på at vurdere *målopfyldelse*, *implementering* af loven og eventuelle *utilsigtede virkninger* af loven. I de efterfølgende afsnit beskriver vi mere uddybende de mønstre, der har vist sig i evalueringens empiriske grundlag.

2.1 Målopfyldelse

Evaluering af målopfyldelse handler grundlæggende om at vurdere, om lovens intentioner er indfriet. Ud fra vejledningen til tilkøbsloven er lovens intentioner at

- sikre, at visse kommunale og regionale døgntilbud kan tilbyde tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie til døgntilbuddets beboere over 18 år.
- skabe et supplement til den socialpædagogiske ledsagelse, som kommunalbestyrelsen har ansvaret for at levere efter SEL § 85. Lovens intention er således *ikke*, at tilkøbsmuligheden fører til, at anbringende kommuner reducerer eller giver afslag på ansøgning om ledsagelse efter SEL § 85, som den enkelte beboer i målgruppen efter en konkret og individuel vurdering har behov for.
- give beboere i kommunale og regionale døgntilbud mulighed for at tage det personale, de i forvejen kender, med på ferie.
- det skal være frivilligt for det enkelte døgntilbud, om det ønsker at tilbyde tilkøb.
- tilkøb efter loven skal forudsætte, at beboeren på eget initiativ beder om det, og at det enkelte døgntilbud ønsker at levere tilkøb.

Evalueringen viser, at i alt 157 beboere fra de 305 døgntilbud, der har deltaget i den landsdækkende breddekortlægning, har været på ferie med ledsagelse tilkøbt efter tilkøbsloven. Det svarer til, at 28 af de deltagende døgntilbud har ydet ledsagelse til beboere efter tilkøbsloven. Ud fra den betragtning må det konkluderes, at intentionen om at give visse døgntilbud mulighed for at tilbyde tilkøb af ledsagelse er indfriet. Eftersom det er frivilligt for døgntilbud, om de ønsker at tilbyde tilkøb, er det vanskeligt at komme tættere på, i hvilken grad dette mål er opfyldt.

Evalueringen peger på et positivt udbytte for de beboere, der har været på ferie med tilkøbt kendt personale som ledsagelse. Boksen herunder indeholder nogle af de pointer, som er fremhævet af ledere, medarbejdere og pårørende til disse beboere.

Udbytte af ferie med tilkøbt ledsager

- For mange beboere er det en forudsætning for at kunne komme på ferie, at de kan få kendt personale med som ledsager
- Det øger beboernes livskvalitet at være på ferie
- Relationen mellem beboer og ledsager styrkes af at være af sted på ferie. Det har en positiv betydning i dagligdagen efterfølgende.

Pointerne fremhæver, at de beboere, der har været på ferie med tilkøb efter tilkøbsloven, har haft gavn af muligheden for at tage det personale, de i forvejen kender, med på ferie, ligesom det for mange beboeres vedkommende er en forudsætning for at kunne komme på ferie.

Det er vanskeligt at vurdere, i hvilken udstrækning tilkøbsloven i praksis anvendes som et supplement til den ledsagelse, kommunerne har ansvaret for gennem SEL § 85. Få døgntilbudsledere giver i bredde-

kortlægningen udtryk for, at de er i tvivl om snitfladen mellem § 85-ledsagelse og tilkøbsloven. I dybde-kortlægningen fortæller flere af døgntilbudslederne dog, at de kan være i tvivl om snitfladen mellem § 85-ledsagelse og tilkøbsloven. Det betyder, at der nogle gange opstår tvivl om, hvorvidt en konkret efterspørgsel på ferieledsagelse ligger ud over den ledsagelse, beboeren er visiteret til.

Evalueringen viser, at i alt 2.404 beboere på de døgntilbud, der har deltaget i den landsdækkende breddekortlægning, har været på ferie med ledsagelse efter § 85 i perioden efter 1. januar 2018, hvor tilkøbsloven trådte i kraft. Efter tilkøbslovens ikrafttrædelse har der således været langt flere beboere på ferie med ledsagelse efter SEL § 85 end efter tilkøbsloven på de døgntilbud, der indgår i undersøgelsen. Der er dog på trods heraf flere interviewpersoner i evalueringen, der udtrykker en bekymring for, at muligheden for, at beboerne selv tilkøber ledsagelse over tid, kan føre til, at det kommunale serviceniveau i forhold til bevilling af ledsagelse til ferie efter SEL § 85 forringes.

2.2 Implementering af tilkøbsloven

I evalueringen har der desuden været fokus på at undersøge, i hvilken udstrækning tilkøbsloven er implementeret, samt hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hæmmer implementeringen og anvendelsen af loven. Boksen herunder sammenfatter de centrale resultater i forhold til udbredelsen af loven.

Lovens anvendelse

- Tilkøbsloven er anvendt af beboere på ca. 10 pct. af døgntilbuddene
- Størstedelen af de beboere, der har anvendt tilkøbsloven, bor på et større døgntilbud
- Beboerne er typisk på ledsaget ferie i Danmark eller resten af Europa.

Målgruppe

- Målgruppen er voksne beboere på døgntilbud med betydelig nedsat psykisk funktionsevne
- Inden for målgruppen er der dog stor forskel på de beboere, der har anvendt loven i forhold til bl.a. grad af funktionsnedsættelse og sproglige evner.

Som det fremgår, har tilkøbsloven været anvendt på ca. 10 pct. af de 305 døgntilbud, der har deltaget i undersøgelsen. Der ser ud til at være et mønster i retning af, at det især er større døgntilbud, der har tilbudt tilkøb efter tilkøbsloven. Gruppen af beboere, der har været på ferie med tilkøbt ledsagelse efter tilkøbsloven, er forholdsvis forskelligartet i forhold til blandt andet deres grad af funktionsnedsættelse og sproglige evner.

Evalueringen peger på en række drivkræfter og barrierer for anvendelsen af tilkøbsloven. Disse knytter sig dels til beboerne og dels til døgntilbuddene. Boksene nedenfor sammenfatter de identificerede drivkræfter og barrierer.

Drivkræfter for beboernes anvendelse af bestemmelserne

- Generel motivation for at komme på ferie
- Muligheden for at komme på ferieture til udlandet
- Muligheden for at komme på ferie sammen med andre i grupperejser.

Barrierer for beboernes anvendelse af bestemmelser

- Mange beboeres feriebehov er dækket på anden vis
- Mange beboere har ikke råd til at tilkøbe ledsagelse
- Nogle beboeres funktionsniveau udgør en hindring for at tage på ferie med overnatning
- Manglende kendskab til tilkøbsloven hos nogle beboere og pårørende.

Drivkræfter for døgntilbuddenes tilbud om ledsagelse

- Gode erfaringer med at ledsage beboere på ferie
- En oplevelse af, at beboere har begrænsede muligheder for at komme på ferie på anden vis.

Barrierer for døgntilbuddenes tilbud om ledsagelse

- Begrænset kendskab til tilkøbsloven
- Vanskeligheder med at opretholde tilstrækkelige personaleressourcer på især mindre døgntilbud, når der er personale af sted som ledsagere
- Oplevelse af besvær med administration af loven i forbindelse med anvendelse
- Manglende ønske hos personale om at tage af sted som ledsagere.

Som det fremgår, er et begrænset kendskab til loven hos både døgntilbuddene og beboerne en barriere for, at loven anvendes i højere grad. Derudover er såvel økonomi som funktionsniveau en barriere for nogle beboere, ligesom manglende anvendelse for nogle beboere er udtryk for, at deres feriebehov er opfyldt på anden vis. Døgntilbuddene fremhæver derudover administrative forhold som barrierer for at tilbyde tilkøb af ledsagelse. Nogle fremhæver, at det kan være svært at foretage de konkrete økonomiske beregninger i forbindelse med ledsagelse. Derudover giver især mindre døgntilbud udtryk for, at det kan være vanskeligt at opretholde tilstrækkelige personaleressourcer, når der er personale af sted som ledsagere, ligesom nogle døgntilbudsledere giver udtryk for, at manglende ønsker hos personalet om at tage af sted som ledsagere, kan udgøre en barriere.

I forhold **til øget fremtidig implementering** af loven må det først og fremmest siges, at det er vanskeligt at gøre noget ved de barrierer for anvendelse, der handler om beboernes økonomi, funktionsniveau samt deres øvrige muligheder for at komme på ferie. Ligeledes forholder det sig med hensyn til døgntilbuddenes personaleudfordringer, når der er medarbejdere af sted som ledsagere og manglende ønsker om at tage af sted hos personalet. Derimod kan evalueringen pege på anbefalinger på to områder, hvor det er muligt at gøre noget for fremover at øge implementeringen og anvendelsen af loven. På den ene side kan man iværksætte initiativer med henblik på at øge kendskabet til loven. Evalueringen viser, at et begrænset kendskab til loven hos både beboerne og døgntilbuddene udgør en barriere for anvendelsen. På den anden side kan man iværksætte initiativer, der letter administrationen af loven for døgntilbuddene. Her fremhæver nogle døgntilbud, at de har haft stor glæde af, at deres kommune har udarbejdet beregningsmodeller for, hvilke udgifter der skal inkluderes i beregningen af den konkrete tur. Det er netop noget, som flere andre døgntilbud har efterspurgt støtte til, og som flere oplever som en barriere for at gøre brug af loven. En understøttelse på dette område vil derfor også kunne øge den fremtidige anvendelse af loven.

2.3 Eventuelle utilsigtede virkninger

I evalueringen af tilkøbsloven er det centralt også at forholde sig til, om loven har eventuelle utilsigtede virkninger for beboere og døgntilbud. Det har været centralt gennem alle evalueringens delelementer at afdække dette. Boksen herunder opsummerer generelle betragtninger i denne sammenhæng på tværs af evalueringens interviewpersoner.

Overordnet syn på tilkøbsloven og dens konsekvenser

- Nogle ledere, medarbejdere og pårørende udtrykker bekymring for, at tilkøbsloven skaber en opdeling mellem beboere, fordi nogle har råd til denne feriemulighed, mens andre ikke har.
- Andre ser forskellene som et vilkår og giver udtryk for, at det er positivt, at de, der har råd, får øgede muligheder for at komme på ferie.
- Nogle ledere, medarbejdere og pårørende udtrykker bekymring for, at tilkøbsloven kan føre til forringelse af kommunernes serviceniveau i forhold til bevilling af ledsagelse efter SEL § 85. Det er dog vanskeligt for interviewpersonerne at vurdere, om det har været tilfældet.
- Flere medarbejdere og ledere udtrykker ønske om at kunne anvende tilkøbsloven på endagsture uden overnatning.
- Nogle medarbejdere giver udtryk for, at beboere inden for målgruppen ofte ikke kan give selvstændigt udtryk for et ønske om at anvende tilkøbsloven på grund af sproglige funktionsnedsættelser. Initiativet til anvendelse af loven sker derfor ofte i et samspil mellem beboer og døgntilbud.

I den resterende del af rapporten uddyber vi både evalueringens design og de overordnede resultater, som er præsenteret i dette kapitel.

2.4 Læsevejledning

- I kapitel 3 beskrives undersøgelsens samlede evalueringsdesign
- I kapitel 4 præsenteres de centrale pointer fra breddekortlægningen
- I kapitel 5-8 præsenteres resultaterne fra dybdekortlægningen
- I bilag 1 findes det samlede notat for breddekortlægningen
- I bilag 2 udfoldes den metodiske tilgang for breddekortlægningen.

3. Evalueringsdesign

Undersøgelsen bygger på et mixed methods design, hvor kvantitative og kvalitative datakilder supplerer hinanden og tilsammen udgør vidensgrundlaget for evalueringen. Dataindsamlingen består som nævnt af to selvstændige kortlægninger; en bredde- og en dybdekortlægning.

Breddekortlægningen

Datagrundlaget for breddekortlægningen består af en national spørgeskemaundersøgelse. Målgruppen for spørgeskemaundersøgelsen er kommunale eller regionale døgntilbud, som har døgnpladser til beboere, som er voksne (fra 18 år og opefter) og som har betydelig nedsat psykisk funktionsevne. Spørgeskemaet er fremsendt til døgntilbuddets kontaktperson angivet på tilbudsportalen.dk.

Idet flere kontaktpersoner er angivet som kontaktpersoner for mere end ét døgntilbud, har nogle ledere modtaget mere end ét spørgeskema. Det forventes blot, at døgntilbudslederne besvarer et enkelt spørgeskema, hvorfor respondenter, som har modtaget mere end ét spørgeskema, er blevet sorteret fra, så gengangere ikke optræder i datamaterialet. I alt er der modtaget 305 besvarelser. Det giver en samlet svarprocent på 56 pct.

Gruppen af døgntilbud, som indgår i undersøgelsen, vurderes at være repræsentative for den samlede population af døgntilbud ud fra parametrene geografi, størrelse og type af døgntilbud. Nedenstående pointer er uddybet i bilagsmaterialet.

- Gruppen af døgntilbud, som har besvaret det udsendte spørgeskema, fordeler sig geografisk nogenlunde som populationen af døgntilbud inden for målgruppen.
- Døgntilbuddene, som har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, er generelt på samme størrelse som de døgntilbud, der ikke har besvaret spørgeskemaet, når størrelse opgøres som antal beboere og antal ansatte.
- Der er en ligelig fordeling af kommunale og regionale døgntilbud mellem døgntilbud, som indgår i undersøgelsen og det samlede antal døgntilbud.

Dybdekortlægningen

Datagrundlaget for dybdekortlægningen består af en række semistrukturerede interviews med aktører tilknyttet udvalgte døgntilbud. I alt er 12 døgntilbud udvalgt. På syv af døgntilbuddene har vi gennemført casebesøg, hvor vi har interviewet ledere, medarbejdere og beboere. Herefter er der efterfølgende blevet aftalt og gennemført telefoninterviews med pårørende til beboere på døgntilbuddene. De syv døgntilbud har alle anvendt loven. På de resterende fem døgntilbud er tilkøbsloven ikke blevet benyttet. Her er der gennemført telefoninterviews med lederne.

Døgntilbuddene er udvalgt på baggrund af data fra vores nationale spørgeskemaundersøgelse, besvaret af tilbudsledere. De overordnede kriterier for udvælgelsen har været, at der i varierende grad er beboere, som har anvendt tilkøbsloven på døgntilbuddene. Døgntilbuddene blev inddelt i fire grupper: døgntilbud, som i høj, i nogen eller i lav grad har anvendt loven, har vi gennemført casebesøg på, mens vi som nævnt har interviewet lederen på de døgntilbud, som ikke har anvendt loven. Herudover blev døgntilbuddene udvalgt efter et ønske om at sikre spredning på geografi og størrelse.

Idet flere døgntilbud oplever at have begrænsede ressourcer til at deltage i interviews, er døgntilbuddene også udvalgt ud fra en pragmatisk tilgang. Flere døgntilbud kunne ikke afsætte ressourcer til besøg, og således er de syv døgntilbud også udvalgt, fordi de havde mulighed for at deltage.

Tabel 1: Antal interviews fordelt på aktørgruppe

Aktørgruppe	Antal
Døgntilbudsleder på tilbud, hvor loven anvendes	7
Døgntilbudsleder på tilbud, hvor loven ikke anvendes (afholdt som telefoninterviews)	5
Medarbejdere	13
Beboere	8
Pårørende (afholdt som telefoninterviews)	5

Alle interviewpersoner er sikret anonymitet. I de tilfælde, hvor der er gjort brug af navne på beboere eller medarbejdere i rapporten, er der tale om pseudonymer.

4. Overblik over omfang af lovens anvendelse

Resultaterne fra undersøgelsens breddekortlægning blev i juni 2019 fremsendt til Socialstyrelsen. Breddekortlægningens væsentligste pointer præsenteres i dette kapitel, mens breddekortlægningen i sin fulde længde fremgår af bilag 1.

4.1 Omfanget af tilkøbslovens anvendelse

Antal beboere, som har anvendt og efterspurgt at benytte tilkøbsloven



Beboere på omtrent 10 pct. af døgntilbuddene, som indgår i undersøgelsen, har anvendt tilkøbsloven. Breddekortlægningen viser, at tilkøbsloven er blevet anvendt på 28 ud af 308 døgntilbud, og at omtrent 157 beboere har været på ferie med tilkøbt ledsagelse.

Gruppen af borgere, som ønsker at tilkøbe ledsagelse, er større end gruppen af borgere, som har været på ferie med tilkøbt ledsagelse. På hvert tredje døgntilbud har beboere udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven (n=308). Det svarer til, at 72 af døgntilbudslederne har tilkendegivet, at der på deres døgntilbud er beboere, som har udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie. Døgntilbudslederne anslår, at der samlet er tale om 347 beboere, som har udtrykt ønske om at tilkøbe ledsagelse. Således har 190 borgere udtrykt ønske om at tilkøbe ledsagelse efter tilkøbsloven, men har ikke været af sted.

Karakteristik af døgntilbud



Beboere, som bor på større døgntilbud, tilkøber oftere ledsagelse efter tilkøbsloven, end beboere som bor på mindre døgntilbud. I gennemsnit er der flere antal pladser og antal ansatte på døgntilbud, hvor beboere har anvendt tilkøbsloven, sammenlignet med døgntilbud, hvor beboere enten ikke har udtrykt ønske om at anvende tilkøbsloven, eller hvor beboerne har udtrykt, at de gerne vil anvende tilkøbsloven, men ikke har tilkøbt ledsagelse.

Fremtidig benyttelse af loven



Døgntilbudsledere, som har anvendt tilkøbsloven, er positive for også fremadrettet at benytte loven. 73 pct. af de døgntilbudsledere, som har erfaring med at anvende tilkøbsloven, ønsker også fremadrettet at anvende loven, mens de resterende respondenter angiver, at de ikke ved, om de fremadrettet vil benytte tilkøbsloven (n=26). Blandt døgntilbudsledere, som endnu ikke har erfaring med at administrere tilkøbsloven, tilkendegiver 45 pct., at de kan forestille sig at anvende tilkøbsloven fremadrettet, mens 36 pct. angiver, at de ikke ved, om de fremadrettet vil benytte tilkøbsloven. 19 pct. tilkendegiver, at de ikke fremadrettet vil benytte tilkøbsloven (n=174).

Beboernes anvendelse af tilkøbsloven¹



Beboere rejser både til udlandet og holder ferie i Danmark. Døgntilbudslederne har i spørgeskemaet beskrevet 44 beboeres rejsemål og rejsetype. Størstedelen af de 44 beboere har været på ferie i enten Danmark (19 beboere) eller i Europa (23 beboere). Blot 2 beboere har været på ferie uden for Europa.

Som regel ledsager 1-2 medarbejdere beboeren på ferien, og det er oftest fastansatte medarbejdere som ledsager beboerne. Beboerne er som oftest blevet ledsaget af 1-2 medarbejdere, og disse medarbejdere har oftest været fastansatte medarbejdere. Ganske få gange har vikarer ledsaget beboere på ferier.

Flest beboere har været på en grupperejse, men mange har også været på en individuel rejse. 25 beboere har været på grupperejser, mens 18 beboere har tilkøbt ledsagelse til en individuel rejse.

4.2 Forhold som har betydning for tilkøbslovens anvendelse

Døgntilbuddenes praksis



Omtrent en tredjedel af døgntilbuddene har en fast fremgangsmåde for, hvordan de beslutter, om beboeres ansøgning om at tilkøbe ledsaget ferie imødekommes eller ej. Det betyder, at 64 pct. af døgntilbuddene ikke har en fast fremgangsmåde (n=285).

De fleste døgntilbud har retningslinjer for, hvordan rammerne sættes for ledsagelse under ferie. 31 pct. af døgntilbudslederne har kommunale retningslinjer for køb af ledsagelse, mens yderligere 31 pct. har udarbejdet lokale retningslinjer. 10 pct. har udarbejdet en kontrakt for praksis. 15 pct. har ikke udarbejdet retningslinjer. Desuden er der 31 pct., som angiver, at de vil vurdere, hvordan retningslinjerne skal sættes, når de modtager en ansøgning (n=72).

Information om tilkøbsloven



Halvdelen af døgntilbuddene informerer beboerne og deres pårørende om muligheden for tilkøb af ledsagelse under ferie. Tilbuddene beskriver tilkøbsloven på deres hjemmeside, informerer om loven på møder, i skriftligt materiale eller i løbende dialog (beboere n=265, pårørende n=264). Der er en tendens til, at døgntilbud med beboere med svære funktionsnedsættelser i lavere grad informerer beboerne i forhold til døgntilbud med beboere med lettere grader af funktionsnedsættelser.

Administration af tilkøbsloven



Døgntilbudsledere oplever, at tilkøbsloven overordnet er nem at administrere. 66 pct. af døgntilbudsledere angiver, at de *ikke* har svært ved at vurdere, hvilke beboere der er inden for målgruppen af tilkøbsloven, mens 6 pct. af døgntilbudslederne angiver, at det er svært at vurdere (28 pct. angiver, at de hverken er enige eller uenige). 50 pct. af døgntilbudsledere vurderer, at de *ikke* er i tvivl om, hvornår de skal anvende SEL § 85 frem for tilkøbsloven, mens 27 pct. af døgntilbudslederne angiver, at de er i tvivl (23 pct. angiver, at de hverken er enige eller uenige). 47 pct. af døgntilbudsledere angiver, at deres kendskab til tilkøbsloven *ikke* er begrænset, mens 33 pct. af døgntilbudslederne vurderer, at deres kendskab er begrænset (20 pct. angiver, at de hverken er enige eller uenige).

¹ Fordelingen af borgere, som har været på en grupperejse og en individuel rejse summerer ikke til 44 borgere, idet en døgntilbudsleder har angivet "ved ikke" ved spørgsmål om en borgers rejsetype.

Beboeres efterspørgsel af tilkøbsloven



Beboerne efterspørger i lav grad tilkøb af ledsaget ferie. 62 pct. af døgntilbudslederne angiver, at de slet ikke oplever, at beboerne efterspørger at benytte tilkøbsloven, mens 30 pct. angiver, at de i mindre grad oplever, at beboerne efterspørger at benytte tilkøbsloven, og således er der i alt 92 pct. af døgntilbudslederne, som oplever en lav grad af efterspørgsel blandt beboerne (n=273).

Beboeres økonomiske muligheder



For nogle beboere er økonomi en barriere for at anvende tilkøbsloven, mens det for andre ikke er. Ud fra døgntilbudsledernes vurdering tegner der sig et blandet billede af, hvorvidt beboernes økonomi påvirker deres efterspørgsel på at tilkøbe ledsagelse under ferie. 30 pct. af døgntilbudslederne vurderer, at beboerne ikke har råd til at tilkøbe ledsagelse under ferie, 33. pct. af døgntilbudslederne har svært ved at vurdere, om beboerne har råd, mens 28 pct. vurderer, at beboerne har råd til at tilkøbe ledsagelse (n=254).

Beboernes funktionsniveau, kendskab og mulighed for at udtrykke ønske om tilkøb af ferie



Beboernes grad af funktionsnedsættelse, mulighed for at udtrykke ønske om tilkøb af ledsagelse og kendskab til loven er alle forhold som i varierende grad vurderes at påvirke graden af efterspørgsel. Beboernes mulighed for at udtrykke ønske om tilkøb vurderes at være det forhold, som mindsker efterspørgslen mest, idet 51 pct. af døgntilbudslederne angiver at beboerne har svært ved at udtrykke ønske om tilkøb af ledsagelse (n=261). Beboernes kendskab til loven er det forhold som har næst størst betydning. 43 pct. af døgntilbudslederne vurderer at beboerne ikke keder til tilkøbsloven (n=244), mens beboernes funktionsniveau er det forhold som i lavest grad påvirker beboernes grad af efterspørgsel. 29 pct. af døgntilbudslederne vurderer, at beboernes funktionsnedsættelse vanskeliggør, at beboerne kan tage på ferie (n=264).

Øvrige muligheder for ledsagelse



Flere beboere har også mulighed for at holde ferie med pårørende og efter SEL § 85. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der på 46 pct. af døgntilbuddene (n=288) er beboere, som har været på ferie med ledsagelse efter SEL § 85 siden 1. januar 2018, og at 22 pct. vurderer, at beboerne på deres botilbud har mulighed for at holde ferie med pårørende (n=276). Flere døgntilbudsledere beskriver desuden, at beboere, som er visiteret til SEL § 97, også kan få ledsagelse herigennem ved at spare de 15 timers ledsagelse om måneden op, de er visiteret til, og bruge timerne til ledsaget ferie.

4.3 Afdækning af kommunale serviceniveauer

Snitfladen mellem tilkøbsloven og SEL § 85-ledsagelse²



I 43 pct. af kommunerne er der formuleret retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie (n=98). Borgere kan have ret til at modtage socialpædagogisk ledsagelse under ferie bevilget efter SEL § 85. Kommunerne kan vælge at fastlægge generelle retningslinjer for serviceniveauet i forhold til, hvordan den socialpædagogiske støtte uden for hjemmet skal varetages.

Retningslinjerne er formuleret i relation til antal dage, destination og form. Som oftest angiver retningslinjerne, at der kan bevilges ferie i 5-7 dage i Danmark, og som oftest bevilges der alene ledsagelse til gruppeferier.

4.4 Whistleblowerordningen

Omfanget af henvendelser til Socialtilsyn



Socialtilsynene har ikke modtaget henvendelser relateret til tilkøbsloven. Eftersom det er det enkelte døgntilbud, der beslutter, om der skal tilbydes tilkøb eller ej, og der dermed ikke træffes en kommunal afgørelse efter loven, er det ikke muligt at klage over døgntilbuddets beslutning. Derfor kan man forestille sig, at borgere, pårørende eller fagpersoner vil rette henvendelse til socialtilsyn via whistleblowerordningen, såfremt de oplever utilfredshed eller forhold, som de ikke finder tilfredsstillende.

Fire socialtilsyn oplyser, at de ikke har modtaget henvendelser relateret til tilkøbsloven, mens et enkelt socialtilsyn angiver, at de ikke kan udtale sig om henvendelser via whistleblowerordningen.

² Alle 98 kommuner er kontaktet i afdækningen af kommunale retningslinjer. I 34 af kommunerne har det ikke været muligt, at få svar på, om de har retningslinjer eller ej, hvorfor andelen af kommuner som har formuleret retningslinjer kan være højere. Det betyder at de 43 pct. er et konservativt bud.

5. Brugere af tilkøbsloven (målgruppe)

I det følgende beskrives målgruppen for tilkøbsloven og beboere, som har tilkøbt ledsagelse under en ferie³. Det belyses, hvorvidt undersøgelsen indikerer, at tilbuddene har givet beboere uden for målgruppen mulighed for at benytte tilkøbsloven, og hvad baggrunden for dette i så fald er.

Tilkøbsloven giver mulighed for, at nogle voksne beboere på døgntilbud kan tilkøbe socialpædagogisk ledsagelse under ferie. For at være i målgruppen for loven skal beboerne være mindst 18 år og have en betydelig nedsat funktionsevne. Dette vil ofte være en kognitiv funktionsnedsættelse som fx udviklingshæmning eller en hjerneskade. Samtidig skal beboeren være visiteret til socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85. Beboeren skal på eget initiativ ønske at tilkøbe socialpædagogisk ledsagelse under ferien.

Umiddelbart synes der at være relativt stor forskel på de beboere, som har anvendt tilkøbsloven på de døgntilbud, som er interviewet til undersøgelsen. Hvor beboerne på flere af tilbuddene ikke har noget sprog, er der beboere på andre tilbud, som kan udtrykke sig klart. En beboer beskrives eksempelvis som havende behov for en meget høj grad af støtte fra personalet, mens en anden beboer beskrives som en person, der det efterfølgende år vil kunne tage på ferie selv med støtte fra frivillige. Ligeledes er der forskel på, om beboerne alene har en psykisk funktionsnedsættelse eller om de i tillæg hertil også har en fysisk funktionsnedsættelse. På flere døgntilbud har det ikke været muligt at interviewe beboere direkte til evalueringen på grund af deres lave funktionsniveau og særligt manglende sprog.

Til trods for at der er forskel på beboerne, som har gjort brug af tilkøbsloven, tyder evalueringen på, at beboerne primært er inden for lovens målgruppe. I spørgeskemaundersøgelsen beskrev døgntilbudslederne en række beboere, som havde benyttet tilkøbsloven ud fra deres funktionsniveau. Ganske få beboere blev vurderet til i lav grad at have en betydelig nedsat funktionsevne, mens langt størstedelen af beboerne blev vurderet til enten i nogen eller i høj grad at have en betydelig nedsat funktionsevne. Samtidig peger flere tilbudsledere og personale på døgntilbud under interviews på, at det for beboerne er afgørende, at de kan blive ledsaget af kendt personale, hvis de skal have mulighed for at komme på ferie. Dette skyldes, at det kendte personale kender beboerne, kan forstå beboernes behov og fortolke beboernes tegn, i tilfælde af at de ikke har et sprog. Disse forhold indikerer, at tilkøbsloven i høj grad benyttes til den tiltænkte målgruppe.

Interviewene indikerer samtidig, at nogle tilbud kan være interesserede i at give beboere uden for målgruppen mulighed for tilkøbt ferieleadsagelse for at give alle beboere på døgntilbuddet en ligelig behandling samt for at gavne beboere, som ønsker at tage på ferie med en kendt ledsager.


³ <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/2c6a8a61-c49e-4ad0-8d33-8b2a2c469d18/Vejledning%20om%20tilk%C3%B8b%20af%20socialp%C3%A6dagogisk%20ledsagelse%20under%20ferie%20PDF-1.pdf>

6. Motivation og planlægning (før ferien afholdes)

I dette kapitel beskrives de overvejelser og forløb, som går forud for, at beboere benytter tilkøbsloven til at købe ledsagelse af kendt personale under ferie. I kapitlet beskrives de forskellige drivkræfter og barrierer, som kan påvirke, hvorvidt beboere benytter tilkøbsloven, samt hvordan døgntilbuddene vurderer, hvorvidt beboere på eget initiativ efterspørger ferie, og hvordan beboere og døgntilbud planlægger ferierne, hvor der tilkøbes ledsagelse.

6.1 Drivkræfter for at anvende tilkøb af ledsagelse under ferie

Både beboere, pårørende og personale på bosteder italesætter beboernes generelle motivation for at komme på ferie som en central drivkraft for, at tilkøbsloven tages i brug. Medarbejdere fortæller, at beboerne har behov for at komme på ferie som alle andre, og de fremhæver, at tidligere ferieture, som beboerne har været på, giver dem lyst til at tage af sted igen. Nogle fremhæver endvidere særligt muligheden for at rejse til udlandet som baggrunden for, at tilkøbsloven tages i brug, mens andre fremhæver dét at komme på tur med andre som en stor motivationsfaktor. Citatet angivet herunder illustrerer udtalelser fra en beboer, som har tilkøbt kendt ledsagelse under ferie, og som er ivrig efter at komme af sted igen.



"Jeg ville gerne ud og opleve noget. Opleve naturen og komme ned på stranden og bade og sole sig ... Jeg vil gerne på fællestur igen, og jeg har talt med [en medarbejder] om at tage en tur til Frankrig måske. Det er kun [medarbejderen], jeg taler med om det, og så tager vi det op på beboermøderne." (Beboer, som har tilkøbt kendt ledsagelse under ferie)

Beboernes udtrykte motivation synes således knyttet til muligheden for at komme på ferie. På samme måde synes ledernes og medarbejdernes motivation for at tilbyde beboerne at tilkøbe ledsagelse under ferie knyttet til, at beboerne dermed får muligheden for at komme på ferie. Tidligere gode erfaringer med at ledsage beboere udgør i den forbindelse en drivkraft for, at tilbuddene tilbyder beboerne muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie.

Særligt for tilbudsledere og medarbejdere, som oplever, at beboernes andre muligheder for at komme på ferie er begrænsede, er det en drivkraft for at bruge tilkøbsloven, at denne igen giver beboere muligheden for at komme på ferie. Nogle tilbudsledere og medarbejdere oplever, at beboernes muligheder for at komme på ferie er blevet begrænsede som følge af ændringer i kommunale retningslinjer og/eller i det kommunale serviceniveau, mens andre blot beskriver døgntilbuddets færre midler generelt som årsagen til, at beboernes muligheder for at komme på ferie er blevet begrænsede med tiden.

Drivkræfter for at gøre brug af tilkøbsloven

- Tidligere gode ferieoplevelser som inspirerer til nye ferier
- Muligheden for at komme på ferie generelt
- Muligheden for at komme på ferie i udlandet
- Muligheden for at komme på ferie sammen med andre.

Nogle beboere kan dog have svært ved at give udtryk for et ønske om at tilkøbe ledsagelse under ferie, og derfor kan det være svært at afgøre præcist, hvilke drivkræfter der ansporer til brug af tilkøbsloven. Dette hænger ofte sammen med, at beboernes sprog er begrænset, hvorfor de ikke kan udtrykke, at de gerne vil på ferie og i den forbindelse tilkøbe ledsagelse. Ligeledes kan et lavt funktionsniveau på andre

måder bevirke, at beboerne ikke er i stand til at efterspørge ferie. Eksempelvis gives der på et tilbud udtryk for, at beboere ikke nødvendigvis er vant til aktivt og selvstændigt at efterspørge ferie, fordi de oftere bliver spurgt om, og i så fald hvor de ønsker at komme på ferie.

6.2 Barrierer for efterspørgsel på tilkøb af ledsagelse under ferie

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at døgntilbudslederne generelt oplever, at beboerne i lav grad efterspørger tilkøb af ledsagelse under ferie. Under interviewene fremkommer særligt tre mulige forklaringer på, hvorfor relativt få beboere søger at gøre brug af tilkøbsloven. Disse forklaringer vedrører: 1) At nogle beboeres behov for at tage på ferie allerede er dækket, 2) at nogle beboere ikke har råd til at tilkøbe ledsagelse under ferie, og 3) at nogle beboeres funktionsniveau og behov ikke muliggør, at de kan benytte tilkøbsloven. Disse forklaringer beskrives nærmere i de følgende afsnit.

6.2.1 Nogle beboernes feriebehov er dækket

En mulig forklaring på, at relativt få beboere efterspørger tilkøb af ledsagelse under ferie, er, at beboerne allerede får dækket deres behov for at komme på ferie uden at tilkøbe ledsagelse. Det er en generel holdning blandt hovedparten af de interviewede ledere på bosteder, hvor beboere ikke har gjort brug af tilkøbsloven, at beboernes behov for at komme på ferie dækkes på anden vis. Nogle beskriver, hvorledes beboere tager med deres pårørende på ferie, ledsages af frivillige på ture med fx ULF⁴, har benyttet sig af RejsGlad⁵ eller har samlet deres § 97-ledsagertimer for en given periode og brugt dem på en weekendtur. På samme måde giver en leder, som har erfaring med at benytte tilkøbsloven, udtryk for, at de fleste beboeres behov er dækket via den ledsagelse, kommunen bevilger i forbindelse med ferier og udflugter.

En leder af et tilbud beskriver, hvordan beboerne af tilbuddet tilbydes muligheden for at deltage i både en indenlands- og en udenlandsferie hvert år, hvor døgntilbuddet betaler for personalet, ligesom beboerne får mulighed for at deltage i flere ture med eller uden overnatning til fx Sølund Musikfestival og fodboldkampe. På den baggrund er lederens vurdering, at beboerne i lavere grad har et behov for at tilkøbe ledsagelse under ferie.

I modsætning hertil har en leder af et tilbud i en anden kommune dog ikke oplevelsen af, at beboernes feriebehov dækkes. På tilbuddet har man grundet økonomiske forhold fravalgt at tilbyde beboerne muligheden for at komme på ferie med ledsagelse via den støtte, som er bevilget gennem § 85 i SEL. Lederen beskriver, at man i stedet har været nødt til at prioritere kerneopgaven, selv om ferier opleves at skabe værdi for beboerne såvel som for personalet.

Opsummerende oplever de ledere, som synes, at beboerne har rig mulighed for at komme på ferie ad anden vis end via tilkøbsloven, at beboernes feriebehov dækkes. Samtidig mener de ledere, som oplever, at beboerne har begrænsede muligheder for at komme på ferie, at beboernes feriebehov ikke dækkes uden brug af tilkøbsloven.


6.2.2 Nogle beboere har ikke råd til at tilkøbe ledsagelse

En anden mulig forklaring på, at få beboere efterspørger tilkøb af ledsagelse under ferie, er, at nogle beboere ikke har råd til at tilkøbe ledsagelse under ferie. Spørgeskemaundersøgelsen viser et blandet billede af, hvorvidt økonomi vurderes at være en barriere for beboerne. Besvarelserne indikerer, at hvor økonomi for nogle beboere kan være en barriere for at anvende tilkøbsloven, er det for andre beboere ikke en barriere. Dette billede genfindes i interviewene.

⁴ <http://www.ulf.dk/ulf-ferie-2/>

⁵ <https://rejsglad.dk/kontakt.html>


Beboernes økonomi fremhæves af flere ledere, personale på bosteder og pårørende som afgørende for, hvorvidt nogle beboere reelt kan tilkøbe ledsagelse under ferie. Her opleves særligt skellet mellem, hvorvidt beboere er tilkendt førtidspension efter de nye regler eller efter de gamle regler som væsentligt for, hvorvidt de har råd til at tilkøbe ledsagelse under ferie⁶. Hvor beboere, som er tilkendt førtidspension efter de nye regler, ikke forventes at have råd til at tilkøbe ledsagelse, er oplevelsen, at beboere, som er tilkendt pension efter de gamle regler, vil have råd til at tilkøbe ledsagelse under ferie.



"Hans er af den gamle af pension. Han får udbetalt godt 15.000 om måneden, men dem på den nye ordning har ikke råd til det. De har ikke penge til det. Inden for det samme hus kommer der nogen skillelinjer, hvor nogle kan få de tilbud, men andre ikke kan. Den lov, der er udformet, kan bruges af nogle og ikke af andre. Der burde være støtte for dem, der ikke kan." (Pårørende til beboere, som har tilkøbt ledsagelse af kendt personale under ferie)

"Betalingsevne er ikke entydigt en barriere. Vi har mange ældre beboere, som fint vil have råd. Men der er nogle af de yngre, som vil have sværere ved at få råd til det." (Leder for tilbud, hvor beboere ikke har tilkøbt ledsagelse under ferie)

Under interviewene indikeres det desuden, at ledere og personale ofte oplever, at omkostningerne forbundet med at tilkøbe ledsagelse under ferie er høje, og at det for nogles vedkommende er årsagen til, at de ikke har råd:



"Det er ikke dem alle sammen, der har råd. En tur kan nemt koste 20.000 for 8 dage og hvis du skal have to personaler med, er det hurtigt 10.000 oveni." (Leder for tilbud, hvor beboer har tilkøbt ledsagelse under ferie)

"Hun har også allerede spurgt om ferie næste år. Og det er jo mega dyrt. De må have rigtig mange penge, for det (en ferie med tilkøbt ledsagelse) er hamer dyrt og kan hurtigt koste 50-60.000." (Leder for tilbud, hvor beboer har tilkøbt ledsagelse under ferie)

⁶ <https://star.dk/ydelser/pension-og-efterloen/folkepension-og-foertidspension/foertidspension-ny-ordning/> <https://star.dk/ydelser/pension-og-efterloen/folkepension-og-foertidspension/foertidspension-gammel-ordning-foer-2003/>

Oplevelsen af, hvor dyre ferier med tilkøbt ledsagelse er, varierer på tværs af interviewene og hænger naturligvis sammen med, hvilken type, destination og længde der er valgt for den givne ferie. Flere nævner dog uafhængigt af hinanden, at en ferie kan koste 20.000 kroner, mens 40.000 kroner og 50.000-60.000 kroner også nævnes som mulige feriebeløb, som i citatet herover.

Eftersom det generelt betragtes som omkostningsfuldt for beboerne at tilkøbe ledsagelse under ferie, giver nogle døgntilbud udtryk for, at de har forsøgt at tilrettelægge brugen af tilkøbsloven på en sådan måde, at flere beboere vil kunne have råd til det. Et døgntilbud fortæller om, hvordan de har konstrueret en pakkerejse under tilkøbsloven, som beboerne har kunnet tilmelde sig. Idet en gruppe af beboere havde mulighed for at tilkøbe ferieledsagelsen, blev omkostningerne til ledsagelsen for den enkelte beboer mindre, da der på denne måde var behov for færre ledsagere pr. beboer (*i kapitel 7 kan der læses mere om grupperejser*). Uagtet denne konstellation var det dog stadig medarbejdere og lederes opfattelse, at det var dyrt for beboerne at tilkøbe ledsagelse og særligt for beboerne på den nye pensionsordning.

Selv om nogle beboere kan give udtryk for, at de er interesserede i at komme på ferie, har de derudover ikke nødvendigvis en forståelse for, hvor meget det koster, og hvorvidt de har råd til at komme på ferie med tilkøb af en kendt ledsager. Derfor er det ofte op til de pårørende at beslutte, om beboeren kan og/eller skal tilkøbe ledsagelse eller ej. Ledere og medarbejdere giver endvidere udtryk for, at nogle pårørende er interesserede i at betale for beboeres ferie for at sikre, at de kommer på den ønskede ferie. Nogle pårørende fortæller endvidere, at de i udgangspunktet er 'ligeglade' med, hvor dyr rejsen er – hvis beboeren har råd til rejsen: "Er det bare med at komme af sted". Prisen er således ikke afgørende, så længe beboeren eller de pårørende har råd og ønsker, at vedkommende skal på ferie.

Den generelle oplevelse blandt de interviewede er således, at beboernes økonomi for nogles vedkommende har betydning for, hvorvidt de har mulighed for at tilkøbe ledsagelse under ferie, da det drejer sig om relativt høje beløb, og at det ofte er de pårørende, som må vurdere, hvorvidt beboerne i praksis har råd til at benytte tilkøbsloven.

6.2.3 Nogle beboeres funktionsniveau begrænser muligheden for tilkøb af ledsagelse

En tredje forklaring på, at få beboere efterspørger muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie, er, at nogle beboeres funktionsniveau udgør en barriere. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 29 pct. af døgntilbudslederne, at de er enige eller meget enige i, at beboernes grad af funktionsnedsættelser vanskeliggør, at de kan tage på ferie. Ledere på døgntilbud fremhæver ligeledes i interviewsammenhæng nogle beboeres funktionsniveau som en barriere for, at beboerne efterspørger og kan bruge tilkøbsloven.

Nogle ledere på tilbud, hvor tilkøbsloven ikke er blevet anvendt, giver udtryk for, at nogle beboere ikke kan magte fællesferier eller at overnatte ude. På den baggrund vurderer lederne, at en ferie, hvor beboerne tilkøber ledsagelse (hvor der skal være mindst en overnatning), ikke imødekommer beboernes behov, men at endagsture derimod er bedre for målgruppen.

Andre fremhæver, at beboernes kendskab til muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie kan være en barriere for, at beboerne efterspørger dette. I spørgeskemaundersøgelsen giver hhv. 47 pct. udtryk for, at de ikke informerer beboerne om muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie (n: 264), og 48 pct. giver udtryk for, at de ikke informerer de pårørende om beboernes mulighed for at tilkøbe ledsagelse under ferie (n: 263). Det betyder, at 103 døgntilbudsledere hverken har informeret beboere eller pårørende om muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie. Baggrunden for, at mange beboere og

pårørende ikke informeres om tilkøbsloven, kan til dels hænge sammen med, at flere ledere og medarbejdere selv har et meget begrænset kendskab til tilkøbsloven (*Jæs mere herom under barrierer for udbud af tilkøb – afsnit 6.3*).

6.3 Barrierer for udbud af tilkøb af ledsagelse under ferie

Det er som tidligere fremhævet op til de enkelte tilbud at vurdere, hvorvidt de ønsker at levere tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 73 pct. af de døgntilbudsledere, som har erfaring med at avende tilkøbsloven, også fremadrettet ønsker at anvende loven. Dette gør sig gældende for 45 pct. af de døgntilbudsledere, som ikke har denne erfaring. I dette afsnit vil vi søge at afklare, hvad der kan være baggrunden for, at døgntilbudslederne ikke ønsker at tilbyde eller i praksis ikke tilbyder, at beboere kan tilkøbe ledsagelse under ferie. Interviewene indikerer, at flere forhold kan spille ind i denne sammenhæng. Størrelsen på døgntilbuddet, døgntilbudslederens og medarbejderens kendskab til loven og overskud til at administrere tilkøb af ledsagelse samt muligheden for at finde medarbejdere, som ønsker at ledsage beboerne på ferier, er alle forhold, som kan have betydning for, hvorvidt tilbuddene ønsker og/eller kan levere tilløb af ledsagelse under ferie. Endelig kan administrationen forbundet med at tilbyde beboerne muligheden for at benytte tilkøbsloven udgøre en barriere for, at loven benyttes.

6.3.1 Mindre døgntilbud har i praksis sværere ved at tilbyde tilkøb af ledsagelse

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at det generelt er beboere fra de større døgntilbud, som tilkøber ledsagelse efter tilkøbsloven, idet der gennemsnitligt er flere antal pladser og antal ansatte på døgntilbud, hvor beboere har anvendt tilkøbsloven, end på tilbud der ikke har anvendt tilkøbsloven. Dette kunne give anledning til en formodning om, at det for de større døgntilbud er lettere at administrere tilkøb af ledsagelse under ferie i relation til eksempelvis at sikre tilstrækkelige personaleresourcer på døgntilbuddet under ferien.

I praksis er der delte oplevelser af, hvorvidt døgntilbuddenes størrelse har betydning for, hvorvidt de kan levere tilkøb af ledsagelse under ferie. Hvor flere af de døgntilbudsledere, som ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, giver udtryk for, at størrelsen på døgntilbuddet har betydning, giver en tilbudsleder, som ligeledes ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, modsat udtryk for, at størrelsen på døgntilbuddet ikke har betydning.

De, der oplever, at størrelsen på døgntilbuddet har betydning, peger bl.a. på, at det kan være svært at sikre en stabil vagtplan i længere tid ad gangen, hvis medarbejdere skulle ledsage beboere på ferie. En leder udtaler, at de har mulighed for at sikre en stabil vagtplan, hvis en beboer medtager en medarbejder som ledsager i to dage, men ikke længere tid end det. Det fremhæves, at det er sværere at sikre kvaliteten for de tilbageværende beboere, hvis vikardækningen øges, fordi det har forholdsmæssigt større betydning, at nogle medarbejdere trækkes ud af vagtplanen på de mindre afsnit. En leder interviewet til undersøgelsen er leder for flere døgntilbud og vedkommende oplever ligeledes, at det er nemmere at organisere personaledekningen på de større tilbud. Lederen udtaler eksempelvis "På [et stort tilbud] kan vi gøre det nemmere – der kan vi altid rykke rundt".

Modsat oplever en leder for flere døgntilbud i en anden kommune, at størrelsen på tilbuddene ikke har den store betydning. Lederen beskriver, at der til det døgntilbud, som interviewet tager udgangspunkt i, er tilknyttet et vikarkorps, som kender både beboerne og huset godt, og som derfor kan træde til, uden at det påvirker de resterende beboere på døgntilbuddet på en negativ måde.

På den baggrund indikerer interviewene, at levering af tilkøb af ledsagelse forholdsmæssigt har større indvirkning på personale/vikardækningen på de mindre tilbud, men at der kan være forskel på, hvorvidt

de enkelte tilbud har vikarer, som med tilsvarende kvalitet som det øvrige faste personale kan løfte opgaverne på døgntilbuddene.

6.3.2 Manglende kendskab til tilkøbsloven eller negativ holdning til brugerbetaling

Interviewene indikerer desuden, at både ledere og medarbejdere på døgntilbud kan mangle viden om tilkøbsloven og/eller kan være i tvivl om, hvad tilkøbsloven indebærer. Enkelte ledere af tilbud, som er interviewet til undersøgelsen, har den opfattelse, at beboere på tilbuddet har benyttet sig af tilkøbsloven, men det viste sig ikke at være tilfældet. Ligeledes har nogle medarbejdere under interview givet udtryk for, at de ikke vidste, at beboerne må tilkøbe ledsagelse af kendt personale i forbindelse med ferier. Således er det først, da de skal deltage i et interview om brugen af tilkøbsloven, at de bliver opmærksomme på, at der er beboere, der har betalt for, at de har kunnet ledsage på ferien.

Ledernes og medarbejdernes kendskab til loven kan således udgøre en barriere for, at tilkøbsloven anvendes i praksis. En medarbejder på et døgntilbud indikerer eksempelvis, at deres manglende viden om muligheden for at tage på ture, hvor beboerne selv betaler, har været medvirkende til, at de ikke har gjort brug af loven i større omfang. Dette betones som udslagsgivende sammen med en generel forvirring om: "Hvad vi må, og hvad vi ikke må", når det kommer til at afholde ferie. Også på døgntilbud i andre kommuner, som ikke har erfaring med at bruge loven, gives der udtryk for, at manglende kendskab til beboernes mulighed for at tilkøbe ledsagelse er afgørende for, at loven ikke benyttes. Ledere og medarbejders holdning til tilkøbsloven kan også tænkes at udgøre en barriere. Hovedparten af lederne, som ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, svarer imidlertid, at de ikke mener, at lederens eller medarbejdernes holdning til tilkøbsloven har betydning for, om beboerne tilbydes muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie. Dette indikerer således, at en eventuel negativ holdning til brugerbetaling blandt ledere og/eller medarbejdere i mindre grad udgør en barriere for, at døgntilbuddene tager loven i brug. Nogle medarbejdere og ledere frygter dog, at det vil være svært at forklare pårørende, hvorfor det via tilkøbsloven kan være muligt for beboerne at komme på ferie på en bestemt måde (fx et mindre antal beboere eller flere dage), mens der stilles nogle andre krav til ferierne i regi af døgntilbuddet, hvor alle beboere kan deltage. Selv om medarbejdernes og ledernes holdning til tilkøbsloven derfor ikke nødvendigvis har stor betydning for, hvorvidt beboere tilbydes muligheden for at tilkøbe ledsagelse, kan tilkøbsloven således give anledning til dilemmaer og spørgsmål, som døgntilbuddene må håndtere.


6.3.3 Få medarbejdere ønsker at ledsage beboere på ferie

Nogle ledere og medarbejdere giver udtryk for en bekymring for, hvordan beboernes ønske om ferieledsagelse skal imødekommes, hvis ikke der er personale, som ønsker at ledsage beboerne på ferie. Dette kan være en udfordring i forbindelse med både tilkøb af ledsagelse under ferie, men også kortere ferieture, hvor ledsagelsen er finansieret af tilbuddet.

Konkret fortæller medarbejderne om, at de i forbindelse med ledsagelse på en tur til Tyrkiet på et personalemøde havde svært ved at finde et tilstrækkeligt antal medarbejdere, som ønskede at deltage. En leder på et andet døgntilbud, hvor loven ikke er blevet anvendt, giver udtryk for en lignende bekymring, da hun oplever, at det kan være svært at finde medarbejdere, som frivilligt melder sig til at ledsage beboere under ferie. Lederen oplever, at det er centralt, at medarbejderne frivilligt ønsker at ledsage under ferie, og derfor ønsker hun ikke at pålægge medarbejdere at ledsage beboere under ferier. På et andet døgntilbud, hvor tilkøbsloven er blevet benyttet, giver lederen udtryk for en anden holdning til medarbejdernes indstilling til ferieledsagelse. Lederen fortæller, at medarbejdere kan takke nej til at ledsage beboere under en ferie, men understreger, at det allerede i forbindelse med ansættelsen af medarbejdere fremsættes som et krav, at medarbejderne er villige til at stille sig til rådighed på ferier.

En mulig forklaring på, at nogle medarbejdere er forbeholdne for at ledsage beboere på en ferie, kan være, at det opleves som hårdt arbejde at ledsage beboere på en ferie. Det beskrives under interviews

med ledere og medarbejdere på flere døgntilbud, at medarbejderne "er på 24/7", når de ledsager beboere, der er på ferie.



"Vi er jo på hele tiden på. Det er et 24/7-job. Der kommer lyde om natten, og så er vi inde og tjekke. Man kigger om de er okay. Jeg har tidligere været af sted med en med epilepsi. Stod han tidligt op, tog vi en bustur, og så havde vi rundstykker med hjem til de andre." (Medarbejder på døgntilbud om at være ledsager for beboere, der er på ferie)

"... derfor skal man altid være et skridt foran. Det er et 24/7-job. Man er fandeme træt, når man kommer hjem. Det er ikke ferie for os." (Medarbejder på et andet døgntilbud om at være ledsager for beboere, der er på ferie)

Under interviewene beskrives et fravær af medarbejdere, som ønskede at deltage i en given ferie, dog ikke som en direkte grund til, at beboere har oplevet ikke at komme på ferie. Her er snarere tale om, at nogle ledere og medarbejdere udtrykker en bekymring for, at antallet af medarbejdere, som ønsker at ledsage beboere på en ferie, kan blive en barriere for, at tilkøbsloven tages i brug. På den baggrund kan det tænkes, at det på nogle tilbud, evt. særligt de tilbud, hvor ledere ikke fremsætter det som et krav, at personale skal stille sig til rådighed i forbindelse med ferier, vil være vanskeligt at imødekomme efterspørgslen på tilkøb af ledsagelse, hvis denne stiger i fremtiden.

6.3.4 Udfordringer med administration afholder nogle døgntilbud fra at bruge loven

I praksis kan udsigten til at håndtere administrationen af tilkøbsloven endvidere også udgøre en barriere for, at døgntilbuddene vælger at give beboerne muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie. Både ledere, som har erfaring med at benytte tilkøbsloven, og ledere, som ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, giver udtryk for denne holdning.

Særligt fortolkningen af loven og selve udregningen af prisen for ferien, som beboere køber ledsagelse til, oplever nogle ledere som værende en barriere for at gøre brug af tilkøbsloven. En leder, som ikke har erfaring med tilkøbsloven, beskriver i tråd hermed, hvordan han oplever, at det kræver juridiske kompetencer for at kunne forstå loven og benytte den beregningsmodel, som kommunens myndighedsafdeling har udarbejdet. En anden leder, som ligeledes ikke har erfaring med tilkøbsloven, beskriver på samme måde det praktiske med hensyn til administrationen af tilkøbsloven og fortolkningen af loven som utroligt kompliceret.


På et døgntilbud, hvor tilkøbsloven tidligere er blevet benyttet, giver lederen ligeledes udtryk for, at administrationen forbundet med loven udgør en barriere for, at de på tilbuddet vil kunne finde på at benytte loven igen. Administrationen beskrives som værende bøvlet og tidskrævende. I tråd hermed efterspørger nogle ledere en generel vejledning eller nogle kommunale retningslinjer, de kan følge, mens andre oplever at få kommunal hjælp til at håndtere administration af lovgivning og økonomi (*læs mere om dette under kapitel 7 under administration af tilkøbsloven*).

6.4 Vurdering af om beboerne på eget initiativ beder om tilkøb af ledsagelse

En af forudsætningerne for at tage tilkøbsloven i brug er, at beboerne på eget initiativ beder om det. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 51 pct. af døgntilbudslederne i høj grad er enige eller meget enige i, at beboerne har svært ved at udtrykke ønske om tilkøb af ledsagelse.

Ledere og medarbejdere giver udtryk for, at de trækker på tidligere erfaringer med beboerne samt deres kendskab til de enkelte beboere og deres behov, når de foretager en vurdering af, hvorvidt beboerne på eget initiativ ønsker at tilkøbe ledsagelse under ferie. Samtidig fremhæver bl.a. en leder for et døgntilbud, at inddragelse af pårørende og/eller værger er centralt i denne sammenhæng. Et tilbud giver direkte udtryk for, at der ikke kan indgå en aftale om tilkøb af ledsagelse, hvis ikke en pårørende og/eller værge er involveret i aftalen, da det ikke er muligt at indgå en aftale blot mellem en medarbejder og en beboer. En leder, som har erfaring med tilkøbsloven, beskriver endvidere, hvordan det kan være en fordel at starte med at drøfte spørgsmålet om tilkøb af ledsagelse med en pårørende eller en værge. Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at der da ikke "tændes et lys" hos beboeren, før tilbudet har drøftet muligheden med værgeren eller den pårørende.

I de tilfælde hvor Familieretshuset (tidligere Statsforvaltningen) er involveret, kan det opleves som om, at der er større krav til dokumentation af, at tilkøbet af ledsagelse udspringer af beboernes behov, jf. nedenstående citat.




"Udfordringen for tilbuddets målgruppe er at dokumentere, at ferien er beboernes behov, og det ikke er noget tilbuddet synes. Det er især en udfordring for de beboere, som har en formue, fordi pengene er låst i statsforvaltningen. Det er svært at få pengene ud. Man skal ansøge om det og dokumentere meget kraftigt. Det skyldes, at Statsforvaltningen tager sig af at forvalte formuen bedst muligt, og at de ikke har samme forståelse af, hvad det koster at komme ud at rejse for beboerne. På tilbuddet kræver det i hvert fald at både medarbejdere og pårørende er ihærdige, for at det lykkes. Det er meget frustrerende, fordi det er ikke nødvendigvis alle, der har stærke pårørende, eller det er ikke alle steder, at medarbejderne vil eller kan bruge så mange ressourcer på det." (Leder på døgntilbud, hvor tilkøbsloven er benyttet)

Nogle pårørende til beboere giver udtryk for en bekymring for, at det i enkelte tilfælde kan være personalet, som ønsker at ledsage beboere på en ferie, snarere end at det er beboere, som ønsker ledsagelse til en given ferie. Denne bekymring kan understrege vigtigheden af, at pårørende involveres i vurderingen af, hvorvidt det er i beboerens interesse at tilkøbe ledsagelse under ferie. De pårørende kan på denne måde også bidrage med deres viden om beboerens behov og ønsker og dermed bidrage til at sikre, at det ikke primært er et udtryk for et ønske blandt personale, når beboere tilkøber ledsagelse under ferie.


Opsummerende synes det således at være ledere og personale på døgninstitutionerne, der oplyser beboerne om muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie, og at det i mange tilfælde er det, der gør, at beboere tilkøber ledsagelse under ferie. Medarbejdere opmuntrer beboerne til at søge om ledsagelse ud fra en faglig vurdering af, hvad der ville være godt for beboeren, og involverer dernæst ofte en værge eller pårørende i beslutningen.

6.5 Planlægning af ferien

På tværs af døgntilbuddene er der forskel på tilgangen til, hvordan ferier ved brug af tilkøbsloven tilrettelægges og planlægges. Hvor beboerne på nogle tilbud undersøger feriedestinationer og planlægger ferien i tæt samspil med ledsageren, har ledsagerne på andre tilbud udarbejdet et udkast med en plan for ferien. I hvilket omfang beboerne involveres i ferieplanlægningen synes jf. nedenstående beskrivelser at afhænge af beboernes funktionsniveau.



"Medarbejderne laver et udkast over ferien. Det fordrejer måske lidt loven, fordi det er meningen, at beboeren skal lave aftalen med ledsageren, men det er beboerne ikke i stand til. Personalet hjælper derfor med udkastet. Det er også en hjælp for de pårørende. Efter udkastet er lavet, skal det godkendes, hvorefter der kan planlægges ferie. Pårørende/væрге er meget inde over og skal godkende turen, økonomien etc., for at de kan komme af sted. Det kan være, at pårørende siger nej, når de ser tallene (prisen på rejsen), men det skal jo være for beboerens skyld." (Leder på tilbud, som har erfaring med at benytte tilkøbsloven)



"De går ind i en dialog (ledsageren og beboeren). De går på nettet og ser på Mallorca. De ser, hvilke muligheder der er, og så vælger de. Beboerne siger: "Jeg skal bo der og der skal være så varmt", og så laver man et overslag ift. pris. Ledsageren spørger ind til, om beboeren skal have en ven med eller rejse alene, og der findes ud af, hvor mange personaler, som skal deltage. Dernæst udregnes alle udgifter og der laves et overslag, som sendes til den økonomiansvarlige i organisationen, som udregner lønudgifter inklusive vikar." (Leder på tilbud, som ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, men hvor en ferie er blevet planlagt)

I begge beskrivelser af ferieplanlægningen fremhæves udregningen af omkostningerne ved ferien som et centralt element. På tværs af tilbuddene er der forskel på, hvorvidt samtaler om destinationer og ønsker til en ferie udgør første trin i planlægningen, eller hvorvidt der først skal lægges et budget for ferien og dernæst findes en feriedestination, som kan rummes inden for budgettet. Under interviewene fremhæver ledere og medarbejdere også, at pårørende jf. ovenstående afsnit inddrages i planlægningen.

I beskrivelsen af planlægningen af ferierne fremhæver flere medarbejdere desuden, at det er dem, der vurderer, hvor mange ledsagere en beboer vil have behov for at få med på en ferie. En medarbejder beskriver, hvorledes de i denne vurdering også søger at tage højde for, hvordan flere beboere kan "dele" ledsagere under en grupperejse, således at tilkøb af ledsagelsen bliver billigere for beboerne. På andre tilbud er der udviklet interne retningslinjer for, hvordan antallet af ledsagere fastsættes (eksempelvis at mindst to personaler skal ledsage en beboer). I kapitel 7 kan der læses mere om disse retningslinjer.

7. Afholdelse af ferie med tilkøbt kendt ledsager (under ferien)

Dette kapitel vedrører de forhold, som relaterer sig til afholdelsen af selve ferierne, hvor tilkøbsloven er blevet benyttet. I kapitlet beskrives de ferier, som beboere har tilkøbt ledsagelse af kendt personale til, ligesom administrationen af ferien og håndteringen af serviceniveauet for de resterende beboere på døgntilbuddet belyses.

7.1 Ferierne som beboerne køber ledsagelse til

Typen af ferier, som beboere køber ledsagelse af kendt personale til, varierer på flere parametre, herunder både i forhold til hvor mange der deltager i ferierne, og hvor ferierne går hen. Ferierne har en varighed på mindst én overnatning, men flere sætter spørgsmålstegn ved, om loven på dette punkt kunne ændres til gavn for de beboere, som ikke vil trives med at overnatte ude.


Spørgeskemaundersøgelsen viser, at hvor 18 beboere har tilkøbt ledsagelse til en individuel ferie, har 25 beboere tilkøbt ledsagelse til en gruppeferie⁷. I forbindelse med interviews med ledere, medarbejdere, beboere og pårørende fremkommer ligeledes både eksempler på beboere, som har benyttet tilkøbsloven i forbindelse med en individuel ferie, og beboere, som har benyttet tilkøbsloven i forbindelse med en gruppeferie. Både gruppeferierne og de individuelle ferier beskrives i positive vendinger under interviewene. Ved gruppeferierne fremhæver ledere og medarbejdere fordele, såsom at beboerne kan nyde at være af sted sammen med andre, og at ledsagelsen typisk vil være billigere, hvis der er flere beboere om at dele udgifterne, mens en fordel ved de individuelle ferier eller ferier med færre deltagere kan være, at det er muligt i højere grad at tilpasse ferierne til de enkelte beboeres behov og ønsker. Ledere og medarbejdere beskriver dog også, at der ikke for alle beboere vil være fordele forbundet med begge typer af ferier, idet nogle beboere eksempelvis ikke kan holde til at deltage i gruppeferier.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen har beboere tilkøbt ledsagelse til ferier både i Danmark, Europa og uden for Europa. Hovedparten af beboerne har dog benyttet tilkøbsloven til at tilkøbe ledsagelse på ferier i Europa (23 beboere) og Danmark (19 beboere), mens kun få har tilkøbt ledsagelse til ferier uden for Europa (2 beboere). I interviewene beskriver ledere, medarbejdere og pårørende ligeledes eksempler på, at beboere har tilkøbt ledsagelse til ferier både i og uden for Danmark. Feriedestinationer såsom Ribe, Tenerife og Tyrkiet nævnes.

For at der kan tilkøbes socialpædagogisk ledsagelse under ferie, skal ferien indeholde mindst én overnatning⁸. I forbindelse med undersøgelsen er der medarbejdere på døgntilbud, som udtrykker utilfredshed med dette krav, eftersom der kan være beboere, som ville have gavn af at kunne tilkøbe ledsagelse i forbindelse med en heldagsudflugt (se *citat herunder*).

⁷ Døgntilbudslederne har i spørgeskemaet beskrevet 44 beboeres rejsemål og rejsetype. Fordelingen af borgere, som har været på en grupperejse og en individuel rejse summerer ikke til 44 borgere, idet en døgntilbudsleder har angivet "ved ikke" ved spørgsmål om en borgers rejseform.

⁸ Tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie: Betingelser for tilkøb, DUKH, <https://www.dukh.dk/viden-selvhaelp/vokseområdet/tilkob-af-social-paedagogisk-ledsagelse-under-ferie-1/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie>




“Jeg synes, at det med endagsudflugter er noget fis – dét, at man skal have én overnatning med - for vi har nogle beboere, der ikke kan lide at sove ude. Vi har nogle autister, og det betyder ikke, at de ikke vil på tur, men de kan godt lide faste rammer og at komme hjem igen for at sove. Jeg synes godt, man kunne kigge på, at det ikke er alle, der kan rumme at komme af sted i mange dage. Det kan også godt være, at man bare kunne have brug for at komme til Kronborg og opleve noget andet, men nu skal man være af sted og hjemme kl. 15, fordi der er der vagtskifte. Det handler om ferie og at omdefinere det, så det kan være uden overnatninger, for ferie er også at få et afbræk en hel dag.” (Medarbejder på døgntilbud, hvor tilkøbsloven er benyttet)

Under et interview med en leder, som ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, indikeres det ligeledes, at det ville være gavnligt, hvis loven kunne benyttes i forbindelse med endagsudflugter. Lederen foreslår en række dagsture, hvor det kunne give mening for beboerne at tilkøbe ledsagelse, men bliver gjort opmærksom på, at loven ikke giver mulighed for, at beboere kan tilkøbe kendt ledsagelse i forbindelse med endagsudflugter.

7.2 Administration af ferien og loven generelt

Administration af tilkøbsloven er et emne, som ledere på døgntilbud og til dels medarbejdere lægger meget vægt på, når tilkøbsloven drøftes. På tværs af tilbud og kommuner er der meget forskellig praksis, når det kommer til generelle retningslinjer i forbindelse med selve afholdelsen af ferien og mulighederne for, at tilbuddet kan få kommunal støtte i forbindelse med håndtering af spørgsmål relateret til økonomi og administration af tilkøbsloven. Disse kommunale forskelle synes at påvirke tilbudslederens og medarbejderens oplevelse af, hvorvidt der er udfordringer forbundet med at benytte tilkøbsloven.

I spørgeskemaundersøgelsen angiver 31 pct. af døgntilbudslederne, at der eksisterer kommunale retningslinjer for køb af ledsagelse, mens også 31 pct. har udarbejdet lokale retningslinjer for tilkøb af ledsagelse. Interviewene med døgntilbuddene viser, at der både på nogle døgntilbud, som har erfaring med at benytte tilkøbsloven, og på nogle døgntilbud, som ikke har erfaring med at benytte tilkøbsloven, er formuleret retningslinjer for brugen af tilkøbsloven. Dette kan være retningslinjer relateret til omfanget af ferien, der kan tilkøbes ledsagelse til, og/eller retningslinjer for, hvordan medarbejdere skal agere, når de ledsager beboere på en ferie. En leder på et tilbud beskriver eksempelvis, hvordan der er regler for prisen på mad, som medarbejdere må købe (*se beskrivelsen herunder*), ligesom en leder og en medarbejder på et andet tilbud beskriver retningslinjer relateret til, hvor mange timer medarbejdere får løn for, når de ledsager beboere på en ferie. En leder på et tredje tilbud fortæller om, hvordan en ferie vil skulle afholdes inden for EU af hensyn til forsikring og lægehjælp, ligesom de har vedtaget, at minimum to medarbejdere skal ledsage på en ferie.



Et tilbud har nogle etiske retningslinjer nedskrevet. Disse går bl.a. på, at der ikke må købes alkohol, og at den medarbejder, som ledsager beboeren, kun må købe fx mad i samme pris-klasse som beboeren. Medarbejderen må altså kun købe de ting, der er tilsvarende beboerens forbrug. Det er en faldgrube, at medarbejderen bruger flere penge på sig selv, da det er beboerens penge. Hvis medarbejderen ønsker noget andet, må vedkommende selv betale.

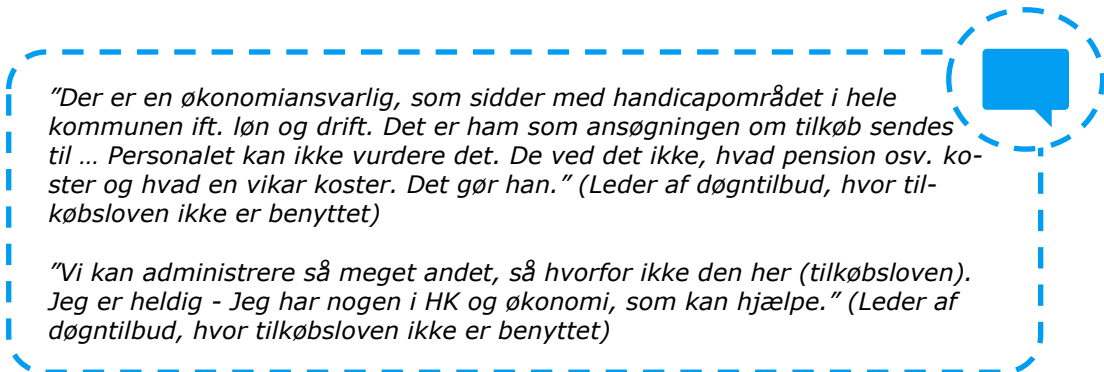
Således er der relativt stor forskel på, hvad de fastlagte retningslinjer på døgntilbuddene vedrører. Ligeledes er der eksempler på, at der er forskel på, hvilken praksis de fastlagte retningslinjer foreskriver på tværs af døgntilbuddene. Eksempelvis giver en pårørende udtryk for, at en beboer på et andet tilbud er blevet ledsaget af vedkommendes kontaktperson, og at beboeren således er blevet ledsaget på en ferie af blot én medarbejder, hvilket ville være i strid med retningslinjerne på et andet døgntilbud. Samtidig varierer det fra tilbud til tilbud, hvor mange timer dagligt personalet får løn for, når de ledsager beboere på ferier. Under interviewene giver drøftelsen af retningslinjer forbundet med tilkøbsloven dog klart indtryk af, at ledere og personale oplever, at tilkøbsloven administreres forsvarligt, når det kommer til selve afholdelsen af ferien.

I forhold til den forudgående planlægning og tilrettelæggelse af ferien, finder vi under interviewene mere delte meninger om, hvorvidt tilkøbsloven administreres forsvarligt. Primært i forhold til 1) det økonomiske aspekt og 2) forståelsen af loven og processen i forhold til brugen heraf oplever nogle døgntilbud udfordringer.

I forhold til det økonomiske aspekt ved brugen af tilkøbsloven giver tilbudsledere udtryk for, at det særligt er beregningen af prisen på den tilkøbte ledsagelse under ferie, der volder problemer. Mange udtrykker usikkerhed forbundet med, hvordan de skal gå til den økonomiske udregning. Nogle tilbudsledere er i tvivl om, hvilke omkostninger der skal regnes med i prisen, og om det eksempelvis alene er ledsagerens omkostninger ved rejsen eller også ledsagerens timeløn og/eller timelønnen for en vikar på døgntilbuddet, som skal indgå i prisen. Her indikerer interviewene, at der er stor forskel på, hvordan døgntilbuddene udregner beboernes pris ved brug af tilkøbsloven.

Ligeledes volder forståelsen af tilkøbsloven problemer. Nogle ledere giver udtryk for, at det kræver juridiske kompetencer at forstå indholdet i loven, mens andre ledere giver udtryk for vanskeligheder forbundet med at udlede, hvad næste skridt i processen er, når en beboer har udtrykt ønske om at tilkøbe ledsagelse. Enkelte tilbudsledere udtrykker også, at de er i tvivl om, hvem de i den forbindelse kan spørge til råds.

Under interviewene fremkommer der meget forskellige oplevelser af, hvorvidt det er muligt at søge assistance til administrationen af tilkøbsloven. Flere af døgntilbuddene giver udtryk for, at den kommunale forvaltning tilbyder understøttelse i forbindelse med fortolkning af loven, og at de ligeledes kan få hjælp til udregning af budget og/eller modtage en skabelon til formålet. Flere af disse ledere giver derfor ikke udtryk for at opleve de samme udfordringer med administration af tilkøbsloven som andre ledere (se citater herunder).



"Der er en økonomiansvarlig, som sidder med handicapområdet i hele kommunen ift. løn og drift. Det er ham som ansøgningen om tilkøb sendes til ... Personalet kan ikke vurdere det. De ved det ikke, hvad pension osv. koster og hvad en vikar koster. Det gør han." (Leder af døgntilbud, hvor tilkøbsloven ikke er benyttet)

"Vi kan administrere så meget andet, så hvorfor ikke den her (tilkøbsloven). Jeg er heldig - Jeg har nogen i HK og økonomi, som kan hjælpe." (Leder af døgntilbud, hvor tilkøbsloven ikke er benyttet)

Imidlertid giver også en tilbudsleder, som har erfaring med at benytte tilkøbsloven, og som har fået assistance fra en kommunal administrationsafdeling i forbindelse med håndteringen af de økonomiske aspekter, udtryk for, at administrationen er for bøvlet. Lederen giver udtryk for, at administrationsafdelingen blandt andet har hjulpet med håndteringen af forsikring og takster, men at de efter ferien har måttet tage sig af meget i relation til økonomi og kvitteringer. Det drejede sig specifikt om spørgsmål relateret til lønudgifter og diæter. Flere døgntilbudsledere foreslår i den forbindelse, at det i stedet skulle være en kommunal opgave at håndtere administrationen af tilkøbsloven, mens andre efterlyser statslige vejledninger og tjeklister.

Opsummerende indikerer interviewene således, at hvor tilbuddene ikke umiddelbart oplever de store udfordringer forbundet med at administrere tilkøbsloven forsvarligt, når det kommer til selve afholdelsen af ferien, og hvordan medarbejderne her skal agere, da oplever nogle ledere større udfordringer med at administrere tilkøbsloven, når det kommer til fortolkningen af loven og de økonomiske aspekter. Her kan assistance fra den kommunale forvaltning være med til at mindske sådanne udfordringer, men det er ikke alle tilbud, som oplever at modtage denne form for assistance.

7.3 Administration af serviceniveauet på døgntilbuddet

En mulig bekymring i forbindelse med brugen af tilkøbsloven kan være, at de resterende beboere oplever et lavere serviceniveau, når nogle beboere vælger at tilkøbe ledsagelse af kendt personale i forbindelse med en ferie. Bekymringen kan eksempelvis vedrøre, at der på døgntilbuddene i den givne periode, hvor tilkøbsloven benyttes, i højere grad vil blive gjort brug af vikarer, end det ellers ville have været tilfældet.

Blandt både ledere og medarbejdere synes der dog generelt at være en oplevelse af, at beboerne, som *ikke* deltager i en ledsaget ferie, ikke påvirkes af, at tilkøbsloven benyttes. Som illustreret ved citaterne herunder giver ledere og medarbejdere på flere døgntilbud udtryk for, at beboerne på døgntilbuddet ikke i højere grad møder vikarer i deres dagligdag, fordi andre beboere vælger at tilkøbe ledsagelse af kendt personale i forbindelse med en ferie.

Interviewer: "Hvad betyder det for de beboere der er derhjemme?"

Interviewperson: "De opdager det ikke rigtig. Det betyder måske, at de får lidt mere tid med personalet, men det kommer også an på, hvor mange der er af sted. Der bliver jo heller ikke bare sat vikarer på, bare fordi at nogen er væk. Det er ikke sådan det hænger sammen, at der skal være fuld bemanning hvis flere er taget af sted. Det er noget man vurderer gang til gang." (Medarbejder på døgninstitution, hvor tilkøbsloven er blevet benyttet)

"Der er ikke tilfælde, hvor nogle medarbejdere og beboere tager afsted, og man så får behov for en vikar hjemme på botilbuddet. Der bliver ikke behov for flere medarbejdere, når nogle rejser. Der er kun behov for færre medarbejdere, eller det kan gå i nul. Man går altså ikke ind og dækker medarbejdere med en vikar." (Leder på døgninstitution, hvor tilkøbsloven er blevet benyttet)

Som fremhævet i andet citat i tekstboksen oplever en leder derimod, at der kan være behov for færre medarbejdere på døgntilbuddet, når nogle beboere forlader tilbuddet for at tage på ferie, eller at det kan "gå i nul", underforstået at der blot er behov for det antal medarbejdere, som tilsvarende den normering, der normalt er på døgntilbuddet.

Nogle medarbejdere beskriver endvidere, at det kan være en fordel for de resterende beboere, at andre beboere vælger at benytte tilkøbsloven. Når eksempelvis halvdelen af beboerne tager på ferie, giver det mere ro på døgntilbuddet, og samtidig gør personalet i denne periode mere ud af at iværksætte andre aktiviteter på tilbuddet. Således fremhæver medarbejderne, at muligheden for at benytte tilkøbsloven ikke alene er positiv for de beboere, der vælger at gøre brug af den, men også for de resterende beboere.

Bekymringen om, at de resterende beboere mødes af et lavere serviceniveau, når tilkøbsloven benyttes, kan dog også genfindes i interviewene. En leder for et døgntilbud, som ikke har erfaring med at benytte loven, giver dog udtryk for, at det ville have betydning for beboerne, hvis tilkøbsloven blev taget i brug. Den pågældende leder beskriver, at de ville være nødt til at benytte vikarer på døgntilbuddet, og at beboerne på den måde vil mærke, at andre beboere har valgt at gøre brug af tilkøbsloven.

Således indikerer undersøgelsen, at døgntilbuddenes oplevelser af eller forventninger til, hvorvidt brug af tilkøbsloven påvirker serviceniveauet for de resterende beboere, kan afhænge af, om døgntilbuddene har erfaring med at benytte tilkøbsloven. Der kan imidlertid også være andre forhold, som påvirker oplevelsen af tilkøbslovens påvirkning på serviceniveauet for de resterende beboere, såsom tilbuddets generelle praksis for anvendelse af vikarer, personalenormeringen for beboerne på hhv. tilbuddet og på ferien mv. Opsummerende kan det konkluderes, at hvor hovedparten af de interviewede giver udtryk for, at beboernes mulighed for at tilkøbe ledsagelse under ferie er en positiv mulighed for alle beboere, da oplever færre, at muligheden kan påvirke de resterende beboere negativt, og disse forskellige oplevelser kan der være forskellige forklaringer på.

8. Udbyttet af ferie med tilkøbt kendt ledsager og vurdering af tilkøbsloven generelt

Både ledere, medarbejdere, beboere og pårørende fortæller, at beboerne sætter stor pris på muligheden for at tilkøbe ledsagelse, idet ledsagelse af kendt personale som regel er en forudsætning for, at beboerne kan komme af sted.

Beboerne uden verbalt sprog er eksempelvis afhængige af, at personen, som ledsager dem, kan forstå deres udtryk og fagter, og at de kan aflæse deres signaler. Herudover sætter beboerne pris på at dele deres ferie og oplevelser med medarbejdere, de kender og har en god relation til.

Beboerne er glade for at rejse på ferie og nyder at være af sted. Ferierne er et afbræk fra hverdagen, danner rammen om nye oplevelser, giver øget livskvalitet og styrker beboernes relation til det kendte personale, som ledsager dem på ferien. I de to følgende afsnit beskrives beboernes udbytte nærmere.

8.1 Beboernes livskvalitet øges

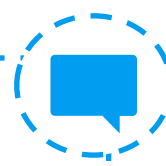
Ferierne fungerer som et frirum fra den velkendte hverdag, hvor der er fokus på afslapning, gode oplevelser og socialt samvær. Beboerne, som rejser til destinationer uden for Danmark, sætter desuden tydelig pris på de varmere temperaturer samt på at kunne bade og opleve andre kulturer.

Beboeres begejstring for ferierne er tydelig undervejs på ferien, hvor de ofte fortæller eller signalerer med smil og fagter, at de sætter pris på at være af sted. Ferieglæden varer også ved, når rejsen er slut. Flere medarbejdere fortæller eksempelvis, at mange beboere ofte nævner, at ferien, de har været på, var god og spørger, hvornår de igen kan komme af sted på ferie. Beboere, som har begrænset verbalt sprog, viser deres glæde gennem smil og fagter, når de ser billeder fra rejsen. Beboernes pårørende oplever også, hvordan beboernes livskvalitet øges både før, under og efter ferien. Det udtrykkes ved, at beboerne glæder sig til at komme af sted, og at de efter hjemkomsten fortæller deres pårørende om de gode oplevelser, de har haft undervejs på ferien.

Nogle af medarbejderne fortæller, at de har oplevet, at beboeren, som de ledsagede, viste nye sider af sig selv og blomstrede op. Beboeren blev mere udadvendt og hensynsfuld.

"Jamen, han er jo en verdensmand når han er af sted. Han flirter med alle pigerne i bikini. Han sidder på altanen og råber "one beer" eller "hola". Han er kongen! Han lyser sådan op.

Og så får han en anden relation til os. Han kan rumme meget mere, for han ved at han ikke kan undvære os. Han er omsorgsfuld overfor os, han er kærlig og vil skåle og sidde tæt på billeder og holder døren til taxaen."
(Medarbejder, døgntilbud)

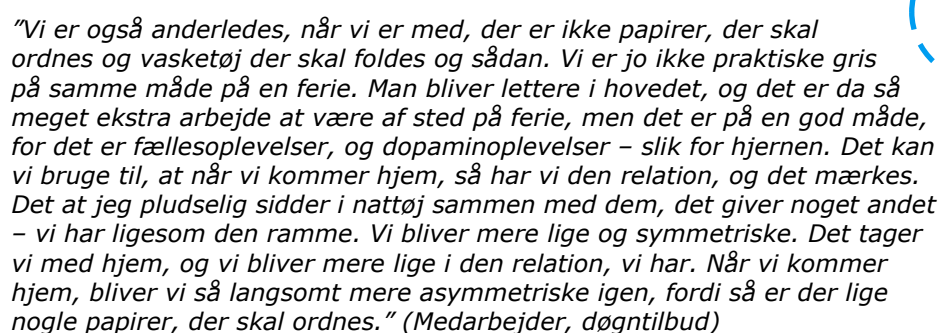


8.2 Relationen til personalet

Medarbejdere og pårørende fortæller, at beboernes og medarbejdernes relation styrkes, når de er på ferie, og når de vender hjem. Medarbejderne fortæller, at ferierne danner gode rammer for relationsarbejde. De overvejende grunde til dette er, at beboeren og medarbejderen tilbringer mange timer sammen, deler nye oplevelser og befinder sig i nye rammer. Når medarbejderne ikke har andre opgaver end

at ledsage den enkelte beboer, får beboeren medarbejderens udelte opmærksomhed, hvilket beboeren nyder. Ofte opleves forholdet mellem medarbejder og beboer også mere ligeværdigt undervejs på ferien, fordi begge parter er på "udebane". Samlet betyder det, at beboer og medarbejder lærer hinanden bedre at kende, hvilket der er indikationer på, efterfølgende fremmer den socialpædagogiske støtte.

En medarbejder fortæller eksempelvis om en beboer, som hun, og en kollega ledsagede på en ferie. Beboeren fik en mere tillidsbaseret relation til de to medarbejdere undervejs på ferien. Beboeren har normalt svært ved at rumme medarbejdernes tilstedeværelse i længere tid, men på ferien forandrede dette sig, og han søgte mere fysisk kontakt og ville eksempelvis gerne stå tæt, når der blev taget billeder. Da de kom hjem fra ferien, var beboeren mere rummelig, hvilket eksempelvis gav sig til udtryk i badesituationer, hvor beboeren var mindre afvisende overfor at modtage hjælp end tidligere.



"Vi er også anderledes, når vi er med, der er ikke papirer, der skal ordnes og vasketøj der skal foldes og sådan. Vi er jo ikke praktiske gris på samme måde på en ferie. Man bliver lettere i hovedet, og det er da så meget ekstra arbejde at være af sted på ferie, men det er på en god måde, for det er fællesoplevelser, og dopaminoplevelser – slik for hjernen. Det kan vi bruge til, at når vi kommer hjem, så har vi den relation, og det mærkes. Det at jeg pludselig sidder i nattøj sammen med dem, det giver noget andet – vi har ligesom den ramme. Vi bliver mere lige og symmetriske. Det tager vi med hjem, og vi bliver mere lige i den relation, vi har. Når vi kommer hjem, bliver vi så langsomt mere asymmetriske igen, fordi så er der lige nogle papirer, der skal ordnes." (Medarbejder, døgntilbud)

De pårørende fortæller, at relationen mellem beboeren og deres kontaktperson er vigtig for beboernes trivsel, idet trygge og tætte relationer betyder meget for beboerne i deres hverdag. Derfor er det værdifuldt, at medarbejderne og beboernes relation styrkes undervejs på ferierne, idet det smitter af på beboernes trivsel efterfølgende.

8.3 Vurdering af loven

Lederne, medarbejderne og de pårørendes holdning til tilkøbsloven afhænger i flere tilfælde af, om vedkommende generelt bryder sig om brugerbetaling.

Et synspunkt er, at tilkøbsloven kan skabe en opdeling mellem de beboere, som har råd til at købe ledsagelse og de beboere, som ikke har råd. På et døgntilbud fortæller lederen, hvordan forskellige muligheder for at rejse på ferie kan skabe en uheldig dynamik blandt beboerne. Der kan også være en opfattelse af, at det er uretfærdigt, at nogle kan komme på ferie, mens andre ikke kan.

Andre derimod anser de forskellige muligheder som et vilkår, som gælder for alle, og finder det derfor ikke problematisk, at beboernes mulighed for at tilkøbe ledsagelse er forskellig, eksempelvis som følge af forskellige pensionsordninger.

Ovenstående overvejelser er udtryk for ledere, medarbejdere og pårørendes holdning til loven. Man kan forestille sig, at ledere og medarbejdere, som vurderer, at loven kan skabe ulighed og uheldige dynamikker mellem beboerne, vil fremme brugen af loven i mindre grad, eksempelvis ved ikke at oplyse om tilkøbsloven til beboere og pårørende, ved ikke at tage initiativ til at planlægge rejser og ved at give afslag på beboeres anmodninger om at tilkøbe ledsagelse. Flere ledere og medarbejdere giver dog udtryk for, at deres personlige holdning ikke har betydning for brugen af loven.

Flere pårørende betoner, at tilkøbsloven giver beboerne mulighed for at komme på ferie – en mulighed, de ellers ikke ville have haft. Derfor sætter de stor pris på, at loven eksisterer. Dog betoner flere pårørende også, at beboernes feriemuligheder tidligere har været bedre, og at det fungerede bedre, da døgntilbuddene arrangerede ferier og dækkede nogle af udgifterne, specifikt medarbejdernes løn. De pårørende mener også, at ferier med ledsagelse er meget dyre, og at udgifterne hertil er voldsomt høje. Samtidig betoner de pårørende, at den høje pris er et vilkår, de må acceptere, og at beboernes store udbytte af ferierne er mere værd end den høje pris.

8.3.1 Tilkøbslovens betydning for støtte efter servicelovens §85

Det er vanskeligt for interviewpersonerne at vurdere, hvorvidt tilkøbsloven har medført forringelser af det serviceniveau for støtte efter SEL § 85, som kommunen leverede før tilkøbslovens ikrafttrædelse. Interviewpersonernes generelle oplevelse er, at der er sket et skred, idet beboernes muligheder for at komme på ferie generelt er blevet mere begrænsede. Flere interviewpersoner nævner, at besparelser er årsagen hertil, og det er således uklart, hvorvidt oplevelsen af et forringet serviceniveau i forhold til ferieafholdelse skyldes kommunale besparelser eller tilkøbslovens ikrafttrædelse.

De pårørende har som regel ikke kendskab til, hvordan beboeren tidligere har været på ferie. Det angår både tidligere feriers udgiftsniveau, og hvilke paragraffer der er blevet benyttet i forbindelse med ledsagelse. Derfor har de pårørende vanskeligt ved at vurdere, om serviceniveauet er forringet, da de intet sammenligningsgrundlag har. Ligeledes har de pårørende vanskeligt ved at vurdere, hvorvidt beboerne i højere eller lavere grad har været på ferie siden tilkøbslovens ikrafttrædelse. Dette hænger sammen med, at loven har eksisteret i kort tid.

Flere døgntilbud har forskellige opfattelser af, hvilken støtte beboeren er berettiget til efter SEL § 85. Det afhænger i vid udtrækning af, hvilket serviceniveau den enkelte kommune opretholder. På et af døgntilbuddene er oplevelsen, at kommunen har meldt ud, at der ingen mulighed var for ferier (på trods af Ankestyrelsens principafgørelse 60-15⁹), hvorfor de anså tilkøbsloven som beboernes eneste mulighed for at komme på ferie med ledsagelse.

8.3.2 Døgntilbuddenes håndtering af udgifter og indtægter

Døgntilbuddenes håndtering af udgifter og indtægter relaterer sig til to forhold: dels beboernes betaling for ferie forud for afrejse, dels medarbejdernes håndtering af beboernes økonomi under ferien.

Døgntilbud, som har haft mange beboere af sted, har typisk en fast procedure for håndtering af udgifter og indtægter, mens døgntilbud, som i lav grad har erfaring med at anvende loven, ikke har en fast procedure. Døgntilbuddene med erfaring har som oftest en budgetskeleton, som de anvender, og har en aftale med administrationen på bostedet eller en kommunal forvaltningsenhed om, at de håndterer udgifterne. På døgntilbuddene, som i mindre grad har erfaring med anvendelse af loven, har sådanne aftaler som regel ikke været etableret, hvorfor døgntilbuddene har rakt ud til administrationen eller forvaltningen, når behovet for hjælp til håndtering af udgifter er opstået. Det er særligt udregning af udgifter til medarbejdernes løn, som har været udfordrende for døgntilbuddene ved håndtering af udgifter og indtægter, idet taksten har været uklar. Antallet af timer, som medarbejderne honoreres under ferie, har været uklart, ligesom det har været uklart, hvordan tillæg, eksempelvis kolonitillæg, medregnes. Desuden har det på nogle døgntilbud været uklart, hvorvidt beboeren også skulle betale for vikardækning hjemme på døgntilbuddet undervejs på rejsen. Flere af medarbejderne fortæller desuden, at de er meget opmærksomme på at inddrage beboernes pårørende i beslutningen om tilkøb af ledsaget ferie, uanset om de pårørende er økonomiske værgere eller ej. Det er en måde at sikre, at de pårørende bakker op om beslutningen, hvilket bidrager til, at relationen mellem medarbejdere og pårørende er god.

⁹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174521>

Håndteringen af beboernes økonomi under ferien har ikke skabt udfordringer for medarbejderne. På de besøgte døgntilbud fortæller medarbejdere og ledere alle, at de har erfaring med at forvalte beboernes økonomi og derfor har erfaring med at sikre, at beboernes økonomiske regnskab adskilles fra døgntilbuddets eget regnskab. Derfor falder det medarbejderne naturligt at være opmærksomme på den adskilte økonomi på ferier. Medarbejderne gemmer alle boner og fører regnskab for beboernes forbrug, som fremlægges leder eller administration, når medarbejderne er vendt hjem fra ferien. På denne måde er det gennemsigtigt, hvad beboerne har betalt for undervejs på rejsen. Under interviews med ledere og medarbejdere er det tydeligt, at de alle har stor respekt for beboernes økonomi. Eksempelvis fortæller nogle medarbejdere, at de spørger ind til beboernes forbrug, hvis dette inkluderer dem. De har oplevet, at en beboer under et restaurantbesøg sagde, at han ville give pizza til alle. Her spurgte medarbejderen ind til, om beboeren mente, at han vil betale alles pizza, for at sikre at beboeren var afklaret med sit forbrug.

9. Bilag

Bilag 1. Breddekortlægningen

9.1 Hovedfund

I dette kapitel præsenterer vi de centrale resultater af breddeafdækningen af evalueringen af tilkøbsloven. Først præsenterer vi hovedpointer vedrørende lovens anvendelse og barrierer for lovens anvendelse afdækket via en spørgeskemaundersøgelse, hvorefter vi beskriver konklusioner fra kortlægningen af kommunale serviceniveauer for SEL § 85-ledsagelse.

9.1.1 Lovens anvendelse

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at ca. en fjerdedel af døgntilbudslederne oplever, at beboerne på deres døgntilbud efterspørger tilkøb af ledsagelse under ferie. Dog er det alene beboere i en tiendedel af døgntilbuddene, som har gjort brug af tilkøbsordningen. Størstedelen af beboerne, som har gjort brug af ordningen, bor på større døgntilbud, forstået på den måde at døgntilbuddene har flere pladser og flere ansatte end de døgntilbud, hvor beboere ikke har gjort brug af ordningen.

På de døgntilbud, hvor ordningen er blevet benyttet, er den blevet benyttet i varierende omfang. På 12 døgntilbud har én beboer tilkøbt ledsagelse, mens fire døgntilbud har to beboere, som har tilkøbt ledsagelse. På otte døgntilbud har tre eller flere beboere tilkøbt ledsagelse under ferie. Feriedestinationerne er både i Danmark, Europa og udenfor Europa, men med klar overvægt af destinationerne i Danmark og Europa. Beboerne bliver hovedsageligt ledsaget af fastansatte (ca. 80 pct.), og i de fleste tilfælde ledsages beboerne af en enkelt medarbejder. I enkelte tilfælde har beboere tilkøbt ledsagelse af fire eller flere medarbejdere.

9.1.2 Barrierer for lovens anvendelse

Med spørgeskemaundersøgelsen afdækkes potentielle barrierer for lovens anvendelse på både efterspørgselssiden (beboernes ønske om at gøre brug af loven) og udbudssiden (døgntilbuddenes ønske om at tilbyde muligheden for, at beboerne kan tilkøbe ledsagelse under ferie). Der tegnes ikke et entydigt billede af, hvilke barrierer der er for anvendelse af loven. Nogle døgntilbud oplever at specifikke forhold er en barriere for lovens anvendelse, mens andre døgntilbud ikke oplever at de samme forhold er en barriere. Således går de beskrevne barrierer ikke på tværs af alle døgntilbud. Barriererne er ikke mindre væsentlige af den grund, men det er vigtigt at betone, at de gælder for enkelte døgntilbud.

En større del af døgntilbudslederne oplever, at beboerne i lav grad efterspørger muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie. Det kan der være flere årsager til. Spørgeskemaundersøgelsen indikerer, at ca. halvdelen af døgntilbudslederne oplever, at beboerne har svært ved at give udtryk for ønsket om at tilkøbe ferie. Ligeledes oplever 37 pct. af døgntilbudslederne, at beboerne ikke har råd til at tilkøbe ledsagelse, og ca. halvdelen oplever, at beboerne ikke har kendskab til loven. Disse forhold kan bidrage til at forklare, at nogle af døgntilbudslederne oplever en begrænset efterspørgsel hos beboerne. Ingen af disse forhold synes dog i sig selv at kunne forklare den relativt begrænsede brug af tilkøbsloven, idet der også er en stor andel døgntilbudsledere, som ikke oplever forholdene som barrierer. Således oplever eksempelvis ca. en tredjedel af døgntilbudslederne, at beboernes økonomi ikke er afgørende for, at tilkøbsloven ikke benyttes. På den måde tegner der sig et billede af, at økonomi, beboernes funktionsnedsættelser eller kendskab til tilkøbsloven ikke har afgørende betydning for efterspørgslen af tilkøbt ledsagelse på tværs af døgntilbud. Forholdene udgør barrierer nogle steder, men ikke alle – og ikke i høj grad.

Forhold ved udbuddet af muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie synes ligeledes ikke at rumme tværgående barrierer for lovens anvendelse. 7 pct. af døgntilbuddene angiver, at de har vedtaget ikke at tilbyde beboere mulighed for at tilkøbe ledsagelse under ferie. Generelt er døgntilbudslederne overordnet positivt stemte overfor at anvende loven fremadrettet, og de døgntilbudsledere, som har anvendt tilkøbsloven, er mere positivt stemte, end de der ikke har. Ikke alle døgntilbudsledere oplever dog at have fuldt kendskab til tilkøbsloven. Blandt døgntilbudsledere tilkendegiver 31 pct., at de oplever et manglende kendskab til loven, og ca. en fjerdedel er i tvivl om snitfladerne mellem tilkøbsloven og servicelovens § 85 (SEL).

9.1.3 Afdækning af kommunale serviceniveauer

De kommunale serviceniveauer for SEL § 85-ledsagelse under ferie er relevante i denne sammenhæng, fordi tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie skal ligge ud over den indsats, som beboerne er visiteret til i døgntilbuddet, herunder også den eventuelle socialpædagogiske ledsagelse til ture og ferier, som måtte ligge i visitationen¹⁰. Ikke alle kommuner har valgt at formulere retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie, som kan informere en sådan vurdering af, hvad der ligger ud over SEL § 85.

De kommuner, som har formuleret retningslinjer på området, gør dette ud fra forskellige parametre, hvoraf antal dages ledsagelse under ferie er det parameter, som oftest indgår i retningslinjerne. Her indeholder størstedelen af retningslinjerne en beskrivelse af, at det er muligt at få bevilget ledsagelse til ferie i 5 eller 7 dage. Endvidere fremgår det af hovedparten af de identificerede retningslinjer, at der kan bevilges SEL § 85-ledsagelse til gruppeferier afholdt i Danmark. I relation til undersøgelsen af kommunernes serviceniveauer er det dog værd at bemærke, at det ikke har været muligt at afdække, hvorvidt alle kommuner har fastlagt retningslinjer på området¹¹.

9.1.4 Henvendelser til whistleblowerordningen

Afdækningen af henvendelser til whistleblowerordningen viser, at der ikke har været rettet henvendelser hertil relateret til tilkøbsloven. Fire socialtilsyn tilkendegiver, at de ikke har modtaget sådanne henvendelser, mens et socialtilsyn oplyser, at de ikke kan udtale sig om dette.

9.1.5 Afsæt for dybdekortlægning

Breddekortlægningen peger på en række interessante forhold, som det er relevant at undersøge nærmere i dybdekortlægningen. Disse forhold relaterer sig både til måden, hvorpå loven anvendes, og potentielle barrierer for anvendelse af loven. Særligt fire fund synes at være relevante at få uddybet i dybdekortlægningen:

- **Beboere bruger ordningen:** En række beboere har valgt at gøre brug af ordningen, men hvorfor har de valgt at gøre dette? Har de mon forud for deres ansøgning fået afslag på ansøgning om kommunal støtte? Hvordan har beboerne fået kendskab til muligheden for at tilkøbe ledsagelse under ferie? Er det gennem dialog med medarbejdere og ledere på døgntilbuddet? Hvordan har beboerne besluttet måden, hvorpå de ønskede at gøre brug af ordningen (destination, form mv.)?

¹⁰ Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, "Tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie: Betingelser for tilkøb" <https://www.dukh.dk/vi-den-selvhaelp/vokseområdet/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie-1/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie>

¹¹ De kommunale retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie er afdækket via gennemgang af alle kommuners hjemmesider. I de kommuner, hvor retningslinjerne ikke har været umiddelbart tilgængelige via en simpel søgning, eller hvor retningslinjerne har været uklare eller efterladt tvivlsspørgsmål, er der fulgt op telefonisk samt ved efterfølgende henvendelse pr. mail. For mere viden om fremgangsmåden for afdækningen se bilag 1.

- **Barrierer for efterspørgslen af ordningen:** Undersøgelsen tegner et billede af, at der ikke er tværgående barrierer, som entydigt hindrer brugen af ordningen, men hvordan hæmmer forhold som økonomi, kendskab og funktionsnedsættelser efterspørgslen af ordningen hos de beboere, hvor det er tilfældet? Og hvorfor udgør sådanne forhold ikke en hindring på andre døgntilbud?
- **Barrierer for udbuddet af ordningen:** Undersøgelsen viser, at der på et generelt plan ikke er formaliserede procedurer for håndtering af ansøgning om tilkøb af ledsagelse under ferie, men at disse oftest bliver vurderet fra gang til gang. Hvordan vurderer døgntilbuddene helt konkret, hvorvidt de kan tilbyde beboere mulighed for at tilkøbe ledsagelse i de enkelte tilfælde? Og er det forhold, at hovedsageligt større døgntilbud har anvendt loven udtryk for, at kapaciteten på mindre døgntilbud udgøre en barriere for at anvende ordningen?
- **Snitfladen mellem SEL § 85-ledsagelse og tilkøbsloven:** Nogle døgntilbudsledere giver udtryk for, at de er usikre på snitfladen mellem SEL § 85-ledsagelse og tilkøbsloven. Afdækningen af kommunale serviceniveauer indikerer ligeledes, at kommunerne tolker lovgrundlaget forskelligt. Hvordan vurderer de enkelte tilkøbsledere, hvorvidt en anmodning om ferieledsagelse ligger ud over den ledsagelse, som beboeren er visiteret til via SEL § 85? Foretages sådanne vurderinger forskelligt, alt efter om kommunen har fastsat retningslinjer på området? Er der forslag til, hvordan snitfladen kan tydeliggøres? Er der noget, i reglerne for anvendelse af SEL § 85 og tilkøbsloven, som døgntilbudslederne gerne ser ændret?

Disse og flere andre spørgsmål vil søges besvaret i den efterfølgende dybdekortlægning.

9.2 Indledning

Lov om tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie (herefter tilkøbsloven) trådte i kraft 1. januar 2018¹². Med lovens ikrafttrædelse fik regionale og kommunale døgntilbud mulighed for at tilbyde voksne beboere med betydelig nedsat psykisk funktionsevne mulighed for at tilkøbe ledsagelse af kendt socialpædagogisk personale under ferie.

Hensigten med tilkøbsloven er at muliggøre, at beboere på døgntilbud, som grundet deres psykiske funktionsnedsættelser har behov for at blive ledsaget af kendt personale, også kan tage på ferie. For at døgntilbuddene kan tilbyde tilkøb af ledsagelse under ferie skal en række betingelser være opfyldt¹³, og det er herudover op til det enkelte døgntilbud at beslutte, hvorvidt man ønsker at tilbyde beboere denne mulighed. Det er således ikke et krav, at døgntilbuddene skal give beboere mulighed for at tilkøbe ledsagelse, og muligheden for at tilkøbe ledsagelse er dermed ikke en ret, som beboerne har.

I forbindelse med lovforslagets behandling blev der fremhævet en række bekymringer for lovforslagets konsekvenser. Det var bl.a. bekymringer relateret til, at tilkøbsloven kunne udhule beboeres ret til ledsagelse under SEL § 85 og derved øge merudgifterne for målgruppen, samt bekymringer relateret til manglende klageadgang og myndighedskontrol med ordningen. Derudover blev der stillet spørgsmålstegn ved, hvordan loven forankres i det enkelte døgntilbud samt ved ordningens betydning for serviceniveauet for de øvrige beboere.

På den baggrund besluttede partierne bag satspuljeaftalen for 2017, at der skulle foretages en evaluering af tilkøbsloven. Rambøll er valgt som evaluator. Formålet med evalueringen er først og fremmest at

¹² Folketinget vedtog d. 8. juni 2017 Lov nr. 649 af 8. juni 2017 om tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie (tilkøbsloven) til ikrafttræden 1. januar 2018, <https://www.duk.dk/viden-selvhaelp/vokseomradet/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie-1/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie>

¹³ Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, "Tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie" <https://www.duk.dk/viden-selvhaelp/vokseomradet/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie-1/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie>

afdække omfanget af lovens anvendelse på landsplan, herunder at tilvejebringe indledende viden om karakteren af lovens anvendelse. Dette gøres via en breddekortlægning. Dernæst er formålet med evalueringen at skabe detaljeret viden om drivkræfter og barrierer forbundet med at anvende loven, om forvaltningen af loven i praksis og om beboernes oplevelser med at tilkøbe ledsagelse af kendt personale under ferie. Denne viden tilvejebringes via en dybdekortlægning.

I dette statusnotat præsenterer vi først resultaterne af breddekortlægningen. Breddekortlægningen bygger primært på en landsdækkende survey udsendt til døgntilbud, som har beboere i målgruppen for ordningen. Herefter præsenteres resultaterne fra afdækningen af kommunale retningslinjer for bevilling af socialpædagogisk ledsagelse under ferie via SEL § 85. Endelig følger bilag 1, hvori det er muligt at læse mere om de specifikke fremgangsmåder anvendt i forbindelse med indhentning og analyse af de data, som ligger til grund for breddekortlægningen.

9.3 Resultater fra landsdækkende survey

Dette kapitel bliver indledt med en frafaldsanalyse, hvori døgntilbud, som har deltaget i breddekortlægningen, bliver sammenlignet med døgntilbud, som ikke har deltaget i breddekortlægningen. Herefter præsenterer vi omfanget af tilkøbslovens anvendelse på døgntilbudsniveau, samt beboernes anvendelse. I kapitlets slutning præsenterer vi forhold, som både kan virke fremmende og hæmmende for anvendelsen af tilkøbsloven.

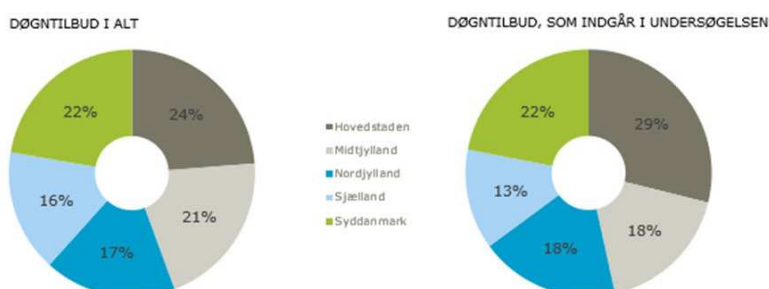
Breddekortlægningens resultater er illustreret af tabeller og figurer. Både i de grafiske illustrationer og i de beskrevne resultater varierer antallet af respondenter (n), idet 'ved ikke'-besvarelser ikke er inkluderet i tabellerne og figurerne, og fordi spørgeskemaets omfang af spørgsmål løbende er blevet tilpasset den enkelte respondent ud fra respondentens tidligere svar.

9.3.1 Datagrundlag

Målgruppen for spørgeskemaundersøgelsen er kommunale eller regionale døgntilbud, som har døgnpladser til beboere, som er voksne (fra 18 år og opefter) og har betydelig nedsat psykisk funktionsevne. Spørgeskemaet er fremsendt til døgntilbuddets kontaktperson angivet på tilbudsportalen.dk. Idet flere kontaktpersoner er angivet som kontaktpersoner for mere end ét døgntilbud, har nogle ledere modtaget mere end ét spørgeskema. Det forventes blot, at døgntilbudslederne besvarer et enkelt spørgeskema, hvorfor respondenter, som har modtaget mere end ét spørgeskema, er blevet sorteret fra, sådan at gengangere ikke optræder i datamaterialet. I alt er der modtaget 305 besvarelser. Det giver en samlet svarprocent på 56 pct. (se nærmere i bilagsmaterialet). I det følgende analyserer vi, hvor repræsentative de tilbud, der har svaret, er i forhold til den samlede population.

Figuren viser, at gruppen af døgntilbud, som har besvaret det udsendte spørgeskema, geografisk fordele sig på nogenlunde samme vis, som populationen af døgntilbud indenfor målgruppen. Forskellene i andele er ikke statistisk signifikante.

Figur 1: Regional fordeling af døgntilbud som indgår i undersøgelsen og døgntilbud i alt



Note: Døgntilbud i alt: n=543. Døgntilbud som indgår i undersøgelsen: n=305. Der er ikke signifikant forskel ($P < 0.05$) mellem andelen i de to grupper.

Døgntilbuddene, som har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, er generelt på samme størrelse som de døgntilbud, som ikke har besvaret spørgeskemaet, når størrelse opgøres som antal beboere og antal ansatte. Nedenstående tabel viser, at der i gennemsnit er omkring 28 pladser på døgntilbud, som har deltaget i undersøgelsen, mens der i gennemsnit er omkring 27 pladser for målgruppepopulationen af døgntilbud. For førstnævnte gruppe døgntilbud er der i gennemsnit omkring 45 ansatte, mens der i gennemsnit er omkring 44 ansatte på de døgntilbud, som ikke har besvaret spørgeskemaet. Forskellene er ikke signifikant forskellige fra hinanden.

Der er ligeledes en ligelig fordeling af kommunale og regionale døgntilbud mellem døgntilbud, som indgår i undersøgelsen og det samlede antal døgntilbud. I førstnævnte gruppe er 94 pct. af døgntilbuddene kommunale, mens 6 pct. hermed er regionale, og i sidstnævnte gruppe er 93 pct. af døgntilbuddene kommunale, hvormed 7 pct. er regionale døgntilbud. Der er ikke en signifikant forskel mellem andelen af kommunale døgntilbud i de to grupper.

Tabel 2: Gennemsnit af antal pladser og antal ansatte fordelt på døgntilbud som indgår i undersøgelsen og døgntilbud i alt

	Døgntilbud som indgår i undersøgelsen	Døgntilbud i alt
Gennemsnitligt antal pladser	27,9	26,9
Gennemsnitligt antal ansatte	45,1	44,3
Andel kommunale døgntilbud	94 pct.	93 pct.

Note: Døgntilbud i alt: n=543. Døgntilbud som indgår i undersøgelsen n=305. Forskelle i gennemsnit for både antal ansatte og antal pladser er ikke signifikant ($p < 0,05$) forskellige fra hinanden.

Opsummerende er døgntilbud, som indgår i undersøgelsen, og den samlede population ens på de udvalgte variable om døgntilbuddenes geografiske fordeling og størrelse samt i forhold til andel kommunale døgntilbud. Respondentgruppen vurderes derfor at være repræsentativ for den samlede population.

9.3.2 Omfanget af tilkøbslovens anvendelse

I de følgende afsnit præsenteres omfanget af tilkøbslovens anvendelse blandt døgntilbud og måder, hvorpå beboerne anvender loven.

9.3.2.1 Omfanget af tilkøbslovens anvendelse blandt døgntilbud

Breddekortlægningen viser, at tilkøbsloven er blevet anvendt på 28 døgntilbud. Det svarer til, at beboere på omtrent 10 pct. af døgntilbuddene, som indgår i undersøgelsen, har anvendt tilkøbsloven. Døgntilbudslederne anslår samlet, at 157 beboere har været på ferie med tilkøbt ledsagelse.

Gruppen af døgntilbud, hvor beboere har udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven, er betydelig større. På hvert tredje døgntilbud har beboere udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven. Det svarer til, at 72 af døgntilbudsledere har tilkendegivet, at der på deres døgntilbud er beboere, som har udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie. Døgntilbudslederne anslår, at der samlet er tale om 347 beboere, som har udtrykt ønske om at tilkøbe ledsagelse. Således har 190 beboere udtrykt ønske om at tilkøbe ferie efter tilkøbsloven, men har ikke været af sted.

En umiddelbar forklaring på, at forskellen mellem beboere, som udtrykker ønske om at anvende tilkøbsloven og beboere, som reelt anvender loven, er forholdsvis stor, kan være, at døgntilbudsledere i mange tilfælde giver afslag på beboeres ansøgninger. Imidlertid viser spørgeskemaundersøgelsen, at blot seks døgntilbudsledere har oplevet at give afslag på beboeres ansøgning om at tilkøbe ledsaget ferie. Det indikerer, at flere af de beboere, som ønsker at anvende tilkøbsloven, ikke formelt ansøger om at anvende tilkøbsloven. Det er interessant at undersøge, om dette er tilfældet, og i så fald hvorfor dette er tilfældet.

9.3.2.2 Karakteristik af døgntilbud

Mens ovenstående afsnit viser omfanget af tilkøbslovens anvendelse, ser vi i dette afsnit nærmere på, hvad der er kendetegnende for 1) døgntilbud, hvor beboere ikke har udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven, 2) døgntilbud, hvor beboere har udtrykt, at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven, men ikke har tilkøbt ledsagelse og 3) døgntilbud, hvor beboere har tilkøbt ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven. Nedenstående tabel viser, at det generelt er beboere fra de større døgntilbud, som tilkøber ledsagelse efter tilkøbsloven, idet der gennemsnitligt er flest antal pladser og antal ansatte på døgntilbud, hvor beboere har anvendt tilkøbsloven. Der er dog ikke statistisk signifikant forskel mellem de døgntilbud, hvor beboere ikke har udtrykt, at de gerne vil anvende tilkøbsloven og de døgntilbud, hvor beboere har tilkøbt ledsagelse under ferie ift. størrelse. Fraværet af signifikans afspejler sandsynligvis, at estimatet er baseret på et lavt antal døgntilbud blandt dem, som har anvendt loven. Derfor anses der at være en forskel ift. størrelse mellem de døgntilbud, hvor beboere ikke har udtrykt, at de gerne vil anvende tilkøbsloven og de døgntilbud, hvor beboere har tilkøbt ledsagelse under ferie

Tabel 3: Karakteristik af døgntilbud

	Døgntilbud, hvor beboere ikke har udtrykt, at de gerne vil anvende tilkøbsloven	Døgntilbud, hvor beboere har udtrykt, at de gerne vil anvende tilkøbsloven, men ikke har tilkøbt ledsagelse	Døgntilbud, hvor beboere har tilkøbt ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven
Antal døgntilbud	222	41	28
Gennemsnitligt antal pladser	25,9	23,6 ^{*a}	39,2 ^{*a}
Gennemsnitligt antal ansatte	41,3 ^{*b}	33,2 ^{**c}	82,9 ^{*b **c}

Note: De tal, der deler bogstaver, er signifikant forskellige fra hinanden. * = $p < 0.05$. ** = $p < 0.01$. *** = $p < 0.001$. Der er ikke beregnet signifikansniveauer for "Antal døgntilbud". Døgntilbud, hvor beboere har udtrykt, at de gerne vil anvende tilkøbsloven, men ikke har tilkøbt ledsagelse og døgntilbud, hvor beboere har tilkøbt ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven, har begge et lavt antal døgntilbud, hvilket har betydning for tolkningen af signifikante forskelle.

9.3.2.3 Fremtidig benyttelse af loven

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 73 pct. af de døgntilbudsledere, som har erfaring med at anvende tilkøbsloven, også fremadrettet ønsker at anvende loven, mens de resterende respondenter angiver, at

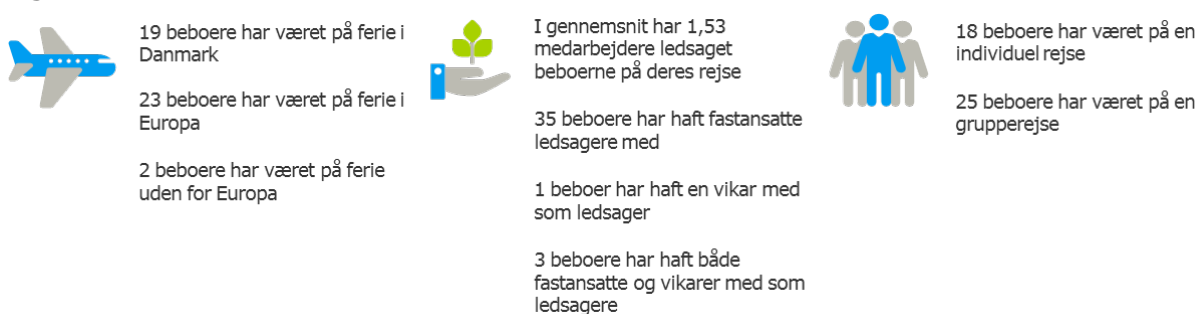
de ikke ved, om de fremadrettet vil benytte tilkøbsloven¹⁴. Blandt døgntilbudsledere, som endnu ikke har erfaring med at administrere tilkøbsloven, tilkendegiver 45 pct., at de kan forestille sig at anvende tilkøbsloven fremadrettet, mens 36 pct. angiver, at de ikke ved om de fremadrettet vil benytte tilkøbsloven. 19 pct. tilkendegiver at de ikke fremadrettet vil benytte tilkøbsloven¹⁵. Hermed er der en overvægt af døgntilbudsledere, som fremadrettet ønsker enten at blive ved med at anvende loven eller ønsker at begynde på det. Særligt døgntilbudsledere, som har erfaring med at anvende loven, er positivt indstillede over for at benytte den fremadrettet, hvilket indikerer, at erfaring med loven giver mere lyst til at anvende loven fremadrettet. Om dette er tilfældet, og i så fald hvorfor dette er tilfældet, er interessant at afdække i dybdekortlægningen.

9.3.3 Beboernes anvendelse af tilkøbsloven

Som beskrevet har døgntilbudslederne samlet angivet, at 157 beboere har benyttet tilkøbsloven. I dette afsnit tegner vi et billede af, hvordan beboerne anvender loven. Det gøres ved at beskrive 44 beboeres rejsemål og rejsetype samt beboernes gennemsnitlige antal ledsagere og deres ansættelsestype. I spørgeskemaet er respondenterne blevet bedt om at karakterisere op til tre beboere. På døgntilbud, hvor én enkelt beboer har benyttet tilkøbsloven, er der blot beskrevet denne ene beboer, mens ledere på døgntilbud, hvor flere beboere har benyttet tilkøbsloven har haft mulighed for at beskrive to og maksimalt tre beboeres rejsemål. Tallene i figuren nedenfor summeres ikke til 44, idet 'ved ikke' besvarelser ikke er medtaget.

Figuren nedenfor viser, at størstedelen af de 44 beboere har været på ferie i enten Danmark (19 beboere) eller i Europa (23 beboere). Blot 2 beboere har været på ferie uden for Europa. Beboerne er som oftest blevet ledsaget af 1-2 medarbejdere, og disse medarbejdere har oftest været fastansatte medarbejdere. Ganske få gange har vikarer ledsaget beboere på ferier. Figuren viser desuden, at beboerne oftest er på grupperejser, hvilket 25 beboere har været, mens 18 beboere har tilkøbt ledsagelse til en individuel rejse. Årsagerne til, at beboerne har valgt at anvende tilkøbsloven på denne måde, kan undersøges nærmere i en dybdekortlægning.

Figur 2: Beboeres anvendelse af tilkøbsloven¹⁶



¹⁴ N=26. Respondenter, som har svaret 'ved ikke', medtages for spørgsmålet "Vil I fortsætte med at anvende tilkøbsloven?", idet de 26 respondenter udelukkende har svaret 'ja' og 'ved ikke'.

¹⁵ N=174. Respondenter, som har svaret 'ved ikke', medtages for spørgsmålet "Hvis I ikke på nuværende tidspunkt anvender tilkøbsloven, kan du så forestille dig at I fremadrettet vil begynde at anvende tilkøbsloven?", idet andelen af respondenter, som har svaret 'ved ikke', udgør 36 pct., hvilket svarer til 53 respondenter.

¹⁶ Det var muligt at svare 'ved ikke' ved spørgsmålene, som udgør datagrundlaget for Figur 2. Derfor summerer tallene ikke altid til 44.

9.3.4 Forhold som har betydning for tilkøbslovens anvendelse

I de følgende afsnit beskriver vi forhold, som kan have betydning for lovens anvendelse. Disse forhold er opdelt efter tre temaer:

- Administration af tilkøbsloven
- Beboernes efterspørgsel af tilkøbsloven
- Øvrige muligheder for ledsagelse.

De beskrevne forhold fungerer ikke som deciderede barrierer eller centrale drivkræfter for anvendelsen af tilkøbsloven, men har alle relevans for tilkøbslovens anvendelse.

9.3.4.1 Administration af tilkøbsloven

Dette tema omhandler både, hvordan døgntilbuddene i praksis forvalter tilkøbsloven, og hvordan døgntilbudslederne oplever, det er at administrere loven.

9.3.4.2 Døgntilbuddenes praksis

Breddekortlægningen viser, at omtrent en tredjedel af døgntilbuddene har en fast fremgangsmåde for, hvordan de beslutter om beboeres ansøgning om at tilkøbe ledsaget ferie imødekommes eller ej. 36 pct. af respondenterne tilkendegiver, at de har en fast fremgangsmåde. I modsætning hertil har 64 pct. af døgntilbuddene ikke en fast fremgangsmåde¹⁷. Hermed har en overvægt af døgntilbudslederne endnu ikke forholdt sig til, hvordan de beslutter om beboeres ansøgning om at tilkøbe ledsaget ferie imødekommes eller ej. En mulig årsag til dette kan være, at mange døgntilbud endnu ikke har oplevet at have en beboer, som har ansøgt om ledsaget ferie.

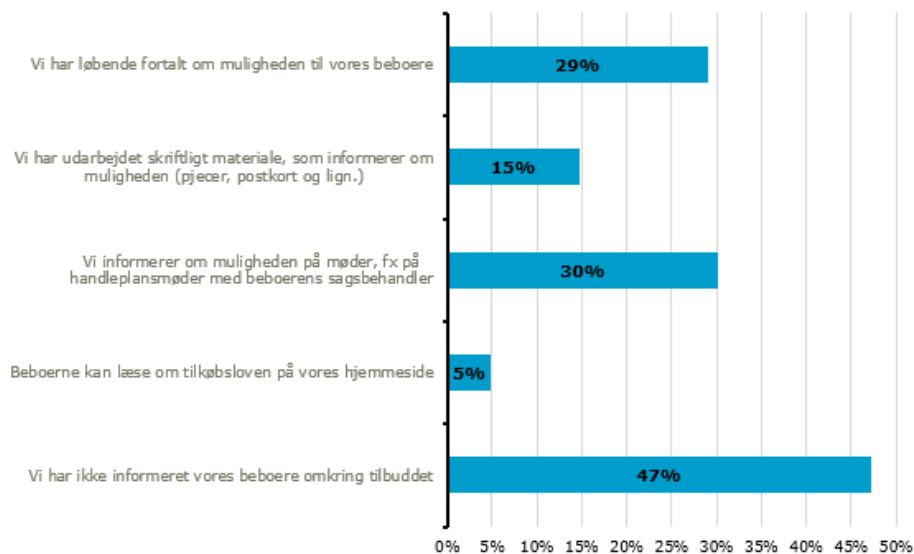
Mens en stor andel af døgntilbudslederne ikke har en fast fremgangsmåde for hvordan de beslutter hvorvidt beboeres ansøgninger imødekommes eller ej, er der en forholdsvis stor andel døgntilbud, som har retningslinjer for, hvordan rammerne sættes for ledsagelse under ferie. Med rammer menes der eksempelvis rammer for pris, præmisser og praktiske forholdsregler. 31 pct. af døgntilbudslederne har kommunale retningslinjer for køb af ledsagelse, mens også 31 pct. har udarbejdet lokale retningslinjer. 10 pct. har udarbejdet en kontrakt for praksis, mens blot 15 pct. ikke har udarbejdet retningslinjer. Desuden er der 31 pct., som angiver, at de vil vurdere, hvordan retningslinjerne skal sættes, når de modtager en ansøgning¹⁸. Døgntilbudslederne har kunne angive, at de sætter rammer for ledsagelse under ferie på mere end en måde, idet døgntilbud eksempelvis både kan have kommunale og lokale retningslinjer for køb af ledsagelse.

Nogle af døgntilbuddene har også udarbejdet en praksis for, hvordan de informerer beboere og pårørende om muligheden for at benytte tilkøbsloven. Som det ses i figurerne nedenfor, informerer godt halvdelen af døgntilbud beboerne og deres pårørende om muligheden for tilkøb af ledsagelse under ferie til jeres beboere. Det gør de ved at beskrive tilkøbsloven på deres hjemmeside, informere om loven på møder, i skriftligt materiale eller i løbende dialog. Sammenholdes procentsatserne for måder, hvorpå døgntilbuddene informerer henholdsvis beboere og pårørende, ses en tendens til, at døgntilbuddene anvender de samme måder at informere på uafhængigt af målgruppen. Vi har ligeledes sammenholdt måderne hvorpå døgntilbuddene informerer beboerne om tilkøbsloven med beboernes funktionsniveau. Her ses en tendens til, at døgntilbud, hvor der bor beboere med svære funktionsnedsættelser, i lavere grad informerer beboerne, i forhold til døgntilbud, hvor der bor beboere med lettere grader af funktionsnedsættelser

¹⁷ N=285

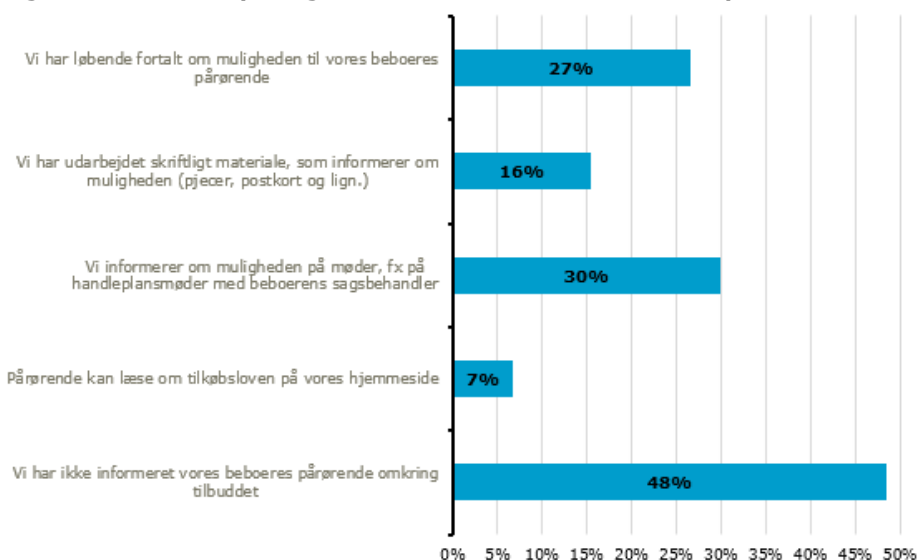
¹⁸ N=72

Figur 3: Måder hvorpå døgntilbuddene informerer beboere om tilkøbsloven



Note: n=265. Procenterne summerer til mere end 100 pct. grundet respondenternes mulighed for angivelse af svar på flere svarmuligheder.

Figur 4: Måder hvorpå døgntilbuddene informerer beboeres pårørende om tilkøbsloven



Note: n=264. Procenterne summerer til mere end 100 pct. grundet respondenternes mulighed for angivelse af svar på flere svarmuligheder.

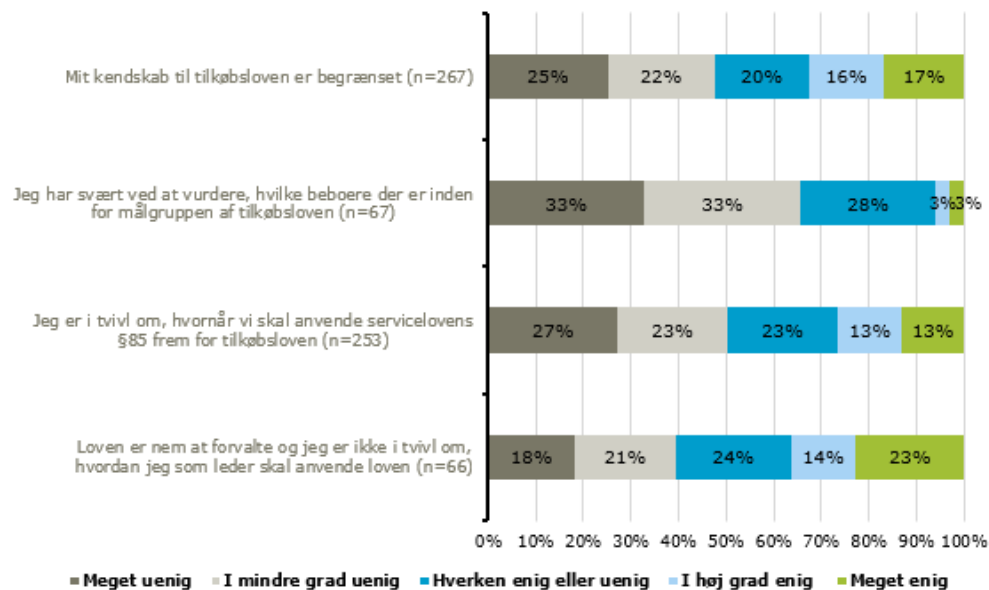
9.3.4.3 Oplevelsen af at administrere tilkøbsloven

Spørgeskemaundersøgelsen afdækker flere forhold knyttet til administrationen af tilkøbsloven, som kan have betydning for lovens anvendelse. Særligt fire forhold knyttet til administrationen af tilkøbsloven er værd at fremhæve.

Breddekortlægningen viser, at døgntilbudslederne overordnet oplever, at tilkøbsloven overordnet er nem at administrere. Som nedenstående figur viser, oplever de fleste døgntilbudsledere at have et godt kendskab til tilkøbsloven, få døgntilbudsledere er i tvivl om, hvornår de skal anvende SEL § 85 frem for

tilkøbsloven, og de færreste har svært ved at vurdere, hvilke beboere der er inden for målgruppen af tilkøbsloven. Således lader det ikke til, at tilkøbslovens rammer i forhold til sontring til SEL § 85, afgrænsning af målgruppe eller kendskabet til tilkøbsloven er en hindring for anvendelsen af tilkøbsloven. Der er dog et potentiale for at udbrede kendskabet til loven for den relativt lave andel, hvis kendskab er begrænset. Desuden oplever få døgntilbudsledere, at der er mere travlt på døgntilbuddet end normalt, når medarbejdere ledsager beboere under ferie, hvorfor heller ikke travlhed synes at være en stor barriere for anvendelse af loven.

Figur 5: Døgntilbudsledernes oplevelse af at administrere tilkøbsloven



Note: n er vist i figuren. Årsagen til variation i figurens n skyldes, at nogle af spørgsmålene forudsætter et bestemt tidligere svar.

9.3.5 Beboeres efterspørgsel af tilkøbsloven

Beboeres efterspørgsel kan også have betydning for anvendelsen af tilkøbsloven. Hvis få beboere efterspørger at benytte loven, vil det være en hindring for anvendelsen af denne. Beboernes efterspørgsel kan påvirkes af både deres økonomiske muligheder og deres funktionsniveau.

Som det ses i tabellen nedenfor, oplever døgntilbudslederne generelt, at beboerne på døgntilbuddene i lav grad efterspørger tilkøb af ledsaget ferie. 62 pct. af døgntilbudslederne angiver, at de 'slet ikke' oplever, at beboerne efterspørger at benytte tilkøbsloven, mens 30 pct. angiver, at de i mindre grad oplever, at beboerne efterspørger at benytte tilkøbsloven, og således er der i alt 92 pct. af døgntilbudslederne, som oplever en lav grad af efterspørgsel blandt beboerne. Vi har sammenholdt døgntilbuddenes oplevelse af beboernes generelle efterspørgsel af tilkøb af ledsaget ferie med måderne, hvorpå de informerer beboerne omkring muligheden for at købe ledsaget ferie. Her ses en tendens til, at beboernes lave grad af efterspørgsel er forbundet med manglende information om tilkøbsloven. Der kan dog også være andre forhold, som gør sig gældende. Dette kan undersøges nærmere i dybdekortlægningen. Ligeledes vil det være interessant at undersøge, hvordan den lave grad af efterspørgsel hænger sammen med døgntilbudsledernes indledende vurdering af, at beboere på omtrent hvert tredje døgntilbud har efterspurgt at anvende tilkøbsloven, og at der i alt er tale om 347 beboere, som har efterspurgt loven. Umiddelbart tyder det på, at beboernes efterspørgsel på tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse er lav, eftersom der på mange døgntilbud (hvert tredje) er forholdsvis få beboere, som efterspørger tilkøbsloven.

Tabel 4: Døgntilbudsledernes besvarelse af spørgsmålet: I hvilken grad oplever I, at beboerne efterspørger tilkøb af ledsagelse under ferie?

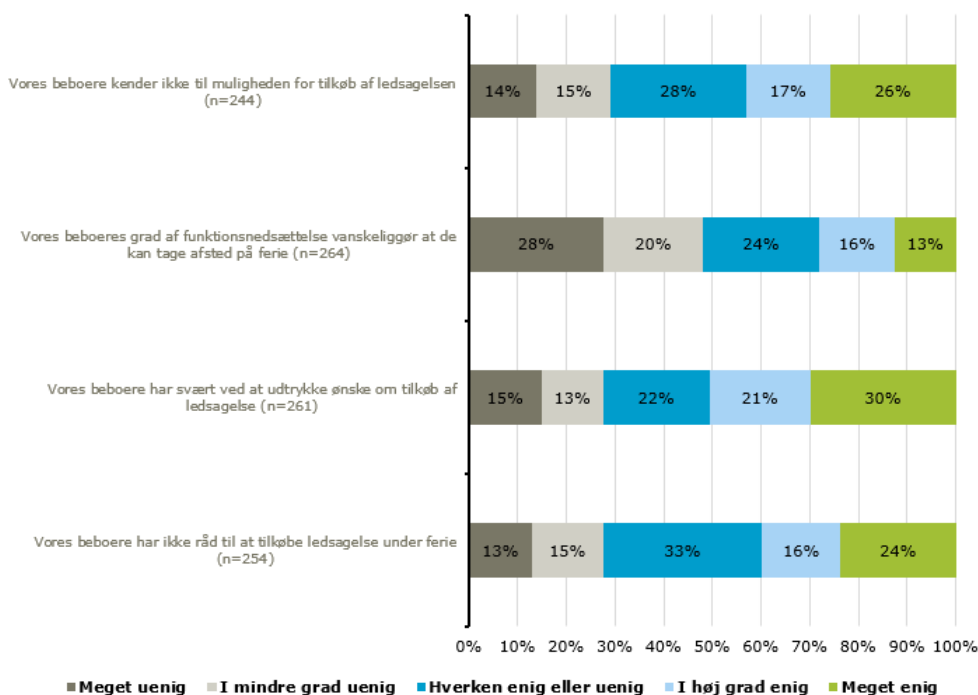
	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
Antal døgntilbud	62 pct.	30 pct.	6 pct.	2 pct.	0 pct.

Note: n=273

9.3.5.1 Beboernes økonomiske muligheder

Et forhold, som kan have betydning for anvendelsen af tilkøbsloven samt for beboernes efterspørgsel, er, hvorvidt beboerne har råd til at købe ledsagelse. Som det ses i nedenstående figur, tegner besvarelserne et blandet billede af, hvorvidt økonomi vurderes at være en barriere for beboerne eller ej. For nogle beboere er økonomi en barriere for at anvende tilkøbsordningen, mens det for andre ikke er. Det kan indikere, at muligheden for at anvende tilkøbsloven ikke er lige for alle beboere. Figuren viser desuden, at det forhold, som ifølge døgntilbudslederne spiller den største rolle for beboernes efterspørgsel ud af de fire forhold, er beboernes mulighed for at udtrykke ønske om tilkøb af ferie.

Figur 6: Beboernes efterspørgsel på at anvende tilkøbsloven og forhold, som kan påvirke graden af efterspørgsel



Note: n er vist i figuren.

9.3.5.2 Beboernes funktionsniveau

En anden potentiel barriere for at anvende tilkøbsordningen kan være, at beboerne har vanskeligt ved at udtrykke ønske om at tilkøbe ledsaget ferie grundet deres funktionsnedsættelse, mens funktionsniveauet også kan påvirke, hvorvidt beboerne er i stand til at tage af sted på ferie.

Figuren ovenfor viser, at døgntilbudslederne oplever, at mange beboere har vanskeligt ved at udtrykke ønske om at tilkøbe ledsagelse. 51 pct. af døgntilbudslederne er således 'meget enige' eller 'i høj grad enige' i, at beboerne på deres døgntilbud har vanskeligt ved at udtrykke ønske om tilkøb af ledsagelse. I

modsatning hertil er 28 antal pct. 'meget uenige' og 'i mindre grad uenige' i, at beboerne har vanskeligt ved at udtrykke et sådant ønske.

Billedet er en smule mere blandet, når døgntilbudslederne vurderer, hvorvidt beboernes grad af funktionsnedsættelse er en hindring for, at beboerne kan tage på ferie. Størstedelen af døgntilbudslederne (48 pct.) er 'meget uenige' eller 'i mindre grad uenige' i, at beboernes grad af funktionsnedsættelse vanskeliggør, at beboerne kan tage på ferie, mens blot 29 pct. samlet er enige i udsagnet.

9.3.6 Øvrige muligheder for ledsagelse

Breddekortlægningen peger endelig på en række forhold, som er knyttet til øvrige muligheder for ledsagelse, som alle kan have betydning for tilkøbslovens anvendelse. Breddekortlægningen viser, at beboerne på døgntilbuddene både anvender SEL § 85 og øvrige muligheder, når de ønsker at rejse med ledsagelse. Anvendelse af disse øvrige muligheder kan alle begrænse anvendelsen af tilkøbsloven.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der på 46 pct. af døgntilbuddene er beboere, som har været på ferie med ledsagelse efter SEL § 85 siden 1. januar 2018, hvor tilkøbsloven trådte i kraft¹⁹. Døgntilbudslederne vurderer, at der i alt er tale om omkring 2.400 beboere, som har anvendt SEL § 85 til ledsagelse under ferie²⁰. Dette knytter sig til, at hver fjerde døgntilbudsleder vurderer, at beboere på deres døgntilbud oplever, at de ikke har behov for ledsagelse af kendt personale, fordi de er visiteret til ledsaget ferie efter SEL § 85, hvilket ses i nedenstående figur 7.

SEL § 85 er ikke den eneste mulighed for beboere, som ønsker at rejse. På 57 pct. af døgntilbuddene er der andre muligheder for at støtte beboeres mulighed for at være på ferie med ledsagelse end gennem tilkøbsloven og SEL § 85²¹. Døgntilbudslederne vurderer, at omkring 1.840 beboere har anvendt andre muligheder for at være på ferie siden 1. januar 2018²². Sådanne andre muligheder kan fx være at holde ferie med familie eller venner, som kan støtte beboeren i løbet af ferien. Som det ses i nedenstående figur, vurderer omkring hver femte døgntilbudsleder, at det er en mulighed, som er tilgængelig for beboere på deres døgntilbud. Flere døgntilbudsledere beskriver desuden at beboere, som er visiteret til SEL § 97 også kan få ledsagelse herigennem, ved at spare de 15 timers ledsagelse om måneden, som de er visiteret til op og bruge timerne til ledsaget ferie.

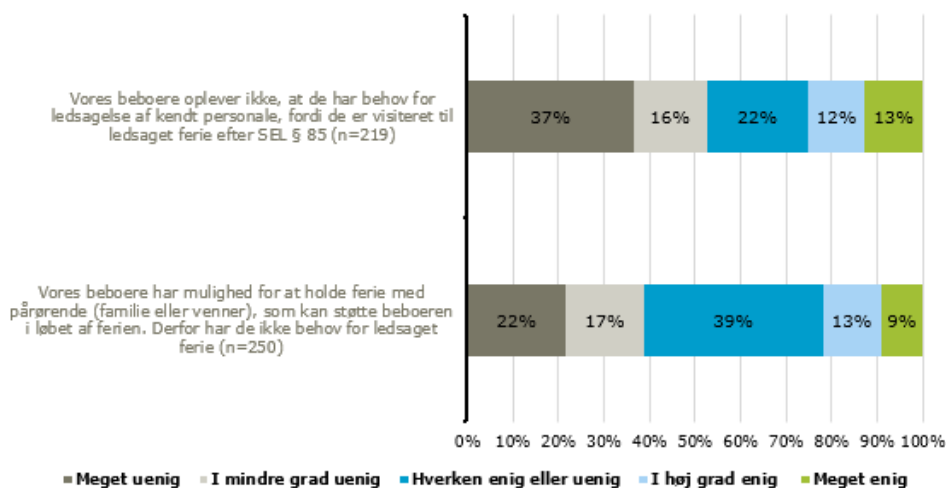
¹⁹ N=288

²⁰ N=131

²¹ N=148

²² N=144

Figur 7: Beboere på døgntilbudts mulighed for at holde ferie med pårørende og behov for ledsagelse af kendt personale



Note: n er oplyst i figuren.

9.4 Afdækning af kommunale serviceniveauer

Som en del af evalueringen har Rambøll foretaget en afdækning af kommunernes serviceniveau for SEL § 85 specifikt relateret til retningslinjer for ledsagelse under ferie. Formålet med denne afdækning har været at undersøge, hvorvidt forskelle i kommunernes serviceniveauer i tillæg til andre relevante baggrundsvariable kan have betydning for anvendelsen af tilkøbsloven.

9.4.1 Snitfladen mellem tilkøbsloven og SEL § 85-ledsagelse

Som præciseret i tekstboksen herunder kan beboere have ret til at modtage socialpædagogisk ledsagelse under ferie bevilget efter SEL § 85. Kommuner kan i et serviceniveau vælge at fastlægge generelle retningslinjer for, hvordan den socialpædagogiske støtte uden for hjemmet skal varetages²³, men det er ikke et krav, at kommunerne fastlægger sådanne retningslinjer.

I § 85 i serviceloven står det skrevet at: *Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.*

Jævnfør Ankestyrelsens principafgørelse 60-15 kan beboere med betydelig nedsat psykisk og fysisk funktionsevne eller særlige sociale problemer desuden have ret til at modtage socialpædagogisk støtte under kortere ophold uden for beboerens bopæl.

Vælger en kommune at fastlægge et serviceniveau med retningslinjer på området, er de bundet af retningslinjerne i relation til ligebehandlingsprincippet. Hvorvidt og i hvilket omfang en beboer har ret til socialpædagogisk ledsagelse under ferie skal dog altid besluttes ud fra en konkret, individuel vurdering,

²³ Ankestyrelsens principafgørelse 60-15 om socialpædagogisk støtte – serviceniveau – kompensationsprincippet – efterprøvelse af kommunens skøn, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174521>

og et givet serviceniveau skal således fraviges, hvis en beboers behov nødvendiggør det²⁴. Konkret betyder det, at en kommune eksempelvis ikke kan afvise en beboers anmodning om ledsagelse under ferie med henvisning til, at kommunens serviceniveau ikke muliggør socialpædagogisk ledsagelse under ferie.

En betingelse for tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse under ferie er, at denne skal *"ligge ud over den indsats efter servicelovens § 85, som beboeren er visiteret til i døgntilbuddet, herunder også den eventuelle socialpædagogiske ledsagelse til ture og ferier, som måtte ligge i visitationen (dvs. er bevilget som en del af døgntilbuddet)"*²⁵. På den måde synes der i teorien at være en tæt sammenhæng mellem niveauet af bevillingen af indsatser efter SEL § 85 og hvornår tilkøbsloven er relevant for beboerne. Derfor er det yderst relevant at undersøge om forskelle i kommunernes serviceniveauer har betydning for omfanget af anvendelsen af tilkøbsloven. I denne breddekortlægning er de kommunale retningslinjer for ledsagelse under ferie derfor søgt afdækket via desk research samt opfølgende henvendelser til kommuner (for mere viden om fremgangsmåden for afdækningen, læs bilag 1).

9.4.2 Analyse af kommunale retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse

I denne analyse sammenligner vi kommunale retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie. Der er dog ikke tale om en sammenligning af alle kommuners retningslinjer på området. Det skyldes bl.a., at det for en række kommuner ikke har været muligt at afdække, hvorvidt kommunen har formuleret et serviceniveau, der indeholder retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie (for mere information om fremgangsmåden for kortlægningen af serviceniveauer, se bilag 1). Dette er tilfældet for **35 pct.** af kommunerne. Derudover har en del af kommunerne valgt ikke at formulere retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie. Dette kan hænge sammen med, at der er tale om en meget specifik ydelse under SEL § 85, som benyttes i mindre grad end andre ydelser under paragraffen. Således er der kommuner, som har formuleret et serviceniveau for SEL § 85, men som ikke i den forbindelse har formuleret retningslinjer for ledsagelse under ferie. I alt 22 pct. af kommunerne giver udtryk for, at de ikke har formuleret retningslinjer på området.

I **43 pct.** af kommunerne er der imidlertid formuleret retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie²⁶. Hovedparten af disse retningslinjer er formuleret i relation til antallet af **dage**, som beboerne i udgangspunktet har mulighed for at få bevilget ledsagelse under ferie i. Derudover er der også i flere kommuner formuleret retningslinjer relateret til **destinationen** for ferien samt **formen** på ferien (hvorvidt der i udgangspunktet er tale om en gruppeferie, eller om det er muligt at få bevilget ledsagelse også til en individuel ferie). Disse parametre benyttes af bl.a. den årsag i afdækningen af de kommunale retningslinjer på området (for mere om udvælgelsen af parametrene, læs bilag1).

Hovedparten af kommunerne, som har formuleret retningslinjer for ledsagelse under ferie i relation til antallet af **dage** (35 kommuner), angiver, at det er muligt at få bevilget ledsagelse i hhv. 5 dage eller 7 dage. Mere specifikt har 15 kommuner formuleret en retningslinje indeholdende 5 dages ledsagelse under ferie (dette svarer til 43 pct. af de kommuner, som har formuleret en retningslinje i relation til antal dage), og 11 kommuner har formuleret en retningslinje indeholdende 7 dages ledsagelse under ferie (dette svarer til 31 pct. af kommunerne, som har formuleret retningslinjer i relation til antal dage).

²⁴ Ibid.

²⁵ Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, "Betingelser for tilkøb" <https://www.dukh.dk/viden-selvhaelp/vokseområdet/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie-1/tilkob-af-socialpaedagogisk-ledsagelse-under-ferie>

²⁶ Alle 98 kommuner er kontaktet i afdækningen af kommunale retningslinjer. I 34 af kommunerne har det ikke været muligt, at få svar på, om de har retningslinjer eller ej, hvorfor andelen af kommuner som har formuleret retningslinjer kan være højere. Det betyder at de 43 pct. er et konservativt bud.

På tværs af kommuner varierer antallet af dage i retningslinjerne fra 3 til 10 dage. Kun to kommuner angiver, at de har en retningslinje på 3 dage, og ingen kommuner angiver færre dage. Til sammenligning viste KL's spørgeskemaundersøgelse vedr. socialpædagogisk bistand til deltagelse i aktiviteter, ferie og udflugter for beboere på kommunale bosteder mv. fra 2014, at 18 kommuner havde angivet et serviceniveau, hvor 0 feriedage udgjorde en retningslinje²⁷.

Hovedparten af retningslinjerne, som beskriver **destinationen** for ferien, angiver, at der alene kan bevilges ledsagelse til ferie i Danmark. Vi har identificeret 27 kommuner, som har formuleret retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse under ferie i relation til destinationen, og 70 pct. af disse beskriver her, at der er tale om bevilling af ledsagelse under ferie i Danmark. Således er der 30 pct. af kommunerne, som også muliggør bevilling af ledsagelse under ferie i udlandet. På tværs af kommuner er der imidlertid forskellig opfattelse af, hvorvidt loven muliggør, at der kan bevilges socialpædagogisk ledsagelse under ferie uden for Danmark. Hvor nogle kommuner oplever, at det ikke er tilfældet, giver andre kommuner i deres retningslinjer udtryk for, at ledsagelsen kan medtages til destinationer i udlandet²⁸.

I retningslinjer, der beskriver **formen** på ferier, som der kan bevilges ledsagelse til, kan det oftest læses, at kommunerne alene bevilger SEL § 85-ledsagelse til gruppeferier. I 80 pct. af de identificerede retningslinjer fremgår det, at der bevilges ledsagelse til gruppeferier, mens det af de resterende 20 pct., fremgår, at der bevilges ledsagelse til både individuel ferie og gruppeferie (i alt har 25 kommuner formuleret retningslinjer i relation til parameteret).

Samtidig indikerer flere kommuners tilbagemeldinger, at der i nogle kommuner eksisterer en **usikkerhed om snitfladen** mellem SEL § 85-ledsagelse og tilkøbsloven som præsenteret i ovenstående del af afsnittet. Ved efterspørgsel af kommunale retningslinjer for SEL § 85-ledsagelse har vi i flere tilfælde modtaget oplysninger om indholdet i tilkøbsloven. Modsat er vi i andre henvendelser blevet gjort opmærksomme på, at kommuner har forholdt sig aktivt til snitfladen mellem SEL § 85-ledsagelse og tilkøbsloven. En kommune oplyser eksempelvis, hvorledes de har valgt at formulere retningslinjer for at ensarte praksis og for at tydeliggøre for beboere og pårørende, hvad der ligger inden for kommunens serviceniveau, og hvad der ikke gør.

9.5 Whistleblowerordning

Når en eller flere medarbejdere ledsager en beboer på ferie, kan man forestille sig, at det kan være vanskeligt at opretholde de vante forhold/serviceniveau på de enkelte døgntilbud. Eksempelvis fordi der er behov for at benytte ekstra vikarer eller fordi døgntilbuddet er underbemandet i perioden, hvor medarbejdere ledsager en beboer på ferie. Hvis beboere er utilfredse med forholdene/serviceniveauet på et døgntilbud, mens personale ledsager en beboer købt efter tilkøbsloven, kan beboerne rette henvendelse til socialtilsyn via whistleblowerordningen. Af den årsag har vi via telefonisk kontakt til de fem socialtilsyn kortlagt omfanget af henvendelser via whistleblowerordningen relateret til tilkøbsordningen

9.5.1 Analyse af omfanget af henvendelser

Hvor fire socialtilsyn oplyser, at de ikke har modtaget henvendelser relateret til tilkøbsloven, angiver Socialtilsyn Midt, at de ikke kan udtale sig om henvendelser via whistleblowerordningen. Dette begrun-

²⁷ Det er værd at bemærke, at der ikke uden forbehold kan foretages en direkte sammenligning med resultaterne fremkommet i KL's undersøgelse, som bygger på en anden metodisk tilgang samt andre kategoriseringer. KL (2014), KL's spørgeskemaundersøgelse vedr. socialpædagogisk bistand til deltagelse i aktiviteter, ferie og udflugter for beboere på kommunale bosteder mv.

²⁸ SEL § 85 hindrer ikke kommuner i at bevilge socialpædagogisk ledsagelse under ferie uden for Danmark. Kommunen kan således vælge at tilrettelægge deres indsats sådan, at socialpædagogisk bistand kan medtages under udflugter og ferier i udlandet, Kilde: <https://www.rksk.dk/Edoc/Dagsordenspublicering/Social-%20og%20Sundhedsudvalget/2016-03-30%2013.30/Dagsorden/Referat/Hjemmeside/2016-03-31%2014.27.01/Attachments/992126-1210158-1.pdf>

der tilsynet med, at beboere via whistleblowerordningen har mulighed for at være anonyme. Med forbehold for at Socialtilsyn Midt kan have modtaget henvendelser, synes der således at tegne sig et overordnet billede af, at whistleblowerordningen ikke er blevet brugt til at udtrykke utilfredshed med forhold relateret til tilkøbsordningen.

Værd at bemærke er det imidlertid, at det i dialogen med flere socialtilsyn indikeres, at der eksisterer en oplevelse af, at henvendelser relateret til tilkøbsloven ikke falder ind under socialtilsynenes genstandsfelt. Det udtales, at oplevelser relateret til ledsagelse i stedet hører under det personrettede tilsyn, hvorfor socialtilsynet ville henvise en beboer, der henvender sig om emnet, til handlekommunen. På baggrund af denne undersøgelse er det ikke muligt at udlede, hvorvidt dette eksempelvis er udtryk for manglende kendskab til tilkøbsloven eller usikkerhed vedrørende snitfladen mellem tilkøbsloven og SEL § 85-ledsagelse, og/eller hvorvidt det i så fald ville være generel praksis i alle tilsyn, hvis de fremadrettet modtager sådanne henvendelser.

En sådan praksis efterlader tvivl om, hvorvidt der eksisterer en ekstern kanal for utilfredshed forbundet med oplevelser ved brug af tilkøbsloven.

BILAG 2

BILAG TIL BREDEKORTLÆGNINGEN

Fremgangsmåde for gennemførelse af survey

Den nationale spørgeskemaundersøgelse til døgntilbudslederne er udarbejdet med afsæt i et notat, hvori spørgeskemaets temaer og opbygning var skitseret. Notatet blev kvalificeret af Socialstyrelsen, ligesom også de endelige spørgsmålsformuleringer blev kvalificeret af Socialstyrelsen. Spørgeskemaet er desuden pilottestet af to døgntilbudsledere. På baggrund af Socialstyrelsens kommentarer og de to pilottests er spørgeskemaet justeret og herefter sat op i SurveyXact, som er Rambølls værktøj til gennemførelse af spørgeundersøgelser.

Spørgeskemaet er sendt til alle døgntilbud, som er inden for opgavens målgruppe. Konkret er spørgeskemaet sendt til døgntilbuddenes ledere, som er identificeret ved at hente informationer fra Tilbudsportalen.dk. Idet nogle døgntilbudsledere er ledere for mere end ét døgntilbud er spørgeskemaet i nogle tilfælde blevet fremsendt til samme respondent mere end én gang. Nogle døgntilbudsledere kan derfor have besvaret spørgeskemaet for hvert af de døgntilbud, hvor de er ledere, mens andre kan have besvaret spørgeskemaet for et enkelt døgntilbud og andre ledere kan have besvaret ét spørgeskema samlet for alle de døgntilbud, som de er ledere for. Hermed kan der være nogle få respondenter, hvis besvarelser ikke er retvisende, idet disse besvarelser dækker over mere end et enkelt døgntilbud. Desuden er det uvist, hvilke/hvilket døgntilbud, døgntilbudsledere har taget udgangspunkt i, af deres besvarelse af spørgeskemaet. I nedenstående afsnit om undersøgelsens sortering af respondenter, beskrives det, hvordan disse gengangere er blevet behandlet.

For at sikre en høj svarprocent er to påmindelsesmails sendt til respondenter, som endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet. Respondenter, som efter at have modtaget to påmindelses-mails fortsat ikke havde besvaret spørgeskemaet blev kontaktet telefonisk og opfordret til at besvare spørgeskemaet.

Forud for analysen af det indsamlede survey-data, er data blevet rensset, hvilket sikrer at alle respondenter er indenfor undersøgelsens målgruppe og at alle har besvaret minimum et spørgsmål af spørgeskemaundersøgelsen. Ligeledes er respondenter, som har modtaget spørgeskemaet flere gange, men blot besvaret et enkelt spørgeskema sorteret fra, sådan at der ikke gengangere. Respondenter som har besvaret mere end et spørgeskema er medtaget i respondentgruppen (læs mere herom i følgende afsnit). Desuden er 'ved ikke' besvarelser sorteret fra.

Sortering af respondenter

For at sikre, at de korrekte respondenter udgør datagrundlaget for analysen, er visse respondenterne blevet sorteret fra. På baggrund af oplysninger fra tilbudsportalen.dk er spørgeskemaet fremsendt til 812 respondenter. Som beskrevet er nogle døgntilbudsledere ledere for mere end ét tilbud, og har derfor modtaget flere spørgeskemaer. Eftersom forventningen ikke er, at døgntilbudslederne besvarer mere end et spørgeskema, er disse 'gengangere' blevet sorteret fra. Respondenter som mod forventningen har besvaret spørgeskemaet mere end en gang er bibeholdt i respondentgruppen.

Næste skridt i håndteringen var frasortering af respondenter, som ikke kunne kontaktes. Her er der tale om respondenter, som enten havde forældede kontaktoplysninger på Tilbudsportalen.dk, eller var fraværende i undersøgelsesperioden, uden at henvise til andre relevante kontaktpersoner i døgntilbuddet. Vi har endvidere frasorteret 30 døgntilbudsledere, som i spørgeskemaets indledende spørgsmål angav, at de ikke er inden for undersøgelsens målgruppe. Det vil typisk dreje sig om tilbud, der er godkendt til målgruppen, men ikke har beboere i målgruppen. Endelig er respondenter, som ikke har besvaret det

første spørgsmål om tilkøbsloven i spørgeskemaundersøgelsen sorteret fra.²⁹ Det vil sige, at respondenter, som har åbnet spørgeskemaet uden at besvare det første substantielle spørgsmål, ikke indgår i datagrundlaget for analysen.


Tabel 1: Proces for sortering af respondenter

	Population (N)	Besvarelser
Udsendt til	812	-
- Frafald	239	-
- Udenfor målgruppen	30	-
Indgår i analysen	543	543
- Har ikke besvaret spørgeskema	-	220
- Besvarer ikke første spørgsmål	-	18
Indgået i analysen	543	305 (56 pct.)


Fremgangsmåde for kortlægning af kommunale serviceniveauer

Under evalueringen har Rambøll foretaget en afdækning af kommunernes serviceniveau for SEL § 85 specifikt relateret til retningslinjer for ledsagelse under ferie.

De kommunale retningslinjer for ledsaget ferie under SEL § 85 er forsøgt kortlagt via desk research. Efter en indledende søgning på 10 kommuners hjemmesider er der udvalgt tre parametre, som efter aftale med Socialstyrelsen har fokuseret og systematiseret den efterfølgende afdækning af de kommunale serviceniveauer. Parametrene er beskrevet i tekstboksene herunder.



Antal dage: I afdækningen af kommunernes retningslinjer for ledsagelse under ferie har vi indsamlet viden om antallet af dage, som beboere ifølge serviceniveauet kan bevilliges ledsagelse i. Således undersøger vi kommunernes retningslinjer ved at se på, hvor mange dage kommuner angiver, at de i reglen finansierer ledsagelse for. Dette vurderes at sige noget om serviceniveauet på området, fordi der for beboere kan være værdi forbundet med muligheden for at blive ledsaget på en ferie af længere varighed. Samtidig har det betydning for den kommunale økonomi, idet varigheden af ledsagelsen påvirker lønomkostningerne som kommunerne skal finansiere.



Destination: Ligeledes har vi undersøgt hvad kommunerne oplyser om destinationen, som der kan bevilliges ledsaget ferie til. Hvor nogle kommuner angiver, at det i reglen er muligt at bevilge ledsagelse i forbindelse med ferie i Danmark, har andre kommuner valgt nogle retningslinjer, som giver mulighed for at bevillige ledsagelse til ferie i Danmark såvel som i udlandet. Destinationsmulighederne siger noget om serviceniveauet, fordi der for beboere kan være værdi forbundet med at tage på ferie i udlandet. Destinationsmulighederne har samtidig betydning for de kommunale omkostninger forbundet med ledsagelsen idet finansiering af ledsagerens rejseudgifter til en ferie i udlandet, alt andet lige, synes at være dyrere end finansiering af rejseudgifter til en ferie i Danmark.

²⁹ Spørgsmålsformuleringen er: *Har I beboere som har udtrykt at de gerne vil tilkøbe ledsagelse under ferie efter tilkøbsloven?*



Form: I afdækningen af de kommunale retningslinjer for ledsagelse under ferie belyses endvidere, om kommunerne i reglen alene bevilger ledsagelse til gruppeferier eller om det også er muligt at få bevilget ledsagelse til individuelle ferier. Som for ovenstående parametre er dette et relevant kriterie i afdækningen af kommunernes serviceniveau på området, fordi det kan have værdi for beboere at kunne tage på en individuel ferie som beboeren eventuelt selv har valgt destinationen for, mens det samtidig har betydning for den kommunale økonomi forbundet med ledsagelsen. Det synes alt andet lige at være mindre omkostningsfuldt at tilbyde ledsagelse ifm. gruppeferier end i forbindelse med individuelle ferier, eftersom antallet af medarbejdertimer vurderes højere i forbindelse med sidst-

Parametre er udvalgt, 1) fordi de kan have betydning for beboeres oplevelse af kvaliteten/værdien af ledsagelsen, 2) fordi de vurderes at have afgørende betydning for kommunernes omkostninger forbundet med at levere ledsagelse til beboere under ferie, og 3) fordi det er parametre, som kommuner oftest beskriver retningslinjerne på området i henhold til.

Efter den indledende desk research tegnede der sig et billede af, at kommunerne i forskellig grad vælger at formulere retningslinjer på området, at de præsenterer retningslinjerne i forskellige dokumenter (se tekstboksen herunder), og at de vedtagne retningslinjer ligeledes er relativt forskellige. Dette fund understøttes endvidere af KL's undersøgelse af socialpædagogisk ledsagelse under ferie³⁰, hvor variationen i kommunernes retningslinjer vedrørende antal feriedage spænder fra 0 dage til 10 eller flere feriedage og hvor det i flere kommuner er individuelt bestemt eller uafklaret, hvad retningslinjerne på området er. På den baggrund er serviceniveauer, og herunder retningslinjer formuleret i forbindelse med SEL §85- ledsagelse under ferie, ikke en ensartet størrelse på tværs af kommuner.



Variation i dokumenttype og tilgængelighed: På nogle kommuners hjemmesider er det via en simpel søgning muligt at finde information om vedtagne retningslinjer for SEL § 85- ledsagelse under ferie i dokumenter såsom kvalitetsstandarder, ydelseskataloger og beskrivelser af serviceniveauer. I andre tilfælde har det været muligt at identificere retningslinjer på området i referater fra udvalgsmøder samt notater. For en lang række kommuner er informationen om, hvorvidt kommunerne har formuleret et serviceniveau der indeholder en beskrivelse af retningslinjer for ledsagelse under ferie, dog ikke let tilgængelig.

For at sikre valide informationer om kommunernes retningslinjer på området, har vi derfor efter gennemgangen af alle kommunernes hjemmesider fulgt op med telefonisk kontakt til de kommuner, hvor retningslinjerne ikke har været umiddelbart tilgængelige via en simpel søgning eller hvor retningslinjerne har været uklare eller efterladt tvivlsspørgsmål³¹. På den måde har vi ved at supplere desk researchen med en efterfølgende validering blandt videnspersoner i de pågældende kommuner sikret, at fundne retningslinjer har været korrekte, ligesom vi har fået afklaret hvorvidt et fravær af retningslinjer

³⁰Kommunernes Landsforening (2014), *Notat: KL's spørgeskemaundersøgelse vedr. socialpædagogisk bistand til deltagelse i aktiviteter, ferie, og udflugter for beboere på kommunale bosteder mv.* <https://www.lev.dk/media/4609/kls-spoergeskemaundersoegelse-vedr-socialpaedagogisk-bistand-til-deltagelse-i-aktiviteter-ferie-og-udflugter.pdf>

³¹ En række kommuner har formuleret kvalitetsstandarder for SEL § 85 eller beskrevet kommunens serviceniveau på området uden at berøre retningslinjer for ledsagelse under SEL § 85. I de tilfælde har vi som for de ovenstående fulgt op med telefonisk kontakt samt mails for at undersøge, hvorvidt dette skyldes at der ikke er formuleret retningslinjer på området, eller om retningslinjerne i stedet blot kan findes i et andet dokument, såsom i et referat for et udvalgsmøde eller et notat.

på kommunernes hjemmesider har været udtryk for, at der ikke er formuleret retningslinjer, eller om det har været udtryk for, at de ikke ligger umiddelbart tilgængeligt på hjemmesiderne³².

Efter indsamlingen af viden om kommunernes retningslinjer på området har vi analyseret retningslinjerne ved at kode dem efter de udvalgte parametre. I forbindelse med denne kodning, er der en række detaljer, som det er relevant at gøre opmærksom på. Disse fremgår af nedenstående tekstboks.

Andre detaljer i forbindelse med kodningen af serviceniveauer:

- Er retningslinjerne formuleret således, at beboerne kan bevilges ferie indenfor et tidsrum af dage, eksempelvis 4-7 dage, har vi kodet kommunens serviceniveau på parameteret ud fra den længst angivne varighed (i dette tilfælde 7 dage).
- Har kommunen alene angivet en minimumsgrænse for varigheden af den ferie, som ledsagelsen kan bevilges i (eksempelvis minimum 4 dage), har vi kodet serviceniveauet efter denne.
- Har kommunen alene angivet en maksimumsgrænse, er kommunens serviceniveau på området kodet efter dette. Angiver kommunen eksempelvis, at beboere kan få bevilget ferie i op til 7 dage, er kommunens serviceniveau på parameteret kodet som 7 dage.
- Har kommunen angivet, at en retningslinje "i udgangspunktet" eller "normalt" er, at ferien har en given form eller destination kodes kommunens serviceniveau på området som dette. Angiver kommunen eksempelvis, at ledsagelse i udgangspunktet bevilges til 'Ferie i Danmark', eller normalt bevilges som 'Gruppeferie', er kommunernes serviceniveauer kodet i disse tilfælde som hhv. 'Ferie i Danmark og 'Gruppeferie'.
- Har kommunen angivet at det er muligt at afholde ferie i Danmark og andre lande indenfor Europa, er serviceniveauet kodet som 'Ferie i Danmark og udlandet'.

Fremgangsmåde for afdækning af henvendelser til whistleblowerordning

Kortlægningen af henvendelser har været en proces bestående af to skridt. Første skridt i kortlægningen af henvendelser til whistleblowerordningen har været at rette henvendelse til kontoret for Socialtilsyn og National koordination for at efterspørge dokumentation omhandlende omfanget og karakteren af henvendelser til whistleblowerordningen, som vedrører tilkøbsloven. Kontoret for Socialtilsyn og National koordination svarede på henvendelsen ved at informere om, at de ikke har data for henvendelser rettet i 2018. Dermed har kontoret ikke data, som gør det muligt at afdække, hvorvidt der har været henvendelser relateret til tilkøbsloven som trådte i kraft pr. 1. januar 2018.

Andet skridt i kortlægningen har derfor været at kontakte de fem Socialtilsyn for at få indblik i området. Efter aftalte med Socialstyrelsen justeredes processen for indhentning af information således, at Rambøll via telefonisk kontakt til de fem Socialtilsyn søgte afklaring på en række spørgsmål. Spørgsmålene vedrørte 1) omfanget af henvendelser, 2) indholdet i henvendelserne, 3) handlingerne/reaktionerne som eventuelle henvendelser har affødt og 4) dokumentation for henvendelserne relateret til tilkøbsloven.

Under samtale med forskellige typer af videnspersoner fra de fem Socialtilsyn er der i afklaringen af spørgsmålene stillet validerende og opfølgende spørgsmål for at sikre tydelig kommunikation. Mere specifikt er der brugt formuleringer som: "Så det, jeg hører dig sige, er, at der ikke har været henvendelser relateret til tilkøbsloven for socialpædagogisk ledsagelse under ferie til Socialtilsyn [Øst, Syd, Midt, Nord, Hovedstaden] via whistleblowerordningen?". Under samtalerne er videnspersonernes svar blevet noteret for at muliggøre en efterfølgende deskriptiv og sammenlignende analyse af oplysningerne.

³² I forlængelse af den telefoniske kontakt har vi fulgt op med mails, hvor vi har formuleret spørgsmål til, hvorvidt kommunen har fastlagt retningslinjer på området, og hvad de i så fald er. Mails er udsendt i de tilfælde, hvor det ikke har været muligt at indhente informationen via den telefoniske kontakt. For enkelte kommuner har det ikke været muligt at afklare retningslinjerne på området via desk research, telefonisk kontakt og opfølgning på mail. I undersøgelsen er retningslinjerne for disse kommuner kategoriseret som *Uafklaret*.