

Frihet til å velge

– brukervalg i kommunal tjenesteyting



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Hva er brukervalg?

Brukervalg betyr at innbyggerne i en kommune får velge fritt mellom flere alternative tilbydere av en kommunal tjeneste. Det kan innføres valgfrihet mellom flere kommunale tilbydere eller både kommunale og private tilbydere. Kommunen beholder ansvaret for at tjenesten leveres og holder et godt nok kvalitetsnivå. Videre er kommunen fortsatt ansvarlig for å avgjøre hvem som skal få tilgang på tjenesten.

Brukervalg er *ikke* det samme som konkurranseutsetting. Ved konkurranseutsetting er det kommunen som fordeler brukerne mellom tilbydere av tjenester. Ved brukervalg er det innbyggerne selv som får frihet til å velge tjenesteyter.

Hva taler for og imot brukervalg ?

Vi har foreløpig liten erfaring med brukervalg i norske kommuner. Den offentlige debatten rundt brukervalg er derfor mer av prinsipiell karakter eller basert på generelle antagelser om muligheter og problemer.

Argumenter som brukes i debatten for brukervalg er:

- *Valgfrihet.* Folk får selv velge tjenesteyter i stedet for at andre velger for dem. Den enkelte går fra å være passiv mottaker til aktiv bruker. Brukervalg innebærer at alle får en mulighet til å velge – uavhengig av egen betalingsevne.
- *Bedre kvalitet.* Kvaliteten på tjenestene kan bli bedre når leverandørene må konkurrere seg imellom.
- *Økt kontroll og brukertilpasning.* Brukerne får økt kontroll og det åpnes for større grad av personlig tilpasning av innholdet i tjenesten.
- *Økt innsikt.* Kommunene får økt innsikt i hva den leverer ved å måtte være konkrete på innholdet i, og prisen på tjenestene.
- *Større mangfold.* Det kommunale monopolet brytes og det blir lagt til rette for flere tjenesteytere. Et større mangfold oppstår og nyetableringer stimuleres.
- *Nytenkning.* Nye impulser og tanker som kan forbedre tjenesteytingen oppstår lettere når flere leverandører enn kommunen kommer på banen. Det styrker kvaliteten på velferdstjenestene.

Argumenter som brukes i debatten mot brukervalg er:

- *Mangel på leverandører.* Det kan være vanskelig å finne private leverandører til de kommunale tjenestene i enkelte kommuner.
- *Tap av kommunal kontroll.* Kommunene kan miste kontrollen med utføringen av og kvaliteten på tjenestene.
- *Forskjeller i tjenestetilbud.* Det kan bli forskjeller i tilbudene, såkalte "A- og B-tjenestetilbud" ved at ressurssterke brukere søker seg til og får plass ved de beste tilbudene.
- *Økte kostnader.* Brukervalg krever økte administrasjonskostnader, særlig i en overgangsfase.
- *Valgfrihet – ikke nødvendigvis et gode for alle.* Noen brukere vil ikke alltid være tilstrekkelig i stand til å velge selv.
- *Tap av kommunale tjenestetilbud og arbeidsplasser.* Hvis mange velger andre tjenesteleverandører enn kommunen, kan kommunens eget tjenestetilbud og kompetanse bli redusert.
- *Redusert politisk kontroll.* Tjenesteytingen kan bli fragmentert og uoversiktlig. Politikerne kan miste kontrollen med hvordan tjenestene produseres.
- *Fellesskapsfølelsen reduseres.* Innbyggernes engasjement i kommunen kan bli redusert. Forholdet mellom innbyggerne og kommunen bli mer et "kunde-leverandør-forhold".

Hvilke forutsetninger må være til stede for brukervalg?

Gjennom god planlegging og styring fra kommunens side kan fordelene ved brukervalg utnyttes og mulige problemer løses.

Fra *kommunens side* må disse forutsetningene være tilstede for at brukervalg skal kunne fungere:

- *Tydelighet.* Tjenesten må kunne beskrives så klart at både tjenesteyter og bruker vet hva som skal leveres og at kommunen kan sikre at tjenesten leveres som forutsatt.
- *Mangfold av leverandører.* Det må være et visst mangfold av tjenesteleverandører som brukerne kan velge mellom.

- *Kompetanse.* Kommunen må være sikret at alle aktuelle leverandører har den kompetansen som er nødvendig for å kunne levere tjenesten med tilfredsstillende kvalitet.
- *"Bestiller-utfører-organisering".* Kommunen må ha en "bestiller-utfører-organisering" på tjenesteområdet. Forvaltning og drift må være skilt.
- *Gode rutiner.* Kommunen må ha rutiner som sikrer at brukerne får de tjenestene de har krav på også når brukernes situasjon/behov endrer seg.
- *God beredskap.* Kommunen må kunne sikre tjenesteytingen også om andre leverandører faller bort. Derfor bør noe av tjenesteytingen være i kommunal regi.
- *Kontraktstyring.* Dersom private leverandører skal kunne levere tjenester må kommunen ha tilstrekkelig kompetanse på kontraktstyring.
- *Finansieringssystem.* Kommunen må ha et finansieringssystem som legger til rette for at pengene følger brukerne.

Også fra *brukernes side* må en del forutsetninger være tilstede for at brukervalg skal fungere:

- *Reell valgmulighet.* Det må være en reell valgmulighet mellom flere tjenesteytere.
- *God informasjon.* De må få tilstrekkelig informasjon om kvaliteten på tjenesten og tjenesteyterne for å kunne gjøre et bevisst valg. Brukerundersøkelser kan være et viktig verktøy i den forbindelse.
- *Tillit.* De må kunne føle seg trygge på at kommunen kan sikre den nødvendige faglige kontrollen med tjenesten.
- *Rettigheter.* De må få informasjon om hvilke rettigheter de har i forhold til både kommunen og tjenesteyteren, blant annet om klageordninger.
- *Tilgang til tjenesten.* De må dessuten være sikret at de får tjenesten uansett om de velger aktivt eller ikke.

Hvor er brukervalg innført?

I *Sverige* har flere kommuner flere års erfaring med brukervalg. I 2002 hadde 18 kommuner innført brukervalg i hjemmetjenestene og 10 kommuner på området eldreboliger/sykehjem. I *Danmark* har også flere kommuner innført brukervalg. Fra 2003 er de danske kommunene pålagt gjennom lov å innføre brukervalg i hjemmetjenestene. I *Norge* har to bydeler i Oslo kommune og Bærum kommune fra 2003 prøvd ut brukervalg i hjemmetjenester (praktisk hjelp i hjemmet) Larvik kommune har prøvd ut brukervalg i skolesektoren og Eide kommune vil fra 1. juni 2004 innføre brukervalg for praktisk hjelp i hjemmet.

Larvik kommune innførte høsten 2003 fritt skolevalg i kommunen. Ordningen innebærer at foreldre tar et aktivt skolevalg når eleven begynner i 1. og 8. klasse. Det er åpning for valg også underveis i skoleløpet. Foresatte som velger en annen skole enn den nærmeste må selv betale skyss dersom valget medfører større reiseutgifter enn til nærskolen. Hvis det ikke er plass ved ønsket skole, får eleven tilbud om alternativ plass i henhold til nærmere angitte kriterier.

Skolen lager en egenomtale som sendes til de foresatte. Utfordringen er å få klart fram den enkelte skolens profil. Kommunen har fordelt bevilgningene til hver enkelt skole etter et tilpasset "elevsjekk-system". Fordelingen er tredelt: Andel av elevpotten + andel av felleskostnader/grunnbevilgning + tildeling for spesielle forhold.

Eide kommune i Møre og Romsdal har 3 300 innbyggere. Kommunestyret har vedtatt å innføre en ordning fra 1. juni 2004 der inntil 50 prosent av tjenesten praktisk hjelp i hjemmet kan leveres fra andre enn kommunen. Kommunen satser på nye og eksisterende enkeltmannsforetak for å levere hjemmehjelpstjenestene, som for eksempel gårdsbruk med ledig arbeidskapasitet. Det fantes i utgangspunktet ingen leverandører som stod klar til å levere tjenestene.

Det legges opp til et tett samarbeid mellom kommunen og leverandøren. Opplæring av leverandørene kan skje gjennom hospitering i hjemmesykepleien. Tjenesteutfører skal få betalt per utført time, etter attestasjon fra bruker. Private tjenesteleverandører skal på eget ansvar kunne selge tilleggstjenester mot betaling. Det arbeides med å utforme et informasjonsopplegg gjennom lokal-aviser, kommuneavis og flygeblad.

Våren 2003 ble det i bydelene Lambertseter og Nordstrand i Oslo kommune satt i gang et prøveprosjekt med brukervalg på hjemmetjenester, praktisk hjelp i hjemmet. Årsaken til at man startet med hjemmetjenestene er at de blir vurdert som mindre komplekse enn sykepleien. Det ble utlyst en åpen konkurranse blant potensielle leverandører. Rammeavtaler ble så inngått med sju eksterne leverandører pluss de kommunale hjemmetjenestene i de to bydelene.

Brukeren av tjenesten kan skifte leverandør så ofte han/hun vil, med en måneds oppsigelsesfrist. De eksterne leverandørene får anledning til å tilby tilleggstjenester mot betaling. Kommunen har laget informasjonsbrosjyrer om ordningen som er sendt ut til brukerne. Betalingen til leverandørene gis per utført time ute hos brukeren basert på brukerens vedtak om tjenester og utmålt tid.

Konsulentfirmaet Kaupang har på oppdrag fra kommunen laget en evalueringsrapport av prøveprosjektet som blant annet viser at:

- 11 prosent av totalt antall brukere har valgt privat leverandør i de to bydelene (117 stk). 21 prosent av *nye* brukere har valgt privat leverandør (43 stk).
- Det er høy grad av opplevd reell likbehandling mellom de kommunale og private leverandører. Men ut fra rammeverk og lovverk har ikke den kommunale leverandøren samme forutsetning for å operere i et marked som de private leverandørene.
- Timeprisen oppleves som "grei nok", men det er bred enighet blant alle leverandørene at inntjeningen ikke er god nok. Dette har med prisingen av korte oppdrag, prisingen av kvelds- og helgeoppdrag m.m. å gjøre.
- Konsekvensene for arbeidsmiljøet oppleves både som positive og negative. Det er nødvendig å fokusere mer på trygghet og motivasjon hos ansatte.
- Produktiviteten uttrykt ved effektiv tid hos brukerne har økt.
- Informasjonen og markedsføringen av ordningen må bli bedre.

Nacka kommune i Sverige er den kommunen i Norden som har lengst erfaring med brukervalg. Kommunen har ca. 75 000 innbyggere og ligger rett utenfor Stockholm. Brukervalg er innført for barnehager og skoler, for hjemmetjenester, tjenester i den hjemmebaserte eldreomsorgen og for boliger til eldre. Kommunen godkjenner tjenesteytere og stiller en rekke krav til kvalitetssikring. Når det gjelder eldreboliger og sykehjem, er det et krav at leverandørene samarbeider med kommunens medisinske ansvarlige for sykepleie og rehabilitering. Kommunen betaler til institusjonen for pleie og omsorg i henhold til pleietyngde.

Brukervalg er også innført i skolesektoren. Kommunen gir anledning til skolevalg for alle elever ved inntak til førskole, 1. klasse, 4. klasse og 7. klasse. Elevene er garantert plass innenfor tre alternative skoler. Hovedregelen er at alle får plass på sitt primærønske, såfremt det er mulig. Det er også anledning til å søke overgang til en ny skole i forkant av hvert nytt skoleår. Skoleskyss gis etter de samme prinsipper som i Norge. Finansieringssystemet er slik at pengene følger eleven ("elevsjekk"). Ekstraressurser er satt av til elever som trenger spesialundervisning.

Hvordan fungerer brukervalg i skolesektoren?

Det er flere tema som må drøftes før brukervalg i skolesektoren kan innføres, for eksempel:

- *Hvilke klassetrinn ordningen skal omfatte.* Det kan for eksempel være større behov for fritt skolevalg i ungdomsskolen enn i barneskolen.
- *Skoleskyss.* I hvilken grad skal en elev fra et annet nærmiljø få dekket utgiftene til skoleskyss?
- *Inntak og fysiske rammebetingelser.* Det må lages regler for hvordan søknader til konkrete skoler skal prioriteres hvis det søker flere enn skolen har plass til. Skal skolen innføre inntaksbegrensninger eller for eksempel sette opp midlertidige lokaler? Hvordan skal skolen håndtere det motsatte – om skolen får færre elever enn planlagt?
- *Personalmessige rammebetingelser.* En skole kan få mangel på lærere eller et overtall av lærere, alt ettersom hvor mange elever som melder seg. Eventuell overføringer av lærere skoler imellom må håndteres i samråd med lærerne og i henhold til regelverk.
- *Økonomi.* Dersom pengene skal følge den enkelte elev må det avklares hvordan denne elevsjekken skal beregnes. Spesielt må det vurderes hvilke elementer som skal inngå og hvilke som skal holdes utenfor. Dette bestemmer også på hvilket grunnlag skolen skal budsjettere.
- *Profilutvikling.* Kommunen har ansvaret for å gi ut god informasjon om selve valgordningen. Skolene bør utarbeide informasjon om skoletilbudet og skoleprofiler som kan synliggjøre hver enkelt skole. Dette må skje samordnet for alle skolene i kommunen for å sikre korrekt og balansert informasjon.

- *Tilleggstjenester.* Skal skolen kunne tilby tilleggstjenester mot betaling? Betalte tilleggstjenester vil kunne være med på å profilere skolen i den retningen den ønsker å framstå. Men dette reiser vanskelige avgrensings-spørsmål mot de tjenestene kommunen er forpliktet til å levere gratis.

Hvordan fungerer brukervalg i omsorgssektoren?

Det er flere tema som må drøftes før brukervalg i omsorgssektoren kan innføres:

- *Avgrensning av de tjenestene brukervalget skal omfatte.* Tjenesten praktisk hjelp i hjemmet egner seg for brukervalg fordi den er enkel å beskrive og prissette og det finnes som oftest flere tilgjengelige leverandører. Det er også relativt enkelt å regulere kapasiteten for denne tjenesten. Tjenesten hjemmesykepleie vil innebære strengere faglige krav til leverandørene. Brukervalg for sykehjem og omsorgsboliger vil også stille strenge krav til leverandøren og dessuten vil beregning av pris for disse tjenestene være ekstra utfordrende. Også regulering av kapasiteten vil være mer krevende.
- *Kvalitetssikring av tjenestene.* Kommunen har ansvaret for å sikre at alle leverandører holder den nødvendige faglige standarden. Det kan også være nødvendig å sikre kvaliteten gjennom tilsynsordninger og brukerundersøkelser.
- *Økonomi.* For institusjonsbaserte tjenester kan det beregnes pris per plass, eventuelt differensiert etter ulike kategorier brukere, for eksempel etter pleietyngde. For hjemmebaserte tjenester kan det som regel beregnes en pris per time.
- *Private tjenesteleverandører – avtaleformer.* For å sikre kvaliteten må leverandørene dokumentere kompetanse og kvalitetssikring. Kommunene i Norge sikrer dette gjennom rammeavtaler. Det er også mulig å sikre og regulere leverandørens kvalifikasjoner gjennom en autorisasjonsordning. Foreløpig gjør ingen av kommunene dette, fordi en autorisasjonsordning etter deres oppfatning ikke gir tilstrekkelig kontroll med kvaliteten på tjenestene etter at autorisasjonen er gitt.
- *Tilleggstjenester.* I omsorgssektoren kan det ligge godt til rette for at leverandørene kan yte tilleggstjenester mot betaling. Kommunen må da sikre at det er et klart skille mellom tilleggstjenestene og de kommunalt finansierte tjenestene. Markedsføringen av tilleggstjenester må skje på en måte som sikrer at brukerne ikke føler seg presset til å kjøpe.

- *Informasjon til brukerne.* Brukerne i denne sektoren er ofte ikke like godt i stand til å ivareta sine interesser som den jevne innbygger. Kommunen må derfor legge stor vekt på å sikre at brukerne både får og oppfatter den informasjonen som er nødvendig. Det må også i mange tilfeller gis tilsvarende informasjon til pårørende.
- *Intern organisering i kommunen – ryddige linjer og tilstrekkelige beredskap.* Det er viktig at kommunene skiller klart mellom kommunen som tjenestetildeler (bestiller) og tjenesteleverandør (utfører). Tjenesteleverandøren bør ha samme konkurransevilkår som private leverandører. I tillegg må kommunen sørge for å ha nok kapasitet og kompetanse til å levere tjenester selv og til å kunne ta over leveringen dersom eksterne leverandører skulle falle fra.

Hva må avklares før innføring av brukervalg?

I den følgende delen oppsummeres de spørsmålene som må avklares før en eventuell innføring av brukervalg.

1. Hvilke tjenester egner seg for brukervalg ?

Dette er avhengig av hva kommunen er lovpålagt å sørge for og hvilke krav som er knyttet til tjenesten og fagkompetansen. Enkelte tjenesteområder egner seg bedre for brukervalg enn andre. Det kan være lurt å starte med tjenester hvor det vil være nokså enkelt å innføre og administrere frie valg og så gradvis utvide ordningen ettersom en vinner erfaring.

2. Hvordan bør et arbeid med å utrede brukervalg forankres og gjennomføres i organisasjonen?

Et vedtak om å innføre brukervalg må gjøres av kommunestyret. Dette fordi det handler om kommunens ansvar for at brukerne får de tjenestene kommunen er forpliktet til å gi dem. Det vil også være en forutsetning for en god framdrift. Vedtaket om å innføre brukervalg må derfor gjøres av kommunestyret. Utredningsarbeidet kan legges opp i tre faser:

1. *Initiativ- og informasjonsfase* hvor de folkevalgte får grunnleggende informasjon om ordningen. Denne fasen bør avsluttes med et vedtak om å få saken utredet.
2. *Utrednings- og drøftingsfase* hvor administrasjonen utreder de spørsmålene som må belyses.
3. *Beslutningsfase* hvor det tas en endelig avgjørelse på spørsmålet om innføring og den faglige og politiske rammen for dette.

I etterkant bør det sikres politisk oppfølging og kontroll av ordningen gjennom budsjettarbeidet, årsmeldinger og evalueringer, herunder brukerundersøkelser.

I tillegg kreves en god forståelse av grunnlaget for og formålet med brukervalg hos *administrative og faglige ledere samt hos de tillitsvalgte*. De som berøres må involveres aktivt i arbeidet. En klar fremdriftsplan bør legges fram og arbeidet må bygge på god faglig og administrativ kompetanse.

3. Hvilke rettigheter og plikter har kommunen som arbeidsgiver ved innføring av brukervalg?

De ansattes organisasjoner har en avtalefestet rett til informasjon og medvirkning i slike endringsprosesser. Ansatte som har kompetanse bør kunne delta aktivt i arbeidet med ordningen.

En forutsetning for at ordningen med brukervalg skal fungere, er at *de ansatte som berøres er godt informerte*, både om ordningens grunnlag, formål og de viktigste faglige, administrative og personalmessige konsekvensene.

Som en konsekvens av brukervalg kan ansatte i kommunal tjenesteyting bli utkonkurrert av private tjenesteleverandører og dermed bli overtallige. De ansatte har da rettighetene og pliktene som følger av arbeidsmiljølovens og avtaleverkets bestemmelser, og i praksis kan de bli overført til en annen passende ledig stilling i kommunen. Fortrinnsvis har de også rett til ny tilsetning i ett år fra oppsigelsesfristens utløp dersom oppsigelsen er som følge av arbeidsmangel.

Det er ingen lovmessige hindringer for at ansatte kan slutte i kommunen og etablere egne private, konkurransedyktige virksomheter. Kommunen bør på forhånd vurdere om den ønsker å legge til rette for slik virksomhetsetablering.

4. Hva er kommunens ansvar?

Kommunens ansvar for de lovpålagte tjenestene fremgår av bestemmelsene i tjenestelovene. Kommunens ansvar for disse tjenestene endres ikke ved innføring av brukervalg. Ved innføring av brukervalg vil kommunen måtte definere kvalitetskrav og standarder på de tjenestene der det skal innføres valgfrihet, for å sikre seg at tjenesteleverandøren leverer den kvaliteten som forutsettes.

5. Skal kommunen bidra til å utvikle et marked av leverandører?

Et spørsmål som reiser seg er om kommunen bør engasjere seg i å utvikle et leverandørmarked og hvordan det bør gjøres. Det kan berede grunnen for brukervalg og dessuten være et ledd i arbeidet med næringsutvikling. En større bredde i valg av leverandører kan også utvikles gjennom avtalebasert interkommunalt samarbeid. For eksempel kan nabokommuner la innbyggerne velge fritt mellom kommunale leverandører. Interkommunalt samarbeid kan også bidra til å skape et større og dermed mer interessant marked for private leverandører.

I en del skandinaviske kommuner som har innført brukervalg, er det eksempler på at enkelte av kommunens ansatte på fagområdet slutter i kommunen og etablerer egne private virksomheter som konkurrerer med kommunen og andre private virksomheter om å levere tjenester til brukerne. I Sverige kalles dette "avknopping".

Det er ingen lovmessige hindringer for dette. Av ryddighetshensyn bør imidlertid kommunen på forhånd ha tatt stilling til om den ønsker eller ikke ønsker å legge til rette for dette, og utarbeide og vedta bestemmelser som klargjør spillereglene for slik virksomhetsetablering.

6. Hvordan skal kommunen styre og kontrollere leverandørene?

Kommunen må stille en rekke krav til leverandørene. Kommunen kan etablere ordningen på to måter:

- a. Den kan etablere en autorisasjonsordning der alle leverandører som oppfyller gitte autorisasjonskrav gis rett til å tilby tjenesten.
- b. Den kan inngå rammeavtale med et antall leverandører etter forutgående konkurranse.

En ordning med rammeavtale gir kommunen sterkere mulighet for løpende kontroll med tjenesteyterne enn en autorisasjonsordning.

7. Skal det gis anledning til å levere tilleggstjenester?

I tillegg til kvalitetssikring av de kommunalt finansierte tjenestene må det avklares om de private tjenesteyterne skal få tilby tilleggstjenester og hvordan brukerne i så fall skal få informasjon om og betale for dette.

Hovedargumentet *for* å tillate tilleggstjenester er at det vil gjøre det lettere for private leverandører å etablere seg på markedet. Et argument *mot* er at brukeren lettere vil bindes til den leverandøren som leverer tilleggstjenesten. Hun vil ikke så lett kunne vurdere kvaliteten på de kommunalt finansierte tjenestene. Leverandøren kan også komme til å fokusere mer på å utvikle kvaliteten i tilleggstjenestene enn i de kommunalt finansierte tjenestene.

Det må sikres at brukerne ikke opplever et kjøpepress. Avtaler om, og betaling for eventuelle tilleggstjenester må ordnes direkte mellom den private leverandøren og brukeren.

8. Hvordan skal kommunen organisere tjenestetildelingen?

Mange kommuner har gjennomført skille mellom bestiller og utfører på en del tjenesteområder uavhengig av spørsmålet om brukervalg. Dersom det bare skal velges mellom kommunale leverandører – for eksempel mellom ulike kommunale skoler – er ikke behovet for dette skillet like absolutt.

Et skille mellom bestiller (forvaltning) og utfører (drift) bidrar til ryddigere linjer både internt i kommunen og i forhold til private leverandører. De kommunene som har innført brukervalg har et slikt skille på de aktuelle tjenesteområdene.

9. Hvordan skal kommunen sikre tilstrekkelig og hensiktsmessig informasjon til brukerne?

Det er avgjørende at brukerne får nok informasjon til å kunne velge mellom ulike leverandører. Viktige spørsmål det må informeres om er:

- hva ordningen innebærer – og hva den ikke innebærer,
- hva kommunen har ansvar for,

- hvem i kommunen som kan kontaktes for spørsmål,
- hva brukeren selv må gjøre for å velge tjenesteleverandør,
- hva som kjennetegner de ulike leverandørene,
- hvordan brukeren kan bytte leverandør,
- hvor og hvordan brukeren kan klage.

Ved utformingen av denne informasjonen må det tas hensyn til ulike brukergruppers evne til å finne og oppfatte informasjonen.

10. Hvordan skal prisene fastsettes og økonomistyringen foregå?

Når pengene skal følge brukeren er det nødvendig å beregne nøyaktig hvor mye som skal følge med den tjenesten brukeren får. Det kan være utfordrende å finne en god beregningsenhet og en riktig pris i en slik stykkprisordning. Hvordan dette skal gjøres, må tilpasses hver enkelt tjenestes særpreg.

Prisen på tjenesten må inneholde vanlige driftskostnader og dessuten kapitalkostnader og andel av felleskostnader – som de fleste kommunene i dag ikke belaster den kommunale tjenesteleverandøren.

På samme måte som ved ordinær tjenesteproduksjon må *budsjetteringen* ta utgangspunkt i behovet for tjenestene og hvor langt kommunen skal dekke dette behovet – og hva man regner med at det vil koste.

11. Hvordan håndtere eventuelle kapasitetsbegrensninger ?

Kapasiteten i en tjenesteproduksjon er blant annet knyttet til:

- antall personer som kan yte tjenesten,
- kapasiteten i bygninger og anlegg som er nødvendige for å yte tjenesten.

Fleksibiliteten er tilsvarende avhengig av mulighetene for:

- å regulere bemanningen opp eller ned,
- å skaffe nye eller avvikle gamle lokaler og anlegg.

Det må være klare prosedyrer for hvordan inntaket og køen skal reguleres dersom det søker flere brukere til en leverandør enn det den har kapasitet til. Det kan også oppstå situasjoner der en leverandør ikke lenger kan tilby

tjenesten. Kommunen må da ha beredskap til å skaffe samme tjenesten fra andre, enten fra kommunen selv eller fra andre leverandører.

12. Hvilke konsekvenser kan brukervalgordninger få for politisk styring?

Brukervalgordninger kan føre til at politikerrollen endrer innhold. Hvor stor betydning denne endringen får for det samlede politiske arbeidet vil imidlertid avhenge av hvor stor del av kommunens tjenester som blir gjenstand for brukervalg. Så lenge dette bare gjelder en mindre del av kommunens virksomhet, vil heller ikke endringene i politikerrollen være så vesentlige. Erfaringene fra Sverige og Danmark og trender i utviklingen i Norge kan gi grunnlag for noen antagelser:

- *Innbyggere blir brukere.* Innføringen av brukervalg styrker og tydeliggjør innbyggernes rolle som brukere. Nær kontakt med brukere og brukergrupper og deres rettigheter vil bli sentrale og etterspurte politiske ansvarsområder.
- *Mindre detaljstyring.* Omorganiseringen som brukervalg forutsetter vil gi mindre plass for politisk detaljstyring av drift og tjenesteproduksjon. På den annen side blir det behov for mer overordnet politisk styring.
- *Borgerrollen blir mindre viktig.* Et fokus på innbyggernes rolle som brukere kan overskygge borgerrollen, hvor idealet er innbyggere som aktive deltagere i lokaldemokratiet.
- *Næringsutviklingsarbeid.* Brukervalg blir av mange sett på som en del av næringsutviklingsarbeid, der lokale politikere har en viktig oppgave. En viktig politisk oppgave vil være å tilrettelegge og, der det trengs, gi rammebetingelser for en slik utvikling.
- *Ombudsrollen.* Brukervalg kan medføre en styrking av politikernes ombudsrolle.

13. Ordningen må evalueres underveis

Når en kommune innfører ordninger med brukervalg blir det viktig å evaluere underveis for å finne ut av om:

- ordningene bidrar til å oppnå de målene som var hensikten,
- det er behov for justeringer i ordningene,
- det er grunnlag for å utvide ordningene – til andre tjenester eller på andre måter.

Det bør allerede ved innføring av ordningen med brukervalg nedfelles klare mål og kriterier som den kan evalueres i forhold til. Brukerundersøkelser vil være et viktig verktøy.



Kommunal- og regionaldepartementet

Publikasjonen finnes på Internett: www.krd.dep.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer
av denne publikasjonen fra:

Kopi- og distribusjonsservice

Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo

E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no

Telefaks: 22 24 27 86

www.publikasjoner.dep.no

Oppgi publikasjonskode H-2148

Design & trykk: www.kursiv.no – 4/2004 – opplag 1000

Omslagsfoto: Hanne Skulstad/ Setteriet

