



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

Frihet til å velge - brukervalg i kommunal tjenesteyting

En veileder basert på erfaringene i et nettverk av norske kommuner 2002–2004



Veileder

Frihet til å velge – brukervalg i kommunal tjenesteyting

En veileder basert på erfaringene i et nettverk av norske kommuner 2002–2004



Innhold

Om veilederen	5
Om brukervalgnettverket	6
1 Innledning	9
1.1 Hva er brukervalg?	9
1.2 Argumenter og synspunkter i den offentlige diskusjonen om brukervalg	10
1.3 Forutsetninger for brukervalg	12
1.4 De viktigste spørsmål som må avklares ved innføring av brukervalg	14
1.5 Oversikt over noen innførte brukervalgordninger	14
2 Eksempler på innførte brukervalgordninger	19
2.1 Brukervalgordninger i Norge	19
2.1.1 Larvik kommune - skolesektoren	19
2.1.2 Ålesund kommune - skolesektoren	21
2.1.3 Oslo kommune - hjemmetjenester i omsorgssektoren	22
2.1.4 Bærum kommune - hjemmetjenester i omsorgssektoren	28
2.1.5 Eide kommune - hjemmetjenester i omsorgssektoren	31
2.2 Brukervalgordninger i Skandinavia	33
2.2.1 Skolesektoren	33
2.2.2 Omsorgssektoren	34
3 Spørsmål som må avklares før innføring av brukervalg	41
3.1 Hvilke tjenester egner seg for brukervalg?	41
3.2 Forankring i organisasjonen	42
3.2.1 Politisk forankring	42
3.2.2 utfordringer i administrasjonen	43
3.3 Forholdet til ansatte	43
3.3.1 Innledning	43
3.3.2 Medvirkning og motivasjon	44
3.3.3 Tilsettingsforhold, rettsvilkår, rettigheter og plikter	44
3.3.4 Kommunalt ansattes mulighet til å starte egen virksomhet	45
3.4 Kommunens ansvar – brukernes rettigheter	45
3.4.1 Kommunens ansvar og muligheten for å bli erstatningsansvarlig	45
3.4.2 Sikring av tjenestekvalitet	47
3.4.3 Tildeling av tjenester - inntak	49
3.4.4 Brukernes rettigheter - klageordninger	49
3.5 Kommunens forhold til leverandørene	49
3.5.1 Kommunens rolle i utvikling av et leverandørmarked	49
3.5.2 Kommunens styring av og kontroll med leverandørene	51
3.5.3 Spørsmål om tilleggstjenester	53
3.6 Organisering internt i kommunen	54
3.7 Informasjon til brukerne	55

3.8	Økonomi – spesielt om beregning av pris på tjenestene	56
3.8.1	Innledning	56
3.8.2	Beregning av pris på tjenesten	57
3.8.3	Budsjettering og økonomistyring	58
3.9	Kapasitetsrammer og fleksibilitet	59
3.10	Politisk styring	60
3.10.1	Hvordan kan politikerrollen påvirkes av brukervalg ?	60
3.10.2	Evaluering, oppfølging, videreutvikling og tilpasning av ordningene	62
4	Brukervalg i skolesektoren	65
4.1	Innledning og sammendrag	65
4.1.1	Innledning	65
4.1.2	Hva taler for og hva taler mot innføring av brukervalg i skolen ?	66
4.1.3	Sentrale problemstillinger ved fritt skolevalg	66
4.2	Hvilke tjenester i skolesektoren egner seg for brukervalg ?	68
4.2.1	Generelt	68
4.2.2	Opplæringspolitiske grunnsyn, holdninger og verdier	69
4.2.3	Pedagogiske og administrative utfordringer	69
4.3	Forholdet til ansatte	70
4.4	Kommunens ansvar – brukernes rettigheter	71
4.4.1	Sikring av tjenestekvalitet	71
4.4.2	Tildeling av skoleplass	71
4.4.3	Klage	72
4.5	Oppfølging av enkeltskolene – spørsmål om tilleggstjenester	72
4.5.1	Krav til og oppfølging av skolene	72
4.5.2	Spørsmål om tilleggstjenester	73
4.6	Organisering internt i kommunen	73
4.7	Informasjon til brukerne – profilering av enkeltskoler	74
4.8	Beregning av pris på tjenesten	74
4.9	Kapasitetsrammer og fleksibilitet	75
5	Brukervalg i omsorgssektoren	79
5.1	Innledning og sammendrag	79
5.1.1	Innledning	79
5.1.2	Hva taler for og hva taler mot brukervalg i omsorgstjenestene ?	79
5.1.3	Sentrale problemstillinger ved brukervalg i omsorgstjenestene	80
5.2	Hvilke tjenester i omsorgssektoren egner seg for brukervalg ?	82
5.3	Forholdet til ansatte	83
5.4	Kommunens ansvar – brukernes rettigheter	83
5.4.1	Sikring av tjenestekvalitet	83
5.4.2	Tildeling av tjenester, valg og skifte av tjenesteleverandør	84
5.4.3	Klage	84
5.5	Kommunens forhold til leverandørene	84
5.5.1	Krav til og oppfølging av leverandører – avtaleforhold	84
5.5.2	Spørsmål om tilleggstjenester	86
5.6	Organisering internt i kommunen	86
5.7	Informasjon til brukerne	87
5.8	Beregning av pris på tjenesten	87
5.8.1	Hvordan skal tjenesten måles som grunnlag for prising ?	87
5.8.2	Beregning av pris per time	88
5.9	Kapasitetsrammer og fleksibilitet	91

Om veilederen

Denne veilederen er resultat av et nettverksarbeid med 10 kommuner i regi av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kommunenes Sentralforbund (KS). Kommunene i nettverket har arbeidet med å innføre brukervalg på kommunale tjenester med fokus på de to tjenesteområdene grunnskoler og hjemmetjenester (praktisk hjelp i hjemmet).

Veilederen er skrevet på et tidspunkt da bare tre av kommunene i nettverket har konkrete erfaringer med ordninger som er innført: Oslo og Bærum på praktisk hjelp i hjemmet og Larvik på grunnskoler. Veilederen viser derfor også til ordninger og erfaringer i Sverige og Danmark der noen kommuner nå har flere års erfaring med brukervalg på flere tjenesteområder.

Veilederen oppsummerer spørsmål, problemstillinger og utfordringer knyttet til ulike sider av brukervalgordninger. Den søker å gi svar på hvordan de ulike spørsmålene og utfordringene kan løses, og den gir eksempler på hvordan en del av spørsmålene er løst i norske og svenske kommuner.

Veilederen tar sikte på å gi en oversikt over temaer og spørsmål som må håndteres ved brukervalg. På flere områder er det henvist til (og laget elektroniske linker til) andre dokumenter der temaene er belyst mer i dybden enn det som har vært praktisk mulig innenfor rammene av denne veilederen.

Veilederen er bygd opp slik at den skal kunne fungere som et oppslagsverk.

- *Kapittel 1* er et sammendrag av de viktigste poengene knyttet til brukervalg, både generelt og i skole- og omsorgssektoren.
- *Kapittel 2* beskriver konkrete brukervalgordninger i noen av de norske nettverkskommunene, samt ordninger i Sverige og Danmark.
- *Kapittel 3* går inn på hvert enkelt av temaene mer i detalj. Mange av temaene og problemstillingene henger nært sammen, og noen poenger er derfor tatt med under flere kapitler, samtidig som det også er henvist til andre kapitler der tilgrensende temaer er behandlet.
- *Kapittel 4* går spesielt inn på brukervalg i skolesektoren, og *kapittel 5* tilsvarende i omsorgssektoren.

Denne redigeringen innebærer at det nødvendigvis er en del overlapping mellom kapitlene. De poengene som er sammendratt i kapittel 1 er drøftet mer i detalj i kapittel 3. I kapittel 4 og 5 er det for en stor del henvist til kapittel 3 når det gjelder

problemstillinger som ikke er spesielt knyttet til skole- eller omsorgssektoren. Det vil likevel være en del temaer som er drøftet både i kapittel 3 (generelt) og kapittel 4 og 5 (knyttet til den konkrete tjenesten).

Om brukervalgnettverket

Høsten 2002 tok Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) og Kommunenes Sentralforbund (KS) initiativ til et nettverk av kommuner som ønsket å arbeide med brukervalg. Nettverket startet opp i november 2002 og hadde sin siste samling i desember 2003.

De kommunene som har deltatt i nettverket er: Asker, Bærum, Eide, Kristiansand, Larvik, Moss, Oslo, Tønsberg, Trondheim og Ålesund. Larvik og Ålesund har arbeidet med brukervalg i skolesektoren, de øvrige har arbeidet med brukervalg i omsorgssektoren – for tjenesten praktisk hjelp i hjemmet.

Formålet med nettverket har vært å etablere et forum for erfaringsoverføring mellom de kommunene som ønsket å utvikle brukervalgordninger, og få belyst så mange som mulig av de spørsmålene som oppstår når en kommune vurderer å innføre brukervalg på en kommunal tjeneste. Mer konkret er målet for nettverkssamarbeidet formulert slik:

- Overføre erfaringer mellom de deltakende kommunene.
- Formidle resultater og erfaringer til andre kommuner.
- Utvikle praktisk verktøy og metodikk for innføring av brukervalg.
- Oppsummere erfaringer med og dokumentasjon av brukervalgordninger nasjonalt og internasjonalt.
- Heve kunnskapen om forutsetningene for og konsekvensene av å innføre brukervalg generelt.

Av nettverkskommunene er det vinteren 2004 bare Larvik, Oslo og Bærum som har satt brukervalgordninger ut i praksis. To av kommunene – Moss og Trondheim – trakk seg fra nettverket etter valget høsten 2003. De andre kommunene i nettverket har utredet sine ordninger og vil innføre dem utover i 2004.

Denne veilederen er utarbeidet av UtviklingsPartner DA, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund. UtviklingsPartner DA har også vært sekretariat for brukervalgnettverket.

Samfunns- og Næringslivsforskning AS (SNF) har gjennomført en evaluering av kommunenes arbeid med å innføre brukervalg. Denne evalueringen er utgitt som en egen publikasjon fra SNF, se www.snf.no. Den ligger også på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

I regi av nettverket er det tidligere publisert:

- SNF: Kommunal tjenesteyting og friere brukervalg, SNF-rapport 29/03
- Rogalandsforskning: Friere brukervalg og lokaldemokratiet, RF-rapport 2003/110

Begge dokumentene finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Del 1

Innledning

1 Innledning

1.1 Hva er brukervalg ?

Brukervalg er en ordning der brukerne innenfor visse rammer kan velge fritt mellom ulike leverandører av en tjeneste som egentlig kommunen har ansvar for og finansierer. Brukeren tildeles en tjeneste, og deretter kan brukeren selv velge mellom alternative leverandører av tjenesten. Ordningen forutsetter et system der pengene følger brukeren, slik at den som leverer tjenesten får betaling av kommunen.

Brukervalg er ikke det samme som konkurranseutsetting, og heller ikke det samme som privatisering.

- Konkurranseutsetting betyr at driften av en kommunal tjeneste utsettes for konkurranse. Det skjer ved at kommunen gjennom anbud lar flere eksterne aktører konkurrere med kommunens egen virksomhet om å drive tjenesten. Kommunen beholder imidlertid ansvaret for tjenesten.
- Privatisering betyr at kommunen overlater alt ansvar til private tjenesteytere, slik at kommunen ikke lenger har noe ansvar for tjenesten.
- Brukervalg betyr at det er brukeren selv som velger tjenesteyter blant de tjenesteyterne kommunen har godkjent eller har avtale med. Kommunen har fortsatt ansvar for tjenesten, og i de fleste tilfeller vil kommunen også være en av de tjenesteyterne brukerne kan velge.

Lovpålagte tjenester kan ikke privatiseres, men de kan gjøres til gjenstand for brukervalg. Innføring av brukervalg må imidlertid gjøres innenfor rammen av de bestemmelser som er gitt om tjenestene i lover, forskrifter og andre bestemmelser på de ulike tjenesteområdene.

Brukervalg innebærer konkurranse ved at tjenesteyterne må konkurrere for at brukerne skal velge nettopp dem, men i motsetning til konkurranseutsetting er det altså brukerne selv som velger tjenesteyter – ikke kommunen.

Ved brukervalg har kommunen fortsatt ansvar for at brukerne får de tjenestene de har krav på, og det er kommunen som tildeler tjenesten (retten til å få tjenesten) til brukerne. Kommunen vil også vanligvis selv være tjenesteyter som konkurrerer med de private tjenesteyterne om brukerne på like vilkår.

Ved brukervalg der pengene følger brukeren vil tjenesteyteren få oppgjør fra kommunen for den tjenesten som er utført for (levert til) hver bruker. Dette kalles ofte symbolsk for en "brukersjekk" eller "kupong" - men det er mest for å symbolisere den

rettigheten brukeren har, og hvordan tjenesten finansieres. I dagens teknologiske samfunn vil dette som regel ordnes uten fysiske sjekker.

Det kan også innføres brukervalgordninger der en del av finansieringen gis direkte til tjenesteyteren som grunnbevilgning. Det vil for eksempel kunne gjelde ved brukervalg mellom kommunale skoler.

Fordi kommunen er ansvarlig for å gi brukerne tjenesten, må kommunen også sikre at tjenesten faktisk leveres og at den holder det kvalitetsnivået kommunen gjennom lov, forskrift, kommunalt vedtak eller andre bestemmelser er forpliktet til. Det innebærer at kommunen må ha en eller annen form for godkjenning og kvalitetssikring av de tjenesteyterne som skal kunne levere tjenestene, og en sikkerhet for at de faktisk leverer tjenester med forutsatt innhold og kvalitet.

Det er en forutsetning for brukervalg at det finnes flere tjenestetilbydere som brukerne kan velge mellom. I større kommuner vil det, i hvert fall på en del tjenesteområder, finnes et slikt leverandørmarked allerede. I små kommuner kan dette være en spesiell utfordring. Det vil også kunne være ulike syn på i hvilken grad kommunen aktivt skal bidra til å utvikle et slikt leverandørmarked – og hvordan det i så fall bør gjøres.

Brukervalg er også drøftet grundig i:

SNF: Kommunal tjenesteyting og friere brukervalg
SNF-rapport 29/03

Oslo kommune: Utredning av en faglig plattform for brukervalgsmodellen i Oslo kommune (mai 2002)

Begge dokumentene finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

1.2 Argumenter og synspunkter i den offentlige diskusjonen om brukervalg

Vi har lite konkrete erfaringer med brukervalg i Norge. Debatten om brukervalg bygger derfor foreløpig på prinsipielle holdninger eller antakelser om praktiske muligheter og problemer. Denne debatten går særlig langs følgende hovedlinjer:

Argumenter som blir brukt for brukervalg er:

- Valgfrihet er et gode i seg selv. Det anses som bedre at brukeren velger tjenesteyter selv enn at kommunen velger for brukeren.
- Brukervalg kan bidra til å heve kvaliteten på tjenestene. Det at brukerne kan velge mellom ulike leverandører og at alle leverandørene får utbetalt samme stykkpris fra kommunen, gjør at leverandørene vil konkurrere på kvalitet for å trekke til seg flest mulig brukere.

- Brukervalg kan gi brukerne økt kontroll, og kan dermed også gi økt tilfredshet og følelse av egenverdi. Brukervalg innebærer at brukeren ansvarliggjøres ved at de selv må foreta valg for å øke sin egen nytte. Brukervalg kan også gi åpning for større grad av personlig tilpasning av innholdet i tjenesten og, hvis kommunen tillater det, mulighet til å kjøpe tilleggstjenester fra samme tjenesteyter.
- Brukervalg gjør at kommunene må konkretisere innholdet i og prisen på tjenestene, og kommunen får dermed økt innsikt i hva den leverer. I første omgang gir dette økt fokus på kvaliteten i tjenestene, og særlig på hvilken kvalitet som skal leveres til brukerne. Dette gir bedre grunnlag for kommunens planlegging og styring av tjenesteproduksjonen. Det kan på sikt gi grunnlag for effektivisering og dermed økonomisk gevinst.
- Brukervalg bidrar til å skape mangfold, bryte det kommunale monopolet og legge til rette for flere tjenesteytere. Brukervalg betyr at flere enn kommunen får mulighet til å tilby tjenestene. Det kan både stimulere til nyetableringer og bidra til større marked for etablerte tjenesteytere og dermed større valgmuligheter for brukerne. Dersom tjenesteyterne gis mulighet til å tilby tilleggstjenester, vil det også gi et større spekter av tjenester totalt sett til brukerne.
- Andre tjenesteleverandører enn kommunen vil kunne se andre muligheter for utvikling av tjenestene. Brukervalg vil dermed også kunne føre til nye impulser og nye tanker som kan forbedre tjenesteytingen, og som også kommunen kan ta opp i sin egen tjenesteyting.

Argumenter som blir brukt mot brukervalg er:

- Brukervalg er uaktuelt i mange kommuner fordi det kan være vanskelig å finne private leverandører som kan levere de kommunale tjenestene.
- Brukervalg kan føre til at kommunen mister kontrollen med tjenesteutførelsen, og dermed også med kvaliteten på tjenestene.
- På noen tjenesteområder kan brukervalg føre til forskjeller i tjenestetilbudet ("A- og B-tjenestetilbud") etter hvert som ressurssterke brukere søker til og får plass ved de "beste" tilbudene. Dette er for eksempel et argument som er framme i debatten om brukervalg på skolesektoren.
- Brukervalg kan være prisdrivende, eller bidrar i hvert fall ikke til effektivisering, fordi det krever økte administrasjonskostnader og fordi det kan kreve en viss overkapasitet for at valget skal være reelt.
- For noen tjenester – særlig i omsorgssektoren – vil mange brukere ikke være tilstrekkelig i stand til å velge selv. Det kan også være et problem at brukerne ikke har tilstrekkelig informasjon om de ulike tjenesteleverandørene til å kunne velge. Det kan også være en risiko for at valget kan påvirkes av (utilbørlig) markedsføring fra leverandørene.

- Brukervalg kan – hvis mange brukere velger andre tjenesteleverandører enn kommunen – føre til at kommunens eget tjenestetilbud reduseres så mye at den ikke har beredskap og kapasitet til å ta over dersom private leverandører trekker seg ut. Det kan også føre til at kommunens egen kompetanse på tjenesteområdet svekkes, slik at kommunen ikke lenger makter å være en faglig kompetent bestiller av tjenesten.
- Brukervalg kan føre til at tjenesteytingen blir fragmentert. Dermed kan kommunen miste oversikten over situasjonen til brukere med sammensatte behov. Det kan også føre til at dårligere muligheter for samordning og effektiv produksjon av kommunale tjenester.
- Brukervalg og andre tiltak som overfører deler av tjenesteproduksjonen til private gjør at politikerne mister kontrollen med hvordan de kommunale tjenestene produseres.
- Brukervalg innebærer at forholdet mellom innbyggerne og kommunen endres i retning av et kunde-leverandør forhold, og dermed reduseres også innbyggernes engasjement i kommunen som en lokal fellesskapsenhet.
- Brukervalg kan føre til standardisering av tjenester som ikke passer for brukere med varierende behov.
- Brukervalg kan sette kommunale arbeidsplasser i fare.

Denne veilederen tar ikke stilling til de enkelte argumentene for og imot brukervalg. Hver enkelt kommune må selv vurdere for- og motargumenter og på selvstendig grunnlag ta stilling til om den vil innføre friere brukevalg.

Veilederen kan likevel være til nytte i disse vurderingene. Under de enkelte temaene i veilederen drøftes hvordan en kan søke å sikre de positive sidene og redusere mulige negative sider ved friere brukevalg. Veilederen kan dermed bidra til at kommunenes utredning av disse spørsmålene så langt som mulig kan bygge på erfaring og på praktiske hensiktsmessighetsvurderinger.

1.3 Forutsetninger for brukervalg

Fra *kommunens* side må en del forutsetninger være til stede for at brukervalg skal fungere:

- Tjenesten må leveres til enkeltbrukere.
- Tjenesten må kunne beskrives så klart både med hensyn til innhold og kvalitet at både tjenesteyter og bruker vet hva som skal leveres, samtidig som kommunen kan sikre og kontrollere at tjenesten leveres som forutsatt.
- Det må være – eller kunne utvikles – et visst mangfold av tjenesteleverandører som brukerne kan velge mellom.

- Kommunen må være sikret at leverandørene har tilstrekkelig kompetanse til å levere tjenesten i tråd med de krav kommunen må sette til innhold og kvalitet. Kommunen må derfor stille krav til kompetanse, kapasitet, interne kontrollrutiner og andre forhold som er viktige for å sikre dette.
- For noen tjenestetyper må kommunen må ha en bestiller-utfører-organisering for at brukervalg skal kunne innføres. Det vil si at tjenesteleveringen (driften) og tjenestetildelingen (forvaltningen) må være skilt organisatorisk. Dette er nødvendig både for å sikre at kommunen som tjenestetildeler (forvalter) ikke påvirker brukerne til å velge kommunen som tjenesteyter, og for å kunne gi den kommunale tjenesteyteren så langt som mulig samme økonomiske og andre rammebetingelser som private tjenesteytere.
- Kommunen må ha rutiner som sikrer at brukerne får de tjenestene de har krav på også når brukerens situasjon og behov endrer seg.
- Kommunen må ha tilstrekkelig beredskap til å sikre tjenesteytingen også om (noen av) de andre leverandørene faller bort. Det taler for at kommunen i hvert fall bør stå for en del av tjenesteytingen i kommunal regi, og den må sikre at enten markedet eller kommunen selv vil være i stand til å ta over tjenesteytingen fra en leverandør som eventuelt faller bort.

Ved brukervalg i grunnskolen må kommunen uansett stå for den tjenesteytingen kommunen har ansvar for – elevene har krav på å få gå på en offentlig skole hvis de ønsker det, og eventuelle friskoler kan ikke ses som en del av kommunens skoletilbud.

- Dersom private leverandører skal kunne levere tjenesten må kommunen ha tilstrekkelig kompetanse på kontraktsstyring. Kommunens forhold til leverandørene må reguleres gjennom konkrete avtaler eller autorisasjons-ordninger. Disse ordningene må utformes slik at kommunen er sikret kontroll med de forholdene den må ha kontroll med.

Sett fra brukernes side er det også en del forutsetninger som må være tilstede for at brukervalg skal fungere:

- Det må være en reell valgmulighet mellom flere tjenesteytere.
- Brukerne må få tilstrekkelig detaljert og pålitelig informasjon om tjenesten og ulike tjenesteytere til at de kan gjøre et bevisst valg.
- Brukerne må kunne være trygge på at kommunen kan sikre den nødvendige faglige kontrollen med tjenesten – og på at de kan velge (tilbake) kommunen dersom de ikke er fornøyd med de private tjenesteyterne.
- Brukerne må få informasjon om hvilke rettigheter de har i forhold til både kommunen og tjenesteyteren. Denne informasjonen må også omfatte hvilke klageordninger som gjelder og hvordan de skal forholde seg hvis de ikke er fornøyd med tjenesten.

Brukerne må dessuten være sikret at de får tjenesten uansett om de velger aktivt eller ikke.

1.4 De viktigste spørsmål som må avklares ved innføring av brukervalg

De viktigste spørsmålene som må avklares og utredes ved innføring av brukervalg er drøftet detaljert i de enkelte avsnittene i kapittel 3.

De spørsmålene som må avklares er – kort oppsummert:

- Hvilke tjenester egner seg for brukervalg ?
- Hvordan bør et arbeid med å utrede brukervalg forankres og gjennomføres i organisasjonen ?
- Hvilke rettigheter og plikter har kommunen som arbeidsgiver ved innføring av brukervalg ?
- Hva er kommunens ansvar overfor brukerne og hvilke rettigheter har brukerne ved brukervalg – og hvordan kan dette sikres fra kommunens side ?
- Hva blir kommunens forhold til tjenesteleverandørene – hvordan skal det sikres et leverandørmarked – og hva skal kommunens avtaler med leverandørene inneholde?
- Skal kommunen selv fortsatt levere tjenester, og hvordan skal i så fall kommunen organisere tjenestetildelingen og sin egen tjenesteproduksjon ?
- Hvordan skal kommunen sikre tilstrekkelig og hensiktsmessig informasjon til brukerne ?
- Hvordan beregne hva leverandørene skal få betalt for å yte tjenesten (brukersjekk-beløp), hvordan skal leverandørene få sin betaling og hvordan påvirker brukervalgordninger kommunens økonomistyring ?
- Hvordan håndtere eventuelle kapasitetsbegrensninger – og hvilken fleksibilitet kan bygges inn for å motvirke slike begrensninger ?
- Hvordan påvirkes den politiske styringen og politikerrollen ved brukervalg, og hvordan bør en ordning med brukervalg følges opp og evalueres politisk ?

1.5 Oversikt over noen innførte brukervalgordninger

Brukervalg er innført på flere tjenestoområder der det offentlige har ansvar for tjenesten. Ordninger som allerede er innført i Norge er blant annet:

- Oslo og Bærum kommuner har fra 2003 hatt under utprøving brukervalg når det gjelder hjemmetjenester i pleie- og omsorgssektoren (praktisk hjelp i hjemmet).
- Larvik kommune har høsten 2003 innført fritt skolevalg i grunnskolen.

Ordningene i Oslo, Bærum og Larvik er beskrevet nærmere i kapittel 2.1.

Det er også tidligere innført ordninger der brukerne kan velge mellom ulike leverandører av offentlig finansierte tjenester.

- Fritt sykehusvalg innebærer at pasienter selv kan velge hvilket sykehus de vil behandles ved.
- Lovverket gir foreldre til barn i grunnskolen frihet til å velge mellom kommunal eller ulike friskoler.
- Flere fylkeskommuner har eller har hatt ordninger som innebærer at elevene i videregående skole kan velge mellom flere skoler.
- I mange kommuner er det fritt valg mellom ulike barnehager.

I de andre skandinaviske landene er det innført mer omfattende ordninger med brukervalg i en del kommuner.

- Nacka kommune i Sverige er den kommunen i Norden som til nå er kommet lengst med brukervalg. Kommunen har ca 75 000 innbyggere og ligger rett utenfor Stockholm. Brukervalg (kalt "kundval") er innført for barnehager og skoler, for hjemmetjenester, ledsagning og avløsning i den hjembaserte eldreomsorgen - og for boliger til eldre (omsorgsboliger og sykehjem). Ordningene er beskrevet i detalj på kommunens nettsted www.nacka.se
- Andre svenske kommuner som har beskrevet sine brukervalgordninger på sine nettsteder er bl a: Järfälla (www.jarfalla.se), Täby (www.taby.se) og Ulricehamn (www.ulricehamn.se) og Stockholm (www.stockholm.se).
- I Danmark har også flere kommuner innført brukervalg – først og fremst i hjemmetjenestene i pleie- og omsorgssektoren. Fra 2003 er de danske kommunene pålagt gjennom lov å innføre brukervalg i hjemmetjenestene. Denne ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 2.2.2, der det også er listet opp pekere til nettsider der ordningen er beskrevet og vurdert nærmere.

Det danske Kommunernes Landsforening (KL) har i 2003 publisert to notater – ett om erfaringer med friere brukervalg i Nacka og Gøteborg kommuner i Sverige, og et generelt notat om mulighetene for å innføre brukervalg på skole- og dagtilbudsområdene. Begge notatene finnes på www.kl.dk/285154.

Del 2

Eksempler på innførte brukervalgordninger

2 Eksempler på innførte brukervalgordninger

2.1 Brukervalgordninger i Norge

2.1.1 Larvik kommune - skolesektoren

a) *Forankring*

Larvik har en etablert praksis med mulighet for skolevalg i tråd med bestemmelsene i opplæringsloven § 8-1. Når foresatte underveis i skoleløpet har ønsket at en elev skal bytte skole, har det vært søkt om dette til skolen, og rektor har avgjort om eleven tas inn. Ordningen har imidlertid vært lite kjent.

En utvidelse av ordningen var politisk omstridt. Etter flere behandlinger i kommunestyret 2001-2003 ble en vesentlig utvidet ordning vedtatt høsten 2003.

b) *Hovedtrekkene i ordningen*

Ordningen innebærer følgende:

- Foresatte tar et aktivt valg av skole for eget barn når eleven begynner i 1. og 8. klasse, det vil si ved inngangen til barnetrinnet og ungdomstrinnet.
- Skolene skal lage en egenomtale som samles og sendes til alle foresatte i kommunen med elever i grunnskolen – første gang i forbindelse med inntaket til skoleåret 2004-2005.
- Det er åpning for valg også underveis i skoleløpet. Da sendes søknad til den skolen eleven ønskes inn på, og rektor der avgjør saken. (Denne ordningen har altså også vært praktisert tidligere, men nå skal den gjøres offisiell og allment kjent).
- Kommunestyret fastsetter de økonomiske rammene for grunnskolen. Rammen fordeles administrativt på bakgrunn av antall elever. Rådmannen ivaretar eventuelt behov for skjevfordeling mellom skolene. Beregningsmodellen er beskrevet nærmere nedenfor.
- Foresatte som velger en annen skole enn den nærmeste må selv sørge for å betale skyss dersom valget medfører større skyssutgifter enn det eleven er berettiget til ved å gå på nærskolen.
- Hvis det ikke er plass ved ønsket skole, skal eleven få tilbud om alternativ plass i prioritert rekkefølge slik:
 1. elever med prioritet på sin nærskole,
 2. elever som har søsken ved den ønskede skolen,
 3. om det er behov for spesiell tilrettelegging for eleven ved den ønskede skolen.

Ordningen skal evalueres etter to år, etter skoleåret 2005-2006. Evalueringen skal legges fram som egen sak for kommunestyret høsten 2006.

c) Brukerinformasjon og profilering

Skolene i Larvik kommune har tidligere gitt generell informasjon om skolen og hvordan undervisningen og skoledagen er organisert. Det er også gitt informasjon om tilbud som gis, og en oversikt over skolens satsingsområder, som for eksempel natur og miljø, kunst og kultur, matematikk, norsk eller lignende.

Utfordringen for skoleåret 2004-2005 er å tydeliggjøre den enkelte skoles profil med en klar markering av hva hver enkelt skole satser spesielt på. Noen skoler har arbeidet aktivt med dette for å demme opp for en avskalling mot en helt ny og moderne ungdomsskole som fikk særlig stor søkning det første året i ordningen.

d) Finansiering – beregning av elevsjekk

Kommunen har fra og med budsjettåret 2003 fordelt bevilgningene til hver enkelt skole etter et tilpasset elevsjekk-system, der fordelingen er tredelt:

- fordeling per elev
- fordeling som basis- eller grunnbevilgning (til en liten, fådelt skole)
- fordeling til spesielle formål/aktiviteter

Hovedpunktene i beregningene er:

- Utgangspunktet er total ramme for hele skolesektoren.
- Det avklares hva som skal trekkes ut av totalrammen, og dette beregnes og fordeles særskilt.
 - I 2003 var dette utgifter til skoleskyss, SFO og FDV-kostnader, samt at enkeltskoler som spesialskoler fikk en egen tildeling.
- Resten fordeles på elevene etter en fordelingsnøkkel basert på:
 - antall årstimer på ulike klassetrinn, vektet for å styrke enkelte trinn,
 - et anslag på antall elever totalt og på hver skole på hvert enkelt trinn – vår, høst og totalt – justert to ganger per kalenderår.

Den enkelte skoles budsjett blir dermed: Andel av elevpotten + andel av felleskostnader/grunnbevilgning + tildeling på grunn av spesielle forhold.

For 2004 ble det dessuten gjort en bevisst skjevfordeling mot sentrumsskoler for å styrke dem på grunn av dårligere oppvekstvilkår i sentrum

Det gis ikke separat bevilgning til administrasjonsressurser. Skolene må selv fordele budsjettet på administrasjon og undervisning ut fra det personalet de har.

Beregningen og fordelingen gjøres av rektorene i fellesskap, med støtte fra rådmannens stab. For barneskolene ble det i oppstarten valgt en gradvis overgang, mens det for ungdomsskolene ble valgt en ren elevsjekkmodell etter uttrekk av fellesmidler. Det ble forutsatt at budsjettene justeres hvert halvår. Dette ble gjort når skolene har oversikt over endelig antall elever for høsthalvåret og vårhalvåret.

For 2004 ble det i utgangspunktet lagt til grunn en generell 100 prosent elevfordeling, men det ble gjort en justering i etterkant for å rette opp at noen skoler kom spesielt dårlig ut. Hvis trenden i elevsøkningen fortsetter, kan dette kompenseres ved en egen grunnressurs til disse skolene.

Den detaljerte beregningen finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Erfaringene med denne finansieringsordningen kan vinteren 2004 oppsummeres slik:

- Ungdomsskolene gikk fullt over til denne finansieringsmodellen med en gang. De har tilpasset seg dette godt.
- Barneskolene ønsker seg en raskere innføringstakt enn det var lagt opp til.
- Det er en utfordring å få skolene til å la mest mulig av rammen ligge igjen til elevsjekk. Mange rektorer ønsker å sikre seg mest mulig av fellespotten til øremerkede tiltak før resten fordeles etter en elevsjekkberegning.

2.1.2 Ålesund kommune - skolesektoren

a) Forankring

I forbindelse med bystyrets behandling av årsbudsjettet for 2000 ble prosjektet "Fristilling av 2 skoler" igangsatt. I 2002 ble dette prosjektet skrinlagt, samtidig som intensjonene ble videreført i prosjektet "Friere skolevalg". Rådmannen laget en sak om dette til hovedutvalget for undervisning i januar 2003, men saken ble utsatt etter ønske fra de ansatte og tillitsvalgte om å bli involvert i sterkere grad.

For å få avklart de politiske forventningene og ambisjonene, la rådmannen en ny sak fram for bystyret i desember 2003. Som følge av denne saken er det igangsatt et prosjekt som før sommeren 2004 skal ha drøftet og klargjort de elementene som må på plass for at "Friere skolevalg" skal innføres for ungdomsskoletrinnet fra skoleåret 2005-06. I prosjektet sitter representanter for den sentrale administrasjonen, representanter for ungdomsskolene og representant for de tillitsvalgte.

b) Dagens ordning

Også Ålesund har en etablert praksis med mulighet for skolevalg i tråd med bestemmelsene i opplæringslovens § 8-1. Kommunen har også egne retningslinjer for slike tilfeller. Ordningen har imidlertid vært lite kjent. Den har stort sett vært brukt når elever har ønsket å fortsette på samme skole selv om de flytter til en annen skolekrets, eller elever som ønsker å bytte skole på grunn av mistrivsel eller av familiære eller praktiske årsaker. Samlet går ca 3 prosent av elevene på andre skoler enn den nærskolen de egentlig sokner til. Foresatte må selv betale for eller besørge skyss, unntatt i tilfeller med sakkyndig tilråding fra PPT eller i situasjoner der eleven likevel ville ha rett til skyss.

Hittil har skolenes ressurser til undervisning vært beregnet som rammetimer på bakgrunn av elevstruktur/klassestruktur, tildeling av ressurser til spesialundervisning og undervisning av fremmedspråklige elever. Beregningsmodellen har basert seg på grunnressurser, klasseressurser og elevressurser. Særlig på ungdomstrinnet har ressurstilleringen vært avhengig av elevtallet, og nye elever (også elever som kommer fra andre skoler) har utløst en bestemt lærerressurs.

c) Videre arbeid

Det skal legges fram en sak om praktisk innføring av "Friere skolevalg" for politisk behandling i løpet av april 2004. Saken forventes behandlet i bystyret i mai 2004, slik at det kan innføres friere brukervalg på ungdomstrinnet fra og med skoleåret 2005-06.

I saken skal det utredes og avklares en rekke forhold. Dette gjelder særlig:

- profilering av den enkelte skole,
- hvordan ordningen skal gjøres kjent,
- økonomiske rammebetingelser,
- fysiske rammebetingelser,
- ansvar for skoleskyss,
- administrasjon av ordningen.

Det er lagt opp til at det skal gjøres et systematisk profileringsarbeid på de enkelte skolene. Profileringen kan gjelde blant annet grad av lokal tilknytning, eksamensresultater, faglig profilering, sosialt miljø og brukermedvirkning. Det er understreket at elevene og foreldrene må være med på dette arbeidet, og at skolene må legge opp til at den profilen som er særegen for hver skole også blir gjort kjent for innbyggerne. Brukerinformasjonen må kvalitetssikres og lages slik at den er sammenlignbar mellom skolene, slik at den gir grunnlag for reelle og informerte valg.

2.1.3 Oslo kommune – hjemmetjenester i omsorgssektoren

Oslo kommune har fra våren 2003 i gang et prøveprosjekt med brukervalg på hjemmetjenester (praktisk hjelp i hjemmet) i to bydeler, Lambertseter og Nordstrand.

a) Forankring og utredning

Initiativet kom fra bydelene selv. Grunnlaget for prøveprosjektet ble lagt gjennom et omfattende utredningsarbeid, som munnet ut i prinsippnotatet: "Utredning av en faglig plattform for brukervalgsmodellen i Oslo kommune". Utredningen finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Utredningsarbeidet ble gjort av en arbeidsgruppe med representanter fra fire berørte byrådsavdelinger, de to aktuelle prøvebydelene og de ansattes organisasjoner. Prinsippnotatet ble lagt fram for bystyret med byrådets vurderinger og anbefalinger.

b) Avgrensning av tjenesten

Den første utredningen (prinsippnotatet) vurderte brukervalgordninger der pengene følger brukeren for tre avgrensede områder - barnehager, hjemmetjenester og videregående skole.

Utredningen konkluderte med en anbefaling om å starte med hjemmetjenestene. I første omgang ble dette avgrenset til praktisk hjelp i hjemmet, fordi hjemmetjenestene er mindre komplekse enn hjemmesykepleien og regulert av et mindre omfattende lov- og forskriftsverk. Begrensingen ble også begrunnet i at brukerne av de praktiske hjemmetjenestene gjennomgående er friskere enn de som får hjemmesykepleie.

c) Forholdet til ansatte

Representanter for de ansatte deltok både i utredningsarbeidet og i arbeidet med å tilrettelegge iverksettingen av ordningen.

d) Avtaler med leverandører – sikring av tjenestekvalitet

Kommunen valgte å inngå rammeavtaler med tjenesteleverandørene, begrunnet med at slike avtaler gir kommunen større anledning til å kontrollere og følge opp leverandørene enn en autorisasjonsordning ville gi. Etter en forutgående uformell informasjonsrunde med potensielle leverandører ble det utlyst en åpen konkurranse.

Konkurransesgrunnlaget finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg, og omfatter detaljerte bestemmelser om:

- de generelle kontraktsvilkårene,
- tjenestenes innhold omfang, krav til kvalitet,
- vederlag til tjenesteleverandørene,
- rutiner mv. i den løpende praktiseringen av avtalen,
- leverandørenes markedsføring av grunntjenester og tilleggstjenester,
- faglige og andre krav til å kunne bli leverandør,
- krav til utforming av og innhold i leverandørenes tilbud,
- prosedyrer og kriterier for valg av leverandører som får tilbud om avtale.

Kriterier for å vurdere leverandørene (oppgitt i konkurransegrunnlaget) var:

- formelle krav,
- kapasitet (forpliktet fra leverandøren),
- leveringstid (dato for første mulige levering),
- kvalitet, oppgaveforståelse og gjennomføringsevne,
- geografisk område.

Det ble inngått avtaler med til sammen sju eksterne leverandører pluss de kommunale hjemmetjenestene i de to bydelene. De eksterne leverandørene spenner fra store, etablerte bedrifter/organisasjoner til små, nystartete bedrifter med et fåtall ansatte.

Kommunens kvalitetssikring av tjenestene reguleres først og fremst gjennom bestemmelsene i rammeavtalen med leverandørene. Disse avtalene inneholder konkrete bestemmelser med krav til leverandørene om:

- dokumentert relevant og tilstrekkelig kompetanse, bl.a. at virksomhetens leder skal ha kompetanse minst på hjelpepleier- eller omsorgsarbeidernivå og 2 års relevant arbeidserfaring,
- at tjenestene skal utføres i henhold til relevante lover og forskrifter samt kommunens spesifiserte kvalitetskrav,

- meldeplikt til kommunen om brukerens behov endres,
- dokumentert internkontrollsystem med spesifiserte minstekrav til innhold,
- regulert adgang til markedsføring av kommunale tjenester og eventuelle tilleggstjenester,
- forbud mot å motta gaver,
- legitimasjonsplikt,
- ansvarsforsikring - opp til 10 mill kr. per skade,
- firmaregistrering og dokumentasjon av betalte skatter og avgifter,
- HMS-erklæring.

Eksempel på rammekontrakt finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Kommunen har ikke et eget opplegg for å følge opp kvaliteten i den løpende leveringen av tjenestene. Det er modellens intensjon at det er brukeren selv som er den beste til å vurdere kvaliteten, og eventuelt skifte leverandør hvis kvaliteten ikke oppleves som god nok.

e) Tildeling av tjenester, valg og eventuelt skifte av tjenesteleverandør, klagemuligheter

Tildelingen av tjenester skjer på samme måte som tidligere ved at bydelen (Søknads- og informasjonskontoret) foretar hjemmebesøk og utmåler/tildeler tjenesten. Bydelen sender deretter vedtak og informasjon om ordningen til brukeren.

Brukeren velger selv leverandør på bakgrunn av den informasjonen brukeren har mottatt, og blir oppringt etter 14 dager dersom ikke leverandør er valgt. Hvis brukeren da ikke gjør et aktivt valg, blir hun/han tildelt bydelens egen tjenesteenhet som leverandør.

Brukeren kan klage direkte til leverandørene om hun/han er misfornøyd med tjenestene. Brukeren kan skifte leverandør så ofte hun/han vil, med en måneds oppsigelsesfrist, og uten spesiell begrunnelse. Alt det praktiske i forbindelse med leverandørskifte ordnes av bydelen.

f) Tilleggstjenester

De eksterne leverandørene har anledning til å tilby tilleggstjenester, som er tjenester ut over det brukeren har vedtak på fra kommunen. Slike tilleggstjenester kan tilbys både de som har kommunalt vedtak og til andre. Markedsføring av tilleggstjenester skal bare kunne skje skriftlig, og ikke når leverandøren utfører kommunale tjenester hos brukeren. Informasjon om tilleggstjenester kan likevel legges i brukerens postkasse. Informasjonen skal gjøre det helt tydelig at dette er tjenester som brukeren må betale fullt ut for, og at det er helt frivillig om brukeren vil ha slike tjenester.

De kommunale tjenesteleverandørene har ikke anledning til å tilby tilleggstjenester.

g) Organisering og styring av kommunens egen tjenesteproduksjon

Bydelens egen tjenesteproduksjon er organisert etter en bestiller-utfører-modell. Utføreren er organisert som egen resultatenheter. Denne resultatenheter er innenfor bydelens organisasjon og ikke skilt ut som kommunalt foretak. Det er inngått en intern tjenesteavtale mellom bestiller- og utførerenheter.

h) Informasjon til brukerne

Kommunen har laget informasjonsbrosjyrer med omfattende informasjon om ordningen. Informasjonen sendes ut samtidig med vedtaket om tildeling av tjenestene. Informasjonen omfatter opplysninger om:

- hva ordningen innebærer og hvorfor den er innført,
- hvordan brukeren skal velge leverandør, og at kommunen selv vil levere tjenesten om brukeren ikke aktivt velger en annen leverandør,
- hver enkelt leverandør (kompetanse og andre relevante opplysninger),
- hyppigst stilte spørsmål om ordningen – og svarene på disse.

Leverandørene har selv stått for innholdet i den informasjonen kommunen gir om dem. Informasjonsbrosjyrene finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Ved innføringen av brukervalg ble ordningen også omtalt i lokalpressen.

i) Betaling for utført arbeid - beregning av timepris

De kommunale og private tjenesteleverandørene får betaling for utført arbeid etter faktura basert på attesterte timelister. Betalingen gis per utført time ute hos brukeren basert på brukerens vedtak om tjenester og utmålt tid.

Ved beregningen av timeprisen er det særlig lagt vekt på følgende momenter:

- Pris per faktisk time ute hos brukeren, fordi det stimulerer til produktivitet og kan fange opp eventuell variasjon over tid i brukerens behov.
- Lik timepris til alle leverandører, både kommunale og private. Timeprisen skal dekke alle leverandørens kostnader i forbindelse med tjenesteleveringen.
- Å ta utgangspunkt i dagens kostnader i den kommunale produksjonen, men legge inn et konkret effektiviseringskrav.

Som underlag for å beregne timeprisen for utført arbeid ble det gjennomført undersøkelser av tidsbruken, produksjonsvolumet og kostnadene i den kommunale tjenesteproduksjonen. På grunnlag av dette ble det gjort beregninger basert på følgende prinsippmodell:

- kostnader per produsert brukertime = sum kostnader/sum produserte brukertimer,
- justering for ulike lønnskostnader på dagtid og kveld/helg,
- effektivisering på seks prosent i forhold til kommunens kostnadsnivå i utgangspunktet.

Modellen er nærmere beskrevet i kapittel 5.8.2.

j) Erfaringer så langt

Konsulentfirmaet Kaupang har på oppdrag fra Oslo kommune laget en foreløpig evalueringsrapport der erfaringene etter snaut ett års drift oppsummeres. Dette er en delrapport. Den endelige rapporten vil også inneholde en undersøkelse av brukerne og de ansattes erfaringer. Rapporten finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Rapportens sammendrag er slik:

Status for brukervalg	<p>Noen hovedtrekk ved status for brukernes valg av tjenesteleverandør i 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ved utgangen av året har 117 brukere valgt privat leverandør, noe som utgjør om lag 11 prosent av totalt antall brukere i de to bydelene. En noe større andel av brukerne i Nordstrand bydel (13,2 prosent) enn i Lambertseter bydel har valgt privat leverandør (9,5 prosent). • 43 nye brukere har valgt privat leverandør, noe som utgjør 21 prosent av totalt antall nye brukere i 2003. Om lag 72 prosent av de nye brukerne i 2003 velger aktivt leverandør, kommunal eller privat. • Ved utgangen av 2003 er det seks private leverandører av hjemmetjenester i de to bydelene hvorav to er dominerende, Privat Omsorg (begge bydeler) og Kirkens Bymisjon (Nordstrand bydel).
Forberedende fase	<p>Evalueringen av den forberedende fasen for prøveprosjektet med brukervalg.</p>
Informasjon	<ul style="list-style-type: none"> • Et hovedinntrykk er at informasjonsopplegget har vært grundig, preget av åpenhet og i all hovedsak fungert tilfredsstillende. • Anbudsdokumentet har ikke vært tydelig nok, særlig knyttet til innholdet i prismodellen. • Mulige negative konsekvenser for de ansatte oppleves ikke godt nok kommunisert. • Politikerne lokalt har i forberedelsesfasen opplevd litt for stor avstand til prosjektet.
Juridiske forhold – avtalene med leverandørene	<ul style="list-style-type: none"> • Det gis tilslutning til valg av rammeavtaler framfor en autorisasjonsordning. • De som har vært involvert i prosessen rundt valg av ordning, er fornøyd med medvirkningen.
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> • Det var en fordel for Nordstrand bydel å være tidlig ute med nødvendig omorganisering (bestiller-utfører-organisering, og skille mellom hjemmehjelp og hjemmesykepleie).
Driftsfasen	<p>Evalueringen av driftsfasen (inkludert organisasjonsmessige konsekvenser) i 2003.</p>

Likebehandling og kontroll	<ul style="list-style-type: none"> • De kommunale og private leverandørene opplever høy grad av reell likebehandling. • Den kommunale leverandøren har ut fra rammeverk og lovverk ikke samme forutsetninger for å operere i et marked som de private leverandørene (framhevet av de tillitsvalgte). Dessuten har de private et konkurransefortrinn, i og med at bare de kan levere tilleggstjenester. • Med unntak av de tillitsvalgte mener informantene at modellen i tilstrekkelig grad ivaretar kommunens/bestillerens behov for kontroll av leverandørene.
Prisnivå og betalingsordning	<ul style="list-style-type: none"> • Med unntak av de tillitsvalgte mener informantene at timeprisen er OK – ”grei nok”. • Derimot er det bred enighet blant den kommunale og de private leverandørene at inntjeningen i ordningen ikke er god nok, og at dette i stor grad har sammenheng med prisingen av korte oppdrag, samt prisingen av kvelds- og helgeoppdrag og ordningen med ringetilsyn. • De tillitsvalgte peker på at prisnivået ikke er høyt nok for at den kommunale tjenesteenheten skal gå i balanse samtidig som de ansatte skal levere tjenester av god kvalitet. • Betalingsordningen anses som grei (av de få som har synspunkter på dette).
Markedet – brukerne og leverandørene	<ul style="list-style-type: none"> • Den dominerende vurderingen er at brukerne kan fungere som reelle kunder – enten på egen hånd eller gjennom pårørende. • Antall private leverandører er tilstrekkelig.
Arbeidsmiljøet	<ul style="list-style-type: none"> • Konsekvenser for arbeidsmiljøet (forberedelsesfasen) vurderes som både positive (økt fokus på arbeidsmiljø, konkurranse som skjerper innsatsen, spennende) og negative (følelse av nedvurdering av egen innsats, utrygghet og usikkerhet knyttet til framtidig arbeidsplass).
Effektivisering	<ul style="list-style-type: none"> • En økt administrativ ressursbruk i bestillerenheten henger sammen med et mer nøye grunnlagsarbeid i forbindelse med vedtak, faktureringsrutiner (kontroll av arbeidslister), kontroll av leverandørene (oppfølging av kontrakter) og generelt mer dokumentasjon.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ut fra vurderinger av effektiv brukertid, utvikling i antall årsverk og driftsmessig resultat er den foreløpige konklusjonen at produktiviteten i hjemmetjenestene i bydelene Lambertseter og Nordstrand har økt etter innføringen av brukervalg, men resultatene for driften tyder imidlertid på at produktiviteten uttrykt ved effektiv brukertid ennå ikke har nådd måltallet på 65 prosent.
<p>Utfordringer og kritiske tilpasninger</p>	<ul style="list-style-type: none"> • For å få en god videreføring av modellen, vektlegger både de private og de kommunale informantene det som kritisk at ordningen må prises annerledes, eller endres med hensyn til korte oppdrag, kveld/helg og ringetilsyn. • Informasjonen og markedsføringen av ordningen må bli bedre og mer omfattende (kommunikasjonsstrategi). • Administrative rutiner må effektiviseres (fakturering, kontroll, oppfølging), blant annet gjennom bruk av hensiktsmessige IT-verktøy. Dette vil gi bedre kontroll med og reduksjon av de administrative kostnadene. • Det bør utvikles samarbeid om brukerne med de private leverandørene. • Det er nødvendig å fokusere på trygghet, motivasjon og holdninger hos de kommunalt ansatte for å bidra til kvalitet og service.

2.1.4 Bærum kommune – hjemmetjenester i omsorgssektoren

Bærum kommune har fra 2002 hatt et prøveprosjekt med brukervalg på hjemmetjenester (praktisk hjelp i hjemmet) i et distrikt (Bekkestua).

a) Forankring, utredning

Initiativet kom fra kommunestyret, som i et flertallsvedtak la opp til en relativt omfattende konkurranseutsetting og utvikling i retning av å brukerorientere kommunens tjenester. Det ble nedsatt en administrativ arbeidsgruppe med representanter fra rådmannsnivået, flere ulike tjenesteområde, ansattes organisasjoner og tjenestebrukerne. Arbeidsgruppen la fram to dokumenter – et prinsippnotat om ”brukermedvirkning i Bærum kommune” og et notat med forslag til konkrete tiltak.

Etter ny behandling i kommunestyret satt kommunen i gang prøveprosjektet med brukervalg på praktisk hjelp i hjemmet.

b) *Avgrensning av tjenesten*

Ordningen omfatter bare brukere som kun mottar praktisk hjelp i hjemmet. Brukere som mottar både praktisk hjelp i hjemmet og hjemmesykepleie omfattes ikke av ordningen. Begrunnelsene for dette var blant annet at:

- Brukere som bare får praktisk hjelp i hjemmet er sannsynligvis best i stand til å gjøre valg.
- Det var ønskelig å prøve ut brukervalg på tjenester som var relativt enkle.
- Kommunen ville beholde de samordningsgevinstene som ligger i at kommunens egne ansatte kan utføre både praktisk bistand og enklere hjemmesykepleieoppgaver på samme hjemmebesøk.

c) *Forholdet til ansatte*

De ansatte var representert direkte i den arbeidsgruppen som utredet og forberedte ordningen.

Før innføringen av brukervalg hadde kommunen brukt private tjenesteleverandører på en del renholdsoppgaver i hjemmetjenestene. Ved prøveordningen med brukervalg i hjemmetjenestene ble det i utgangspunktet lagt opp til at den private leverandøren skulle overta omtrent like stor andel av tjenestevolumet som også tidligere var levert av private. Dermed var det liten grunn til å regne med betydelig redusert volum i kommunalt leverte tjenester i den første prøvetiden, og tilsvarende liten grunn til egne sikringsbestemmelser for kommunens ansatte.

Ved ordinær konkurranseutsetting har kommunen lagt til grunn at kommunens ansatte er sikret arbeid. Dette skjer enten ved å gå over til den private leverandøren med en viss "angrefrist" eller ved å bli overført til annet arbeid innenfor kommunen.

d) *Avtale med leverandør – sikring av tjenestekvalitet*

Kommunen valgte å inngå rammeavtale med bare en ekstern tjenesteleverandør. Dette var begrunnet med at det var hensiktsmessig når det skulle bygges opp/sikres et visst volum for tjenesteleverandøren. Avtalen ble inngått i 2002, ett år før fritt brukervalg ble innført, etter en åpen anbudsutlysning.

e) *Tildeling av tjenester, valg og eventuelt skifte av tjenesteleverandør, klagemuligheter*

Tildelingen av tjenester skjer på samme måte som ved ren kommunal tjenestelevering ved at kommunens Servicekontor foretar hjemmebesøk og utmåler/tildeler tjenesten. Servicekontoret sender deretter vedtak og informasjon om ordningen til brukeren.

I det første avtaleåret ble leverandøren tildelt et gitt volum av tjenester/brukere ved at kommunen fordelte brukerne mellom den eksterne og den interne leverandøren direkte.

Reelt brukervalg ble innført fra andre avtaleår. Eksisterende brukere fikk muligheten til å skifte leverandør hvis de ønsket det, og nye brukere måtte velge leverandør aktivt. Brukere som ikke valgte aktivt ble tildelt leverandør direkte fra kommunens tildelingskontor (Servicekontoret). I praksis har Servicekontoret fordelt slike brukere med omtrent annen hver til kommunen og annen hver til den private tjenesteleverandøren.

Brukeren kan klage direkte til leverandørene om hun/han er misfornøyd med tjenestene. Brukeren kan skifte leverandør så ofte hun/han vil, med en måneds oppsigelsesfrist, og uten spesiell begrunnelse. Alt det praktiske i forbindelse med leverandørskifte ordnes av kommunens Servicekontor.

f) Betaling for utført arbeid – beregning av timepris

Ved utlysningen av konkurransen om å bli privat tjenesteleverandør ble det konkurrert både på kvalitet og pris. Kontrakten gikk til den leverandøren som hadde det gunstigste pristilbudet og samtidig tilfredsstilte alle kvalitetskrav.

Det ble i første omgang ikke gjennomført en ordning der pengene følger brukeren fullt ut. Fram til utgangen av 2003 var den kommunale tjenesteytingen finansiert på vanlig måte gjennom de kommunale budsjettene, mens den private tjenesteyteren fikk betaling per utført tjeneste etter en kontraktsfestet pris.

Det gis samme timepris for arbeid på dagtid og arbeid på kveldstid og i helger. Dette er begrunnet med at mindre møter mv. kveld og helg veier opp for høyere lønnskostnader.

Fra 2004 skal også de kommunale tjenesteprodusentene finansieres gjennom en timepris for utførte tjenester. Denne timeprisen skal imidlertid være en gjennomsnittspris som omfatter alle hjemmebaserte tjenester, ikke bare praktisk hjelp i hjemmet. Den er derfor ikke sammenlignbar med den timeprisen som den private leverandøren som bare leverer praktisk hjelp i hjemmet får.

g) Organisering og styring av tjenesteproduksjonen

Kommunen hadde allerede før innføring av brukervalg organisert tjenestetildelingen i et eget Servicekontor, som står for tildelingen av tjenestene. Tjenesteutførelsen var integrert i felles enheter geografisk fordelt i kommunen. Enhetene omfattet alle hjemmebaserte tjenester – både hjemmesykepleie, praktisk hjelp i hjemmet og spesielle boliger.

Etter innføringen av brukervalg er tjenesteutførelsen i de hjemmebaserte omsorgstjenestene fortsatt integrert i felles enheter på samme måte som før. Det innebærer at tjenestene praktisk hjelp i hjemmet ikke er skilt ut som egen organisatorisk enhet.

h) Informasjon til brukerne

Kommunen (Servicekontoret) har laget to informasjonsbrosjyrer. En til de som var brukere da valgfriheten ble innført, og en til nye brukere. Tjenesteleverandørene, både den kommunale og den private, har laget sine egne informasjonsbrosjyrer. Det har vært fritt opp til tjenesteleverandørene å gi ytterligere informasjon om sitt tilbud.

Alle informasjonsbrosjyrene sendes ut til nye brukere samtidig med informasjon om vedtaket.

Ved innføringen av brukervalg ble ordningen også omtalt i lokalpressen

i) Erfaringer så langt

I det året der kommunen fordelte brukerne mellom den kommunale og den private leverandøren fikk den private leverandøren tildelt ca 1/3 av alle brukere. I det første reelle prøveåret har 14 prosent av de etablerte brukerne benyttet muligheten til å velge annen leverandør enn den de hadde før de kunne velge. De fleste av disse byttet fra kommunen til den private leverandøren.

Bærum gjennomførte våren 2003 en spørreundersøkelse blant hjemmehjelpsbrukerne, hvor de blant annet ble spurt om hvordan de oppfattet informasjonen. Selv om det var gitt mye informasjon, viste det seg at nesten 50 prosent av brukerne ikke hadde oppfattet klart at de kunne velge leverandør. De fleste av dem husket heller ikke at de hadde mottatt informasjon. Blant de som hadde oppfattet (en del av) informasjonen, var det flere som trodde at de måtte betale ekstra for å bruke den private leverandøren, eller at denne leverandøren bare leverte rengjøringstjenester og ikke andre hjemmehjelpstjenester. Dette illustrerer klart at det er meget krevende å sikre tilstrekkelig god informasjon for grupper som hjemmehjelpsmottakere, der mange har problemer med å orientere seg i mengden av informasjon. Brukerundersøkelsen finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Den første avtaleperioden omfattet årene 2002 og 2003, og ny avtale skulle inngås fra 2004. Leverandøren som hadde avtalen i den første perioden valgte å ikke gi tilbud på neste periode. Det er derfor inngått avtale med en ny leverandør med virkning fra 01.01.04.

2.1.5 Eide kommune – hjemmetjenester i omsorgssektoren

Eide kommune er en relativt liten kommune (3300 innbyggere) nær Molde. Kommunen har utredet muligheten for å innføre brukervalg på praktisk hjelp i hjemmet.

Kommunestyret har vedtatt å innføre en ordning der inntil 50 prosent av de hjemmetjenestene (praktisk hjelp) som gis, kan leveres fra andre enn kommunen. Det vil si at minst halvparten fortsatt skal leveres av kommunen. Ordningen iverksettes 01.06.04, og den skal evalueres innen 01.07 2005.

Ettersom Eide er en liten kommune har den også spesielle utfordringer knyttet til å etablere brukervalgordninger.

a) Forankring og utredning

Spørsmål om å vurdere brukervalg ble vedtatt av formannskapet. Det ble nedsatt en prosjektgruppe bestående av rådmann og lederne for hjemmetjenestene i kommunen.

Utredningsarbeidet har fokusert spesielt på følgende momenter:

- Om det er mulig å få etablert et marked av private tjenesteytere i en liten kommune.
- Hvordan kommunen skal kunne håndtere både bestiller- og utføreropp-gaver i en liten fagadministrasjon.
- Hvordan brukervalg på praktisk hjelp i hjemmet vil kunne påvirke effektiviteten i kommunen når de to tjenestene praktisk hjelp i hjemmet og hjemmesykepleie er tett integrert i kommunens egen organisasjon, og mange brukere mottar begge typer tjenester.

- Hvordan ordningen skal utformes og avgrenses i praksis, og hvilke konsekvenser den kan få for kommunens egne ansatte.

b) Forholdet til ansatte

Kommunens ansatte er informert om utredningsarbeidet, men de har ikke deltatt aktivt i arbeidet. Det har vært sterke motforestillinger, og hovedtyngden av de ansatte har vært i mot å innføre ordningen.

Etter en avklaring av rammene for ordningen, blant annet med en presisering av at ingen skal miste jobben og at oppstarten med brukervalg vil dreie seg om en vakanse på 75 prosent stilling, har mange av motforestillingene lagt seg. Prosjektgruppen sammensetning er endret. Denne består nå av leder, rådgiver fra fylkesmannen, sekretær, medlem og hovedtillitsvalgt i fagforbundet.

c) Avtaler med leverandører – sikring av tjenestekvalitet

Kommunen legger vekt på at anbud og rammeavtaler skal gjøres enkelt, kortfattet, lettlest og oversiktlig. Eides anbudsgrunnlag finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

Det finnes i utgangspunktet ingen private tjenesteleverandører i kommunen som står klar til å levere hjemmehjelpstjenester. Kommunen satser på nye og eksisterende enkeltmannsforetak, som for eksempel gårdsbruk med ledig arbeidskapasitet.

Kommunen vurderer å kreve politi- og vandelsattest. Det er forutsatt at tjenesteleverandørene har internkontrollrutiner som er godkjent av kommunen, og som kommunen kan kontrollere i praksis. Internkontrollsystemet kan samkjøres med kommunens internkontrollsystem. Opplæring av leverandører i forhold til stell og hygiene kan skje gjennom hospitering i hjemmesykepleien.

Kommunen vil søke å samkjøre rutiner og dele erfaringer, rutiner, HMS og internkontrollsystemer med de private leverandørene. Dette er begrunnet med at dette ikke bør holdes innenfor kommunen hvis den virkelig ønsker fritt brukervalg.

Leverandøren skal samarbeide med kommunen for å sikre riktig omsorgsnivå av tjenesten og skal varsle skriftlig dersom han blir oppmerksom på at brukers behov endrer seg. De private tilbyderne skal lage en kommunikasjonsperm hos bruker som kan brukes aktivt av bruker, pårørende og hjemmesykepleien. Informasjon til hjemmesykepleien skal rapporteres direkte på lik linje som de kommunale hjemmehjelperne.

Kommunen har gjennomført brukerundersøkelse i 2003. Det legges opp til ny brukerundersøkelse i 2004, og det forutsettes at brukertilfredsheten følges opp årlig.

d) Tildeling av tjenester, valg og eventuelt skifte av tjenesteleverandør, klagemuligheter

Det er forutsatt en ordning der kommunen etter vedtak om tjenester informerer brukeren om valgmulighetene, og at brukeren melder til kommunen hvilken tjenesteyter hun/han velger. Kommunen vil deretter gjøre konkret avtale med tjenesteyteren.

Brukeren skal rette eventuelle klager direkte til leverandøren som plikter å rette på mangelen så raskt som mulig. Klagerett i forhold til forvaltningsloven gjelder som før.

Brukeren kan velge ny leverandør dersom det er ønskelig, og uten nærmere begrunnelse. Oppsigelsestiden er 14 dager og regnes fra den dagen kommunen har sendt leverandøren skriftlig varsel. Leverandøren plikter å levere tjenester ut oppsigelsestiden.

e) Tilleggstjenester

Private tjenesteleverandører skal kunne selge tilleggstjenester. Omfang og pris bestemmes av leverandøren, og kommunen har ikke ansvar for slike tjenester.

f) Organisering og styring av kommunens egen tjenesteproduksjon

I prøveperioden fram til 01.07.05 skal både tjenestetildelingen (bestilleroppgavene) og kommunens egen tjenesteproduksjon (utføreroppgavene) ledes av samme fagperson i kommunen. Kommunen forutsetter at det gjennom praktiske rutiner sikres at denne dobbeltrollen ikke fører til ulike konkurransevilkår eller andre problemer. Kommunen forutsetter imidlertid at organiseringen må vurderes på nytt etter prøveperioden, hvis ordningen da skal videreføres.

g) Informasjon til brukerne

Det arbeides med å utforme et informasjonsopplegg. Det tal sikte på å formidle informasjon gjennom lokalaviser, kommuneavis og løpesedler. Hjemmetjenesten skal også ha et dialogmøte med brukerne.

h) Betaling for utført arbeid – beregning av timepris

Tjenesteutfører skal få betalt per utført time, etter attestasjon fra bruker. Timeprisen skal dekke alle kostnader i forbindelse med tjenesteleveringen. Det er fastsatt en timepris basert på dagens totalkostnader for hjemmehjelp delt på antall produserte hjemmehjelpstimer.

2.2 Brukervalgordninger i Skandinavia

2.2.1 Skolesektoren

Nacka kommune i Sverige er den kommunen i Norden som til nå er kommet lengst med brukervalg. Kommunen har ca. 75 000 innbyggere og ligger rett utenfor Stockholm. Kommunen gir anledning til skolevalg for alle elever ved inntak til:

- Førskole,
- 1. klasse,
- 4. klasse,
- 7. klasse.

Elevene er garantert plass innenfor tre alternative ønskede skoler. Hovedregelen er at alle får oppfylt sitt primærønske. Bare unntaksvis kan det bli aktuelt med plassering etter sekundærønske, eller konkurranse om en plass dersom en elev ikke har synliggjort noe alternativt ønske. Barn som går i førskolen får automatisk rett til å fortsette i samme skole når det går over til 1. klasse.

Dersom ikke noe annet er ønsket, får eleven automatisk plass på sin "nærskole". Dersom en elev har begynt på en skole, har eleven fortrinnsrett til å fortsette her. Det er også anledning til å søke overgang til ny skole i forkant av hvert nytt skoleår på alle klassetrinn. Da gjelder det ingen fortrinnsrett, og eleven får bare bytte plass hvis det er ledig plass ved den ønskede skolen.

Skoleskyss gis etter de samme prinsipper som i Norge. Hovedregelen er at dersom eleven har valgt en annen skole enn nærskolen, får eleven bare rett til skoleskyss dersom han hadde rett til dette i forhold til sin nærskole.

Nacka har etablert et finansieringssystem ("skolcheck") hvor pengene følger eleven. Dette gjelder uansett om eleven tas inn ved en av kommunens skoler eller velger en privatskole. Det samme gjelder ved inntak i en skole i annen kommune. For elever som trenger spesialundervisning, har kommunen satt av ekstraressurser utenom skolesjekken.

Mer informasjon finnes på www.nacka.se

2.2.2 Omsorgssektoren

a) Sverige

I Sverige har flere kommuner nå en del års erfaring med brukervalg. I 2002 var det i følge Svenska Kommunförbundet 18 kommuner som hadde innført brukervalg i hjemmetjenestene og 10 som også hadde brukervalg for eldreboliger/sykehjem (www.svekom.se/ekonomi/Konkurrens/Valfrihet.htm).

Nacka er den kommunen i Sverige som har lengst og bredest erfaring. I Nacka er brukervalg innført for barnehager og skoler, for hjemmetjenester, ledsaging og avløsning i den hjembaserte eldreomsorgen og for boliger til eldre (omsorgsboliger og sykehjem). Ordningene er generelt basert på at kommunen godkjenner (autoriserer) tjenesteytere som tilfredsstiller de kravene kommunen setter for hver enkelt type tjeneste. Ordningene, inkludert detaljerte krav til tjenesteyterne, er beskrevet i detalj på kommunens nettsted www.nacka.se.

Nacka kommunes krav til autorisasjon av leverandører av hjemmetjenester er blant annet basert på at leverandørene:

- dokumenterer relevant og tilstrekkelig kompetanse,
- driver virksomheten i henhold til kommunens mål og kvalitetskriterier for tjenestene, herunder dokumentert kvalitetsarbeid, rutiner for klagehåndtering og avvikshåndtering og meldeplikt til kommunen om endring i brukers behov,
- følger alle relevante lover og forskrifter mv., herunder taushetsplikt,
- kan framvise firmaregistrering og dokumentasjon av betalte skatter og avgifter,
- har tegnet ansvarsforsikring,
- forplikter seg til å levere tjenester innen det geografiske område og de tider (dag, kveld, helg) som leverandøren har meldt inn selv,
- følger regulering av leverandørens tilbud om tilleggstjenester - som skal være frivillige for brukeren.

Tjenesteleverandørene får betalt per time, med differensierte satser for dagtid, kveldstid og helger.

Når det gjelder eldreboliger og sykehjem (særskilt boende for eldre) er Nacka kommunes krav til autorisasjon av leverandørene at de blant annet:

- dokumenterer kompetanse og erfaring, heldøgns driftsopplegg i henhold til gjeldende lover, forskrifter og kommunale retningslinjer og kvalitetssystemer som tilfredsstillende detaljert spesifisering,
- har økonomiske forutsetninger for å kunne drive virksomheten,
- oppfyller kravet om at eldre som får endret sitt pleiebehov skal ha rett til å bli boende i samme institusjon,
- samarbeider med kommunens medisinske ansvarlige for sykepleie og rehabilitering,
- tegner tilstrekkelige forsikringer, inkludert pasientansvarsforsikring,
- oppfyller kravet om at eventuelle tilleggstenester skal godkjennes av kommunen.

Ledige plasser skal meldes til kommunens "bistandshandleggare", som forestår inntaket. Plassen tilbys søkere som har fått tilsagn og er bedømt å ha behov for plass. Ved venteliste skal plass tildeles ut fra omsorgsbehov etter en individuell bedømming. Den som får tildelt plass kontakter institusjonen og takker ja eller nei. Kontrakt om bolig og pleie tegnes mellom den enkelte og institusjonen, og beboeren betaler direkte til institusjonen for bokostnader og matkostnader der det er aktuelt. Kommunen betaler til institusjonen for pleie og omsorg basert på "vårdbehov" (pleietyngde) – for tiden inndelt i åtte pleietyngdenivåer.

b) Danmark

I Danmark er kommunene som en del av en samlet eldrepakke fra og med 2003 pålagt gjennom lov å innføre brukervalg for praktisk hjelp i hjemmet. Lovpålegget omfatter all personlig og praktisk hjelp, som matombringelse mv., men ikke hjemmesykepleie eller andre helsetjenester. Ordningen kan oppfattes som en utvidet "utfordringsrett" og innebærer at kommunene plikter å offentliggjøre prisbetingelser og kvalitetskrav. Det er imidlertid opp til den enkelte (private) tjenesteleverandør å melde seg til kommunen for godkjenning.

Hovedtrekkene i ordningen er beskrevet på www.ubudsportalen.dk og på <http://www.sm.dk/netpublikationer/2004/p3fritvalg2701/>

Ordningen kan oppsummeres slik:

Kommunene kan velge mellom to alternative modeller:

- Godkjenningsmodell – som innebærer at kommunen fastsetter pris og godkjenner alle leverandører som tilfredsstillende fastsatte kvalitetskrav.
- Anbudsmoell – som innebærer åpen anbudsutlysning med priskonkurranse.

Godkjenningsmodellen forutsetter at:

- Kommunale og private leverandører likestilles med hensyn til prisbetingelser og kvalitetskrav. Timeprisen skal beregnes ut fra den gjennomsnittlige kommunale timepris kalkulert slik at alle relevante kostnadselementer er med – både direkte og

indirekte kostnader. Det skal videre tas hensyn til at såkalte "uvedkommende" kostnader, for eksempel kostnader til myndighetsoppgaver og til tjenester som ikke skal underlegges brukervalg, er nøye unntatt. Prisberegningene og de konkrete timeprisene skal innberettes til Socialministeriet og offentliggjøres derfra. Kvalitetskravene må settes slik at de er saklige og ikke diskriminerer de kvalifiserte leverandørene.

- Kommunen ikke begrenser antall leverandører som godkjennes. Spørsmål om godkjenning skal bare avgjøres ut fra krav til kompetanse og kvalitet. Loven innebærer også at godkjenning i en kommune også innebærer godkjenning i andre kommuner.

Anbudsmodellen forutsetter at:

- Det innhentes tilbud gjennom åpen anbudsutlysning, og det er mulighet for konkurranse også på pris, ved at tilbyderne tilbyr tjenestene til priser de selv fastsetter i tilbudet. Det kan i dette tilfellet inngås kontrakt med et begrenset antall leverandører.
- Kommunen selv leverer tilbud og konkurrerer på lik linje med private tilbydere. Kommunen vil dermed ikke på forhånd være sikret en egen driftsorganisasjon. Det vil imidlertid være mulig å dele opp kommunens områder geografisk, og ha full anbudsutlysning i en del av kommunen og praktisere "hovedbestemmelsen" i en annen del.

I begge modeller forutsetter loven at kommunens myndighetsoppgaver og driftsoppgaver skal være atskilt både økonomisk og kompetansemessig.

Kommunene plikter å informere brukerne om valgmulighetene aktivt og systematisk.

Konkrete opplysninger om priser, kvalitetskrav og leverandører finnes på www.fritvalgsdatabasen.dk

Erfaringene hittil (vinteren 2004) er :

- Før innføring av den obligatoriske ordningen fra 2003 hadde ca. 25 danske kommuner frivillig innført brukervalg i hjemmetjenestene. Dette gjaldt hovedsakelig for praktisk og lettere personlig hjelp i hjemmet. I disse kommunene var det 10–25 prosent av brukerne som valgte private leverandører.
- Ved inngangen til 2004 hadde ca. 1/3 av kommunene private tjenesteleverandører og dermed en reell valgmulighet for brukerne. I disse kommunene har gjennomsnittlig 3–4 prosent av brukerne valgt private leverandører. De øvrige har valgt den kommunale leverandøren.

Det tar imidlertid tid å gjøre brukerne kjent med og vant til ordningen, og kommunene har i en undersøkelse gjennomført av det danske KL anslått at det ved utgangen av 2004 vil være 7,5 prosent av brukerne som har valgt private leverandører.

Den tvungne brukervalgordningen har skapt mye debatt. En stor interesseorganisasjon – Ældresagen (www.aeldresagen.dk) – har kritisert hele eldre pakken og uttalt at den ikke har ført til forbedringer. Kommunenes Landsforening (KL) (www.kl.dk) har tilbakevist kritikken, blant annet fordi den ikke tar hensyn til at ordningen er helt ny og hittil bare er innført i 1/3 av kommunene.

Den Sociale Ankestyrelse gjennomførte sommeren 2003 to undersøkelser i 15 kommuner om erfaringene med valgfrihet i eldreomsorgen og brukernes opplevelser av dette. Undersøkelsene viser at det tar tid å etablere og befeste ordningene. Andelen brukere som hadde valgt privat leverandør på dette tidspunktet varierte fra noen få prosent og opp til 35 prosent. Undersøkelsen ble imidlertid gjort bare et halvt år etter lovens ikrafttreden, og ikke alle kommunene hadde da fått godkjent private leverandører slik at det var mulig å velge.

De kommunene som er med i undersøkelsen mener at ordningen har ført til at de har fått større innsikt i og styring med hjemmehjelpområdets økonomi. Men kommunene mener at ordningen med fritt valg på praktisk hjelp gjør det vanskelig å opprettholde en helhetlig og integrert hjemmetjeneste som også omfatter hjemmesykepleie og fysioterapi.

Undersøkelsen er dokumentert på www.dsa.dk/analyse/nyheder.htm.

Del 3

Spørsmål som må avklares før
innføring av brukervalg

3 Spørsmål som må avklares før innføring av brukervalg

3.1 Hvilke tjenester egner seg for brukervalg?

De forsøkene med brukervalg som til nå er gjort i kommuner i Norge er begrenset til skolesektoren og hjemmehjelp (praktisk hjelp i hjemmet) i omsorgssektoren.

I Sverige har enkelte kommuner ordninger med brukervalg på langt flere områder. For eksempel har Nacka kommune brukervalg når det gjelder barnehager, skoler, hjemmetjenester, omsorgsboliger og sykehjem.

Det er tjenester som ytes til brukerne personlig som er egnet for brukervalg. Men i hvilken grad tjenestene i praksis egner seg for brukervalg er avhengig av:

- hva kommunen er lovpålagt å yte eller sørge for i egen regi,
- lov- eller forskriftsbestemte krav eller andre bestemmelser knyttet til tjenesten,
- lov- og forskriftsbestemte krav til fagkompetanse og kontroll med tjenesten,
- tilgangen på (andre) tjenesteytere som brukerne kan velge blant,
- om brukerne faktisk ønsker friere valg for den aktuelle tjenesten.

Andre viktige forhold som kan ha betydning kan være:

- i hvilken grad tjenesten kan eller bør ”skreddersys” til den enkelte brukers ønsker,
- i hvilken grad det ligger til rette for spesialisering på ulike områder innenfor tjenesten.

Også innenfor tjenesteområder der en del av tjenestene egner seg for brukervalg, kan det tenkes at andre deler av tjenestene ikke egner seg like godt. Grunnen til dette kan blant annet være at disse tjenestene stiller andre og strengere krav til fagkompetanse og/eller kommunal kontroll med utførelsen. Eksempel på dette kan være hjembaserte pleie- og omsorgstjenester. Her kan det ligge godt til rette for brukervalg på praktisk bistand (hjemmehjelp), men kanskje ikke like godt når det gjelder hjemmesykepleie. Dette fordi hjemmesykepleie stiller større krav til fagkompetanse og tett kontroll enn praktisk bistand. Spørsmål som må avklares i slike situasjoner er:

- Hvordan håndtere skillet mellom brukervalg og ikke-brukervalg for tjenester innenfor det brukerne oppfatter som samme tjenesteområde ?
- Hvilke konsekvenser får dette skillet for brukerne ?
- Hvilke konsekvenser får det for organiseringen av den kommunale tjenesteytingen ?

Hvor viktige eller kompliserte denne typen spørsmål er, vil variere sterkt mellom de ulike tjenesteområdene og tjenestetypene. Dette må derfor vurderes konkret for hvert enkelt tjenesteområde og i hver enkelt kommune, og vil være avhengig av den lokale situasjonen.

Når kommunen skal innføre brukervalg, kan det uansett være hensiktsmessig å gå gradvis til verks, og starte med tjenester der det vil være relativt enkelt å innføre og administrere friere valg. En mulighet er å innføre brukervalg på et begrenset område som en prøveordning, med en klar forutsetning om evaluering etter prøveperioden. Etter hvert som kommunen vinner erfaringer, kan den, hvis ordningen er vellykket, utvide den til flere tjenester og tjenesteområder.

3.2 Forankring i organisasjonen

3.2.1 Politisk forankring

En ordning med brukervalg reiser både praktiske og ideologiske/politiske spørsmål. Det er viktig at grunnlaget for innføring av brukervalg er tungt politisk forankret, ettersom de politiske organene skal følge opp ordningen og de erfaringene som gjøres med den etter at den er innført.

Vedtak om å innføre brukervalg må gjøres av kommunestyret, fordi det berører kommunens ansvar for at brukerne får de tjenestene kommunen er forpliktet til å gi dem.

Det er også en fordel at selve utredningsarbeidet er forankret politisk. Muligheten for god framdrift i utviklings- og utredningsarbeidet, og for å få en politisk beslutning om gjennomføring av ordningen, er vesentlig bedre når det er en politisk beslutning i forkant om å utrede dette.

Det kan være hensiktsmessig å legge opp arbeidet i tre faser.

- 1) En initiativ- og informasjonsfase hvor de folkevalgte får basisinformasjon om ordningen og kunnskap om prinsipper og rammebetingelser som må ligge til grunn for en gjennomføring av brukervalg. Denne fasen bør avsluttes med vedtak om å få saken utredet.
- 2) En utrednings- og drøftingsfase hvor administrasjonen utreder de spørsmålene som må belyses. Utredningen må legge grunnlag for en bred drøfting av saken både politisk, faglig og administrativt. Det kan være hensiktsmessig å legge opp til drøfting av viktige spørsmål i fellesmøter mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte for å sikre en felles oppfatning av alle fakta i saken før den legges fram til endelig avgjørelse.
- 3) En beslutningsfase hvor det tas endelig stilling til spørsmålet om innføring av brukervalg og de faglige og politiske rammene for dette.

Deretter bør det sikres politisk oppfølging og kontroll av ordningen gjennom:

- Det årlige budsjettarbeidet. Budsjettet må vedtas i en form som tilrettelegger for gjennomføring og løpende drift av ordningen. Justeringer som trenger politisk vedtak kan også vedtas i de løpende budsjettene, dersom de ikke er så prinsipielle at de bør fremmes som egen sak.

- Årsmelding og periodiske rapporter . Disse bør formidler informasjon om erfaringer når det gjelder måloppnåelse, resultatoppnåelse, brukererfaring og prognoser for framtidige behov og ressursbruk.
- Evaluering av ordningen etter en viss tid. Ordninger med brukervalg kan gjerne innføres som prøveordninger med klare forutsetninger om en grundig evaluering etter at ordningen har virket en tid.

3.2.2 *Utfordringer i administrasjonen*

Brukervalg innebærer vesentlige endringer og utfordringer for administrasjonen og fagpersonalet i kommunen. Det er viktig at administrative og faglige ledere som involveres har en god forståelse av grunnlaget for og formålet med brukervalg og for de utfordringene som brukervalg innebærer.

Viktige utfordringer som må håndteres av administrasjonen følger av at:

- De kommunalt ansatte som leverer tjenestene i dag blir utsatt for konkurranse.
- Kommunen må ha kompetanse til å inngå avtaler med og følge opp private tjenesteleverandører.
- De som tildeler tjenesten for kommunen må gi informasjon til og sikre oppfølging av brukerne.
- De ansattes rettigheter og plikter må sikres og de ansatte må motiveres for innføring av brukervalg.

Som i alt annet krevende nybrottsarbeid er det viktig å organisere arbeidet slik at en ivaretar følgende hensyn:

- Begrensinger som følger av gjeldende rett må vurderes.
- De som særlig berøres må involveres og delta aktivt i arbeidet.
- Arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter i lov- og avtaleverk må sikres.
- Det bør være en klar framdriftsplan med milepæler og beskrivelse av hvem som har ansvar for hva.
- Det må sikres god faglig og administrativ støtte og tilstrekkelig tid og ressurser til arbeidet.
- Det bør legges til rette for prinsippavklaringer av viktige spørsmål underveis.

Det må legges vekt på å sikre nødvendig lederkompetanse og fagkompetanse både i utredningsarbeidet og som forutsetning for å kunne iverksette de nye ordningene.

Det må sikres nær kontakt og samarbeid med de ansattes organisasjoner i arbeidet. Det er spesielt viktig å klarlegge og informere om ansattes vilkår, rettigheter og forpliktelser tidlig i arbeidet for å unngå unødvendig uro. Se nærmere om dette i kapittel 3.3.

3.3 **Forholdet til ansatte**

3.3.1 *Innledning*

Innføring av brukervalg innebærer viktige endringer for de ansatte som berøres av ordningen. Noen endringer vil gå på organisering og ledelse, andre vil kunne berøre arbeids- og rettsvilkår for den enkelte ansatte.

Det er avgjørende viktig at kommunen både som arbeidsgiver og som myndighet med det overordnede fagansvar for tjenestene følger de spilleregler i lov- og avtaleverk som gjelder ved endringer som berører de ansatte.

3.3.2 *Medvirkning og motivasjon*

Etter bestemmelsene i Hovedavtalen har de ansattes organisasjoner en avtalefestet rett til informasjon og medvirkning i slike endringsprosesser. Informasjon til de ansatte bør gis like tidlig som informasjonen til de folkevalgte, se kapittel 3.2.

En forutsetning for at ordningen med brukervalg skal fungere, er at de ansatte som berøres av ordningen er godt informert, både om grunnlaget for ordningen, formålet med den og de viktigste faglige, administrative og personalmessige konsekvensene av den.

Det er viktig å tilrettelegge for at de som har kompetanse og som berøres direkte kan delta aktivt både i utredningen og i arbeidet med gjennomføring og iverksetting.

Formen på og innholdet i de ansattes medvirkning bør drøftes med ansatte og tillitsvalgte i forkant av prosessen. Flere former for medvirkning kan være aktuelle, fra informasjonsrutiner til deltakelse i utrednings- og arbeidsgrupper som utformer og tilrettelegger det faglige og organisatoriske grunnlaget for innføring av brukervalg.

De ansattes organisasjoner bør også gis anledning til en samlet vurdering og uttalelse til den konkrete ordningen før den vedtas.

3.3.3 *Tilsetningsforhold, rettsvilkår, rettigheter og plikter*

En brukervalsordning innebærer at kommunen må skille mellom forvaltning og drift ved å dele virksomheten i en bestillerenhet og en eller flere utfører(en)het(er).

For den enkelte ansatte vil dette kunne bety at vedkommende blir overført til en bestillerenhet eller en utfører(en)het i den nye organisatoriske modellen for brukervalg.

Dette er en intern omorganisering og kan ikke oppfattes som en virksomhetsoverdragelse. Overføring og fordeling av de enkelte ansatte kan gjennomføres innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett. Men selvsagt bør de enkelte ansatte få anledning til å gi uttrykk for sine ønsker og prioriteringer og få sine ønsker oppfylt så langt det er faglig og praktisk mulig. Den enkelte ansatte beholder sine opparbeidede rettigheter og må akseptere sine plikter ved slike overføringer.

Det som kan få størst betydning for den enkelte ansatte ved innføring av brukervalg, er utfordringen som ligger i å bli utsatt for konkurranse når brukerne velger. I ytterste konsekvens kan det bety at ansatte i kommunens tjenesteyting kan bli utkonkurrert av private tjenesteleverandører og dermed bli overtallige. De ansatte vil i slike tilfeller ha det vern og de rettigheter og plikter som følger av arbeidsmiljølovens bestemmelser. I praksis betyr dette rett og plikt til overføring til annen passende ledig stilling i

kommunen, og fortrinnsrett til ny tilsetting i ett år fra oppsigelsesfristens utløp dersom vedkommende er oppsagt som følge av arbeidsmangel.

For øvrig vises til www.ks.no og www.kommuneforlaget.no der det finnes mye stoff om disse forholdene.

3.3.4 *Kommunalt ansattes mulighet til å starte egen virksomhet*

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.

Noen kommuner har allerede karantenebestemmelser som kan omfatte slike forhold. Det er da viktig at den vurderer om disse bestemmelsene også skal gjelde når det innføres brukervalg, for eksempel for å sikre kommunens egen kapasitet og kompetanse, eller om det skal gjøres lempninger for å fremme utvikling av et privat leverandørmarked.

3.4 Kommunens ansvar – brukernes rettigheter

3.4.1 *Kommunens ansvar – og muligheten for å bli gjort erstatningsansvarlig*

Kommunenes generelle ansvar er regulert i kommuneloven. I tillegg finnes det viktige bestemmelser om rettigheter og ansvar i forvaltningsloven og lov om offentlige anskaffelser.

Kommunenes ansvar for konkrete tjenester er regulert i egne lover om tjenesten (særlov) med tilhørende forskrifter. Eksempler på viktige særlover som har betydning for brukervalg er lov om kommunale helsetjenester og lov om sosiale tjenester (tjenester i hjemmet), opplæringsloven og friskoleloven (skoler).

Kommunens ansvar for de lovpålagte tjenestene fremgår av bestemmelsene i særlovene. Kommunens ansvar for disse tjenestene endres ikke ved innføring av brukervalg.

Kommunene yter også tjenester som ikke er lovpålagt. Hvis det innføres brukervalg på slike tjenester, må ansvaret knyttes til og utledes av de kommunale vedtakene som ligger til grunn for tjenesteytingen, og de konkrete avtalene som inngås mellom kommunen og brukerne.

I hvilken grad kommunen kan bli gjort ansvarlig i erstatningsrettslig forstand, vil være et spørsmål som reguleres både av alminnelig erstatningsrett og av de

særlovsbestemmelser og forskriftsbestemmelser som gjelder for den aktuelle tjenesten.

Kommunen kan teoretisk bli gjort erstatningsrettslig ansvarlig på flere felter:

- ansvar overfor tjenestemottakeren/brukeren,
- ansvar overfor ikke-kommunale tjenesteleverandører,
- ansvar overfor tredjeperson (andre enn den som mottar tjenesten).

a) Ansvar overfor brukeren av tjenestene

Denne veilederen konsentrerer seg om brukervalg for tjenester som kommunen er pålagt å sikre innbyggerne gjennom lover og forskrifter. Lovpålagte tjenester kan ikke privatiseres. Men mange lovpålagte tjenester kan utføres av andre enn kommunen selv. Det er også mulig å innføre brukervalg for flere av de lovpålagte tjenestene. Innføring av brukervalg må imidlertid gjøres innenfor rammen av de bestemmelser som er gitt om tjenestene i lover, forskrifter og andre bestemmelser på de ulike tjenesteområdene. Og om lovpålagte tjenester utføres for og leveres til brukerne av andre enn kommunen selv, har kommunen like fullt det ansvaret overfor brukeren som følger av loven med forskrifter. Det betyr at kommunen er ansvarlig overfor brukeren for tjenestens innhold og kvalitet, og andre forhold knyttet til utførelsen av tjenesten uansett hvem som utfører tjenesten.

Hvordan kommunen kan sikre kvaliteten i tjenestene fra private leverandører, er omtalt nærmere i kapittel 3.4.2.

Hvis en tjenestemottaker (bruker) påføres en skade eller på annen måte blir skadelidende i forbindelse med tjenesteutførelsen, vil det i utgangspunktet være tjenesteyteren som er ansvarlig. Dersom dette gjelder en tjeneste som kommunen er pålagt å sikre brukeren gjennom lov og forskrifter og som ytes av en privat tjenesteleverandør, vil kommunen likevel ha et selvstendig ansvar overfor tjenestemottakeren. I hvilken grad kommunen i slike tilfeller kan gjøres erstatningsrettslig ansvarlig, vil være et erstatningsrettslig vurderingsspørsmål knyttet til hvordan kommunen har søkt å sikre alle risikoforhold. Forhold som vil bli tillagt vekt er blant annet ordningene for godkjenning, kvalitetssikring, organisering, oppfølging og kontroll av tjenesteleverandøren. Det vil også være et moment om kommunen har krevd at leverandøren har egen ansvarsforsikring. Dersom kommunen ikke har sikret slike forhold tilstrekkelig, vil den etter erstatningsretten kunne stilles direkte til ansvar begrunnet med ansvarsbetingende uaktsomhet.

b) Ansvar overfor (ikke-kommunale) tjenesteleverandører

Hvordan kommunen bør regulere forholdet til tjenesteleverandørene, og forskjellene mellom rammeavtaler og autorisasjonsordninger, er omtalt i kapittel 3.5.2.

Ved rammeavtaler reguleres kommunens ansvar overfor den private leverandøren gjennom den konkrete avtalen som inngås mellom kommunen og leverandøren, og av vanlig avtalerettslige regler som slike avtaler må fortolkes i lys av. Det er dermed viktig at avtalene utformes slik at det ikke oppstår uklarhet om hva som er kommunens ansvar og forpliktelser her, og hvor ansvaret og forpliktelsene stopper.

Dersom det etableres en autorisasjonsordning, som ikke innebærer en egen avtale

mellom kommunen og tjenesteleverandørene, vil vedtak om å gi og/eller inndra autorisasjonen være et enkeltvedtak. Kommunens ansvar overfor leverandøren i dette forholdet reguleres av forvaltningslovens bestemmelser om slike vedtak.

c) Ansvar overfor tredjeperson

Tredjeperson vil være alle andre enn tjenestemottakeren. Ved skader påført slike personer vil kommunens ansvar knyttes til den situasjonen som utløser et slikt ansvar. Hvis tredjeperson blir påført en skade som følge av noe kommunen gjør, kan kommunen bli erstatningsansvarlig for dette. Hvis skaden påføres under en ikke-kommunal leverandørs utførelse av en kommunal tjeneste, vil ansvaret primært ligge på den som har forårsaket skaden. Men også her vil kommunen, avhengig av den konkrete situasjonen, kunne bli erstatningsansvarlig hvis den har utvist ansvarsbetingende uaktsomhet når den overlot arbeidet til den private leverandøren. Kommunen bør kreve at leverandørene har en ansvarsforsikring som også dekker slike forhold.

3.4.2 Sikring av tjenestekvalitet

En av begrunnelsene som anføres for brukervalg er at valgmuligheten i seg selv bør føre til bedre kvalitet i tjenestene, fordi brukerne vil velge bort de leverandørene som ikke leverer god nok kvalitet. Men kommunen har fortsatt ansvar for kvaliteten i tjenestene. Dette ansvaret må kommunen sikre gjennom å konkretisere og følge opp krav til tjenestens innhold og kvalitet. Disse kraven gjelder uavhengig av hvem som produserer og leverer tjenesten.

Ved innføring av brukervalg vil kommunen måtte definere kvalitetskrav og standarder på de tjenestene der det skal innføres valgfrihet, for å sikre seg at tjenesteleverandørene leverer den kvaliteten som forutsettes.

Måling av tjenestekvalitet er kommet stadig mer i fokus på de fleste av de tjenestemålingene kommunene har ansvar for. De fleste kommunene i Norge arbeider med å innføre kvalitetsbeskrivelser og kvalitetssikringssystemer for mange av de kommunale tjenestene. Det er også på en del områder kommet statlige krav om definering og måling av tjenestekvalitet.

For å konkretisere og følge opp krav til kvalitet må kommunen:

- Beskrive hva som skal måles som uttrykk for kvalitet (kvalitetsindikatorer) og hvilket nivå på hver enkelt måleindikator som skal defineres som riktig eller tilfredstillende kvalitet for tjenesten.
- Avklare hvordan kommunen skal sikre at de enkelte tjenesteleverandørene har tilstrekkelig fokus på kvalitet.
- Konkretisere krav til kvalitetssikringssystem hos leverandøren.
- Avklare hvordan selve kvalitetsmålingen/kvalitetskontrollen skal gjennomføres – for eksempel brukerundersøkelser, tilsynsopplegg og/eller rapportering fra tjenesteleverandørene.

Når en skal finne fram til indikatorer som kan brukes til å måle kvaliteten, bør det tas utgangspunkt i brukernes behov og kvalitet i betydningen tjenestenes evne til å dekke dette behovet. Dette omfatter blant annet:

- brukernes opplevelse av nytte,
- brukernes opplevelse av service og samhandling,
- brukerens opplevelse av stabilitet og sikkerhet i leveringen,
- krav som følger av regelverket,
- faglige og tekniske kvalitetskrav til tjenesten.

Ved brukervalg blir det særlig viktig å sikre de faglige / tekniske kvalitetskravene. Slike kvalitetskrav må inn i de avtalene eller autorisasjonsforutsetningene som kommunen bruker for å godkjenne aktuelle leverandører. Kommunen må også sikre seg at den kan følge opp at leverandørene lever opp til disse forutsetningene i praksis.

På den andre siden må kommunen også være oppmerksom på at: Jo mer detaljert kommunen beskriver innholdet i og kvaliteten på de tjenestene som skal leveres, desto mindre frihet har de ulike leverandørene til å utvikle og tilby sine spesielle løsninger. Dette kan gi brukerne mindre muligheter til å velge mellom ulike typer tilbud. Hvis noe av begrunnelsen for brukervalg er å sikre et mangfold som brukerne kan velge i ut fra sine personlige behov og preferanser, må det også tillates en viss frihet for leverandørene til å utforme sitt eget tjenestetilbud. Her er det altså nødvendig å balansere ut flere ulike hensyn.

Brukernes opplevelse skal ved brukervalgordningerslå ut i hvordan brukerne faktisk velger mellom ulike leverandører. Det kan likevel være aktuelt å supplere dette med brukerundersøkelser for å få informasjon om hvordan brukerne opplever kvaliteten hos ulike leverandører.

3.4.3 Tildeling av tjenester - inntak

Tildeling av tjenestene vil ved brukervalg fremdeles være en kommunal forvaltningsoppgave, og følge de samme prosedyrer og vurderingskriterier som for tjenester kommunen leverer direkte selv.

Det som kommer i tillegg ved brukervalg er at:

- Brukerne må informeres om valgmulighetene og eventuelle begrensninger i disse.
- Det må avklares og informeres om hvordan brukerne skal velge, og om de skal søke/velge gjennom kommunen eller gå direkte på den enkelte tjenesteleverandør.
- Hvis det er kapasitetsbegrensninger hos noen av tjenesteleverandørene, må det klarlegges hvordan inntaket hos hver enkelt leverandør skal reguleres.

3.4.4 Brukernes rettigheter – klageordninger

Tildeling av kommunale tjenester vil som regel være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Slike enkeltvedtak stiller lovbestemte krav til begrunnelse, saksgang og klageadgang. Det kan også være bestemt spesielle klageordninger i den særloven tjenesten er hjemlet i.

Når det gjelder utførelsen av tjenesten, har brukeren også i prinsippet adgang til å klage hvis han/hun mener tjenesten ikke er slik som forutsatt. Også for slike klager kan det være bestemt spesielle klageordninger i den særloven tjenesten er hjemlet i. En slik klage må i første omgang tas opp med tjenesteutfører. Dersom dette ikke fører fram, må klagen rettes til kommunen som har tildelt tjenesten.

Hvis kommunen har regulert forholdet til tjenesteleverandørene gjennom rammeavtaler, kan kommunen ta opp det forholdet det er klaget på med leverandøren med utgangspunkt i de bestemmelsene som er tatt inn om dette i avtalen. Hvis kommunen har brukt en ordning med autorisasjon, kan jussen i dette bli mer komplisert. Se omtalen av rammeavtaler og autorisasjon i kapittel 3.5.2.

3.5 Kommunens forhold til leverandørene

3.5.1 Kommunens rolle i utvikling av et leverandørmarked

Brukervalg er avhengig av at det finnes flere tjenesteleverandører å velge mellom. Hvis det skal kunne velges private leverandører, må kommunen sikre seg at det finnes et privat leverandørmarked. Hvis det ikke finnes et godt utviklet marked, må kommunen vurdere om den skal bidra til å utvikle et marked.

Hindringer som kan gjøre at potensielle leverandører ikke melder seg kan være:

- Usikkerhet om hvor stort tjenestevolumet faktisk vil bli og om det er mulig å få nok volum til at det kan bli lønnsomt. Dette vil, i tillegg til leverandørens konkurransedyktighet, også være avhengig av om det er vesentlige stordriftsfordeler i produksjonen. Dersom det er klare stordriftsfordeler, kan en oppdeling på flere

leverandører bety dyrere produksjon per bruker enn om alle tjenestene leveres fra én leverandør (kommunen).

- Allerede etablerte leverandører kan være så sterke at de hindrer en utvikling der flere leverandører kommer til.
- Kapitalbehov til investeringer i bygninger og anlegg kan innebære at virksomheter som kunne være interessert i å levere driftsdelen av tjenesten ikke har økonomi til dette hvis de også må finansiere investeringene fullt ut.
- Usikkerhet om langsiktigheten og forutsigbarheten i kommunens holdning til brukervalg. Brukervalg er politisk omstridt, og en kommunes holdning til dette kan endres ved neste valg.
- Kommunal politikk på andre områder (næringspolitikk, arealbruk, innkjøpsavtaler) kan gjøre det vanskelig for nye leverandører å etablere seg og komme inn i markedet.

Dette reiser to spørsmål som er ulike, men som også til en viss grad griper inn i hverandre:

- Det må avklares om kommunen i det hele tatt bør engasjere seg i å utvikle et marked. Det kan være ulike oppfatninger om en kommune bør bidra aktivt til å utvikle et leverandørmarked. Mange vil mene at kommunen bør bidra aktivt fordi det i tillegg til å berede grunnen for brukervalg, vil være et ledd i arbeidet med næringsutvikling.
- Det må avklares hva kommunen eventuelt kan gjøre for å bidra til å utvikle et godt fungerende leverandørmarked. Her er mulighetene mange, og noen kan være enklere og mindre kontroversielle enn andre. Eksempler på mulige tiltak kan være:
 - Begrense antall leverandører som inngår i ordningen den første tiden, slik at det er større sjans for hver leverandør til å få et tilstrekkelig volum. Dette kan ses som det motsatte av markedsutvikling, men kan likevel bidra til å få etablert et mer sikkert marked i startfasen. Begrensningene kan lempes på etter hvert som markedet blir mer etablert.
 - Aktiv etablererstøtte til personer eller virksomheter som ønsker å etablere seg på dette tjenesteområdet i kommunen.
 - Støtte kommunale arbeidstakere som ønsker å etablere seg i egen virksomhet og konkurrere med kommunen (avknopping). Dette kan innebære alt fra aktiv praktisk eller økonomisk etableringsstøtte til bare å fravike eventuelle karantenebestemmelser.
 - Sikre at de avtalene som inngås med leverandørene har et tilstrekkelig langsiktig perspektiv, slik at i hvert fall rammebetingelsene rundt disse avtalene vil være stabile i mer enn én valgperiode.
 - Gi leverandørene fleksible avtaler med rom for å kunne utvikle og tilby tilleggstjenester.
 - Justere dagens politikk på andre områder som kan være til hinder for nyetableringer.

En større bredde i valg av leverandører kan også oppnås gjennom avtalebasert interkommunalt samarbeid. Dette kan organiseres på flere måter:

- Nabokommuner kan la innbyggerne velge fritt mellom ulike (kommunale) leverandører i flere kommuner. Det vil være å etablere et marked, selv om det da ikke er private leverandører.

Ordningen må holdes innenfor rammen av det som står om kommunens ansvar og plikter i eventuelle særlover, og det må sikres at brukernes bostedskommune fortsatt har ansvaret for tjenesten i forhold til brukerne. De samarbeidende kommunene må ha gjensidige avtaler som regulerer forholdet bestiller-leverandør mellom dem på samme måte som om de var private leverandører. Mange kommuner har allerede erfaringer med lignende ordninger der kommunene kjøper tjenester direkte av hverandre.

- Nabokommuner som ønsker å innføre brukervalg kan også gjøre dette på en slik måte at de til sammen er et mer interessant marked for potensielle leverandører enn de vil være hver for seg.

Om kommunesamarbeid på nett

<http://www.kommunesamarbeid.no/> er en søkbar database som inneholder opplysninger om interkommunalt samarbeid i Norge. Databasen er ikke komplett, men gir en oversikt over et bredt utvalg av eksisterende samarbeidstiltak. I denne basen kan det søkes etter eksisterende samarbeidstiltak innen ulike sektorer og tjenester, etter hvilke kommuner som samarbeider, etter juridisk grunnlag for samarbeidet, med mer.

3.5.2 Kommunens styring av og kontroll med leverandørene

a) Innledning

For å dekke sitt lovbestemte ansvar for tjenesteutførelsen - og for forhold som kan oppstå i forbindelse med tjenesteutførelsen - må kommunen som minimum stille krav til leverandørene om dokumenterte:

- faglige kvalifikasjoner,
- kvalitetssikringssystemer,
- kapasitet,
- etiske retningslinjer,
- avklart forhold til offentlige myndigheter,
- ansvarsforsikring,
- økonomisk grunnlag.

I tillegg kommer eventuelle andre krav som gjelder for tjenesten – for eksempel til særskilt organisering av tjenesten.

I tillegg kan kommunen, om den ønsker det, stille krav om:

- leveringsplikt innen nærmere bestemte retningslinjer,
- regulering av leverandørens markedsføring overfor brukerne,
- leverandørens adgang til å tilby tilleggstjenester.

b) *Rammeavtaler eller autorisasjonsordning*

Kommunen kan sikre seg kontroll med at tjenesteyteren oppfyller konkrete krav og leverer tjenester med det innhold og den kvalitet som er forutsatt på to ulike måter.

- Etablere en autorisasjonsordning der alle leverandører som oppfyller gitte autorisasjonskrav gis rett til å tilby tjenesten.
- Inngå rammeavtale med et antall leverandører etter forutgående konkurranse.

Dersom det velges en ordning med rammeavtaler, må anskaffelsesreglene i lov om offentlige anskaffelser følges når rammeavtalene inngås.

Dersom det velges en ordning med autorisasjon, gjelder i utgangspunktet ikke lov om offentlige anskaffelser, så lenge:

- enhver leverandør som oppfyller minimumskravene må gis autorisasjon,
- det ikke foreligger konkurranse mellom leverandørene i forhold til kommunen,
- det ikke foreligger noen kjøpsplikt for kommunen.

Dersom kommunen stiller krav til leverandørene utover det som følger av vilkårene for å få autorisasjon, blir imidlertid situasjonen en annen. Kommunen går da inn og regulerer forholdet mellom leverandøren og brukeren. Jo flere og mer omfattende slike krav fra kommunens side – for eksempel krav om å kunne agere direkte overfor leverandøren ved mangelfullt utførte tjenester – desto mer vil det kunne hevdes at det i realiteten foreligger en avtale mellom kommunen og leverandøren. Lov om offentlig anskaffelse må da følges. Dersom kommunen ønsker å stille slike krav bør det derfor heller velges en ordning med rammeavtaler enn en autorisasjonsordning.

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

Det kan hevdes at det ikke er nødvendig med så sterk kontroll i en brukervalgordning der det er det et poeng at brukeren selv kan velge en annen leverandør om han/hun ikke er fornøyd. Men så lenge kommunen er ansvarlig for tjenesten må den sikre seg et visst minimum av kontroll- og oppfølgingsmuligheter overfor leverandørene. For enkelte typer tjenester vil også noen av brukerne kunne være så ressursvake at de kanskje ikke er i stand til å ivareta sine rettigheter fullt ut overfor leverandøren.

Ved bruk av rammeavtaler mellom kommunen og tjenesteleverandører er avtalen ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men kun et rent avtalerettslig forhold. Det er derfor ikke klageadgang verken når det gjelder inngåelse eller oppsigelse av avtalen, annet enn den klageadgangen tilbydere har etter lov om offentlige anskaffelser.

Ved bruk av autorisasjonsordninger er tildeling og inndragning av autorisasjon enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med tilhørende krav til begrunnelse, saksgang og klageadgang.

De alminnelige habilitetsregler og krav til likebehandling, saklighet og forsvarlig saksbehandling for øvrig, gjelder selvsagt både i forhold til rammeavtaler og autorisasjonsordninger.

3.5.3 Spørsmål om tilleggstjenester

Tilleggstjenester er tjenester som leverandørene kan tilby utover det kommunen gjennom vedtak bestemmer at brukeren skal få. Det kan være mer av samme type tjeneste, eller andre beslektede tjenester. Slike tilleggstjenester må betales av brukeren selv.

Det må først avklares om det er lovlig adgang til å tilby tilleggstjenester mot betaling på det aktuelle tjenesteområdet. Dernest må det avklares:

- om de private tjenesteyterne skal få tilby tilleggstjenester,
- om den kommunale tjenesteyteren også skal få lov til dette,
- hvordan og når det skal gis eller ikke gis informasjon til brukeren om dette,
- hvordan betalingen fra brukeren for disse tjenestene skal håndteres.

Det må vurderes om kommunen som tjenestetildeler (vedtaksinstans) skal ha innsyn i og oversikt over omfanget av tilleggstjenester hver bruker kjøper. På den ene siden kan det hevdes at kommunen trenger slikt innsyn for å kunne følge med på hvordan ordningen og de interne konkurranseforholdene utvikler seg. Men det kan også hevdes at kommunen ikke verken kan eller bør kreve innsyn i annet enn det som gjelder de tjenestene kommunen har ansvar for. Alt annet er et privat forhold mellom brukeren og tjenesteleverandøren.

a) Skal det være anledning til å tilby tilleggstjenester ?

Det må først avklares om det i det hele tatt er tillatt å ta levere tilleggstjenester mot betaling på det aktuelle tjenesteområdet. Det vil for eksempel være klare begrensninger for tilleggstjenester på skoleområdet..

Hovedargumentet for å tillate leverandørene å kunne levere tilleggstjenester er at det sannsynligvis vil gjøre det lettere å opparbeide et privat leverandørmarked.

Argumenter mot å åpne for dette er at det vil kunne bidra til at brukeren bindes opp til den leverandøren som leverer tilleggstjenestene, og ikke bare vurderer leverandørens kvalitet på de kommunale tjenestene. Det kan også innebære en risiko for at leverandørene fokuserer mer på å utvikle kvaliteten i tilleggstjenestene enn i de tjenestene kommunen har ansvar for. Dersom tilleggstjenesten er ”mer av det samme” vil det også kunne bidra til å utydeliggjøre skillet mellom kommunens ansvar og brukerens eget ansvar.

Dersom de private tjenesteyterne får anledning til å levere tilleggstjenester og den kommunale tjenesteyteren ikke skal kunne gjøre dette, kan det anses som ulike konkurransevilkår til fordel for de private tjenesteyterne.

Dersom også den kommunale tjenesteyteren skal kunne levere tilleggstjenester, oppstår imidlertid spørsmålet om hvordan disse skal prises, og i hvilken grad det skal legges inn inntektskrav i budsjettene knyttet til dette. Det må også avklares hvordan kommunens ansvar overfor brukerne av slike tilleggstjenester skal reguleres. Dette vil være et forretningsmessig avtaleforhold mellom kommunen og brukeren, og ikke et forvaltningsmessig ansvarsforhold som for de ordinære tjenestene.

Hvis tilleggstjenestene er merverdibelagt vil det også være nødvendig for kommunen å kreve inn moms for slike tjenester. Ordinære helse-, omsorgs- og undervisningstjenester er ikke merverdipliktige.

b) Informasjon om tilleggstjenester

Dersom det gis anledning til å tilby tilleggstjenester er det viktig å regulere hvordan tilbyderne skal kunne informere om dette. Det må sikres at brukerne ikke opplever et kjøpepress. En måte å gjøre dette på er ved å:

- Tydeliggjøre at tjenesteyterne ikke har anledning til å tilby tjenester når de er ute hos brukerne, men kun gjennom nærmere regulerte informasjonskanaler.
- Tydeliggjøre at dette er frivillige tilbud mot betaling, og at det må inngås egen avtale om dette utenom og uavhengig av det kommunale vedtaket om tjenestetildeling.

Dette er særlig viktig overfor brukergrupper som kan ha problemer med å oppfatte forskjellene mellom tjenestetypene.

Det må også tydeliggjøres at kommunen som forvaltningsinstans ikke har noe ansvar for innholdet i eller kvaliteten på tilleggstjenester. Men hvis kommunens tjenesteyterenhet skal levere tilleggstjenester, må den selvsagt ha ansvar for innhold i og kvalitet på disse.

c) Betaling for tilleggstjenester

Betalingen fra brukeren for tilleggstjenester bør for private leverandører være et forhold direkte mellom brukeren og leverandøren. For eventuelle tilleggstjenester fra kommunal leverandør bør også betalingen holdes separat fra eventuell betaling av egenandel for den kommunalt tildelte tjenesten. Dette for å holde tilleggstjenester så klart atskilt som mulig fra de tjenestene kommunen er lovforpliktet til å yte.

3.6 Organisering internt i kommunen

Ved brukervalgordninger der brukerne skal kunne velge mellom kommunale og private leverandører, er det viktig å gjøre et skille mellom kommunen som tjenestetildeler (bestiller) og kommunen som tjenesteleverandør (utfører). Dette skyldes at:

- Det er viktig å sikre at de som tildeler tjenesten ikke påvirker brukeren til å velge en bestemt leverandør. Dette vil være viktig også dersom brukeren kan velge mellom ulike kommunale tjenesteleverandører, for eksempel ulike kommunale skoler eller barnehager.

- Kommunen som tjenesteleverandør bør så langt som mulig ha samme konkurransevilkår som private leverandører. Det innebærer at den kommunale leverandøren bør ha samme beregningsgrunnlag og samme finansiering av driften som de private leverandørene. Det innebærer at den kommunale leverandøren får sine inntekter direkte knyttet til volumet på den tjenesteproduksjonen den faktisk har.

Et skille mellom bestiller og utfører bidrar til ryddigere linjer både internt i kommunen og i forhold til private leverandører. De kommunene i Norge som til nå har gjennomført brukervalg har et slikt skille på de aktuelle tjenesteområdene.

Dersom det bare skal kunne velges mellom kommunale leverandører – for eksempel mellom ulike kommunale skoler – er ikke behovet for det interne skillet mellom bestiller og utfører like absolutt. I slike opplegg er det mulig å regulere finansieringen av de ulike kommunale leverandørene direkte gjennom budsjettene og oversikter over antall brukere i et visst tidsrom. Kommunen kan så selv bestemme hvordan de økonomiske konkurransevilkårene skal reguleres internt.

Mange kommuner har gjennomført eller vurderer å skille organisatorisk mellom bestiller og utfører på en del tjenesteområder uavhengig av spørsmålet om brukervalg. Selve organiseringen kan utformes på mange måter.

- Den kommunale bestillerfunksjonen kan organiseres som et eget forvaltningskontor eller inntakskontor for hver enkelt tjenestetype, eller med flere typer tjenester innenfor samme kontor. Det viktige er at denne forvaltningsenheten har kompetanse, kapasitet og rutiner til å vurdere brukerens behov på et faglig grunnlag. Den må også ha myndighet til å avgjøre hvilke tjenester brukeren skal få, og dermed hvilket pengebeløp som skal følge brukeren over til tjenesteleverandøren. Det vil også være denne enheten som har ansvar for å følge opp kvaliteten i leverandørens tjenestelevering og utviklingen i brukerens behov.
- Den kommunale utførerfunksjonen kan også organiseres på flere måter. Det vanligste vil være enten som egen kommunal avdeling eller kommunal virksomhet, eller som kommunalt foretak (KF). I begge tilfeller vil enheten være en del av kommunen som juridisk enhet, men den kommunale styringen vil være ulik.
- I mindre kommuner, og i kommuner innenfor samme bolig- og arbeidsmarked kan det også ligge til rette for å organisere (den kommunale) tjenesteleverandøren som et interkommunalt samarbeid.

3.7 Informasjon til brukerne

Ved brukervalg er det viktig at brukerne får tilstrekkelig informasjon til å kunne velge mellom ulike leverandører. Uten slik informasjon vil ikke brukerne kunne gjøre reelle vurderinger av hvilken leverandør som passer dem best.

Viktige spørsmål det må informeres om er:

- Hva ordningen innebærer – og hva den ikke innebærer.
- Hva kommunen (fortsatt) har ansvar for.
- Hvem i kommunen som skal kontaktes ved spørsmål.
- Hva brukeren selv må gjøre for å velge tjenesteleverandør.
- Hva som kjennetegner de ulike leverandørene.
- Hvordan brukeren kan bytte leverandør hvis han/hun ønsker det.
- Hvor og hvordan brukeren kan klage hvis tjenesteutførelsen ikke er tilfredsstillende.

Ved utformingen av denne informasjonen må det tas spesielt hensyn til ulike brukergruppers evne til å finne og oppfatte informasjon. Når det gjelder tjenester til enkelte svake grupper kan det være nødvendig å tilrettelegge informasjonen ekstra grundig, og det kan være nødvendig å gi informasjon også til pårørende

Det må også klargjøres hva kommunen har ansvar å informere om og hvordan det skal gjøres. Det må også klargjøres hva tjenesteleverandørene har ansvar for (og rett til) å informere om, og hvordan det skal gjøres.

En generell linje kan være at kommunen alene gir generell informasjon om ordningen, og informasjon om de ulike tjenesteleverandørene etter samme mal for alle leverandørene (også for kommunen som leverandør). Leverandørene kan på sin side gis adgang til å informere om spesielle særtrekk og om eventuelle tilleggstjenester, men regulert slik at det ikke oppstår kjøpepress eller andre utilsiktede negative effekter i forhold til brukerne

I kapittel 4 om skolesektoren og kapittel 5 om omsorgssektoren er det vist eksempler på hvordan informasjonen om brukervalgordningene er utformet og lagt til rette i en del kommuner på disse tjenestoområdene. Der finnes også henvisning og elektroniske pekere til slik brukerinformasjon.

3.8 Økonomi – spesielt om beregning av pris på tjenestene

3.8.1 Innledning

Brukervalgordninger må selvsagt utformes slik at kommunen har styring med sin egen økonomi. Når pengene skal følge brukeren må det gjøres grundige beregninger av hvilket beløp som skal følge hver enkelt tjeneste.

Når kommunen gjør et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører må det også etableres rutiner for budsjettering og økonomistyring i både bestillerdelen og utførerdelen av organisasjonen. Bevilgningene til den samlede tjenesteytingen må gis til bestillerorganisasjonen. Private tjenesteleverandører må få betalt for de tjenestene de utfører, og den kommunale utførerorganisasjonen bør i prinsippet finansieres gjennom betaling fra bestillerorganisasjonen for de tjenestene den utfører.

3.8.2 Beregning av pris på tjenesten

Når pengene skal følge brukeren er det nødvendig å beregne hvor mye penger som skal følge med for den tjenesten brukeren skal få.

Det kan være en utfordring å finne en hensiktsmessig beregningsenhet og en riktig pris i en slik stykkprisordning.

- Hva som skal defineres som en enhet av tjenesten må være logisk i forhold til tjenesteytingens kostnadsstruktur. Det må også være enkelt å beskrive og administrere i planlegging og løpende administrasjon både for tjenestetildeler og tjenesteyter.
- Hva som er riktig pris i en ordning med brukervalg er avhengig av flere forhold. Hvis prisen legges for høyt, vil leverandørene kunne ta ut for stort overskudd og ha få insitamenter til effektivisering. Hvis prisen legges for lavt, vil det ikke være nok leverandører som vil ønske å levere tjenesten.

Hvordan prisfastsettingen bør gjøres, må tilpasses hver enkelt tjenestes særpreg og hva som kan anses som en enhet av tjenesten.

- I skoler og barnehager kan det beregnes en pris per elevplass eller barnehageplass. Prisen kan gjelde for et nærmere bestemt tidsrom (for eksempel per måned eller per halvår). Det vil også være mulig å ha ulike priser for ulike kategorier barn, for eksempel avhengig av alderstrinn og/eller spesielle behov – og (i barnehager) om det er heltidsplass eller deltidsplass.

Det kan også være aktuelt å ha en grunnbevilgning til spesielle skoler for å sikre tilbudet der. I tillegg må finansieringsordningen sikre tilstrekkelig fleksibilitet til å dekke spesielle tjenester som enkeltelever kan ha krav på.

- For hjembaserte omsorgstjenester og en del andre tjenester, kan det ligge til rette for å beregne pris per time. Det forutsetter at det kan lages et standardisert opplegg for å omregne den tjenesten som gis til et antall timer leverandøren skal bruke på å gi tjenesten. For enkle praktisk hjelp i hjemmet tjenester kan det for eksempel beregnes en enkel timepris og fastsettes en totalpris ut fra antall besøk og antall timer per besøk i en gitt periode.
- I omsorgsinstitusjoner kan det også beregnes pris per plass, differensiert etter ulike kategorier beboere (for eksempel pleietyngde).

Når prisen for en brukervalgtjeneste skal beregnes, vil det naturlige være å ta utgangspunkt i hva det koster kommunen å leverer tjenestene før det innføres brukervalg. Det er da viktig å sikre at beregningen inneholder alle relevante kostnader - både variable og faste - etter samme prinsipp som private tjenesteytere vil måtte legge til grunn i sine kostnadskalkyler.

Den kalkulerte prisen på tjenesten må i tillegg til driftskostnader inkludere kapitalkostnader og andel av felleskostnader

Det må dessuten tas stilling til om prisen skal baseres bare på dagens kommunale kostnader, eller om den skal inneholde et element av prispress (effektiviseringspress) Slikt press kan legges inn på flere måter. For eksempel kan prisen settes til dagens kostnader minus en viss prosent for forutsatt effektivisering. Det kan også innhentes prisanslag eller mer formelle pristilbud fra andre leverandører før kommunen fastsetter sin stykkpris.

I de ordningene med brukervalg som er innført i Norden til nå, er det ikke lagt opp til priskonkurranse, bare konkurranse på kvalitet. Det er også mulig å tenke seg en ordning der leverandørene i hvert fall i noen grad også konkurrerer på pris. Leverandørene kan for eksempel gi pristilbud som en del av anbudsinnhentingene før det inngås rammeavtaler, og kommunen kan inngå avtaler utelukkende med de leverandørene som tilbyr de laveste prisene.

De danske lovbestemmelsene om plikt for alle kommuner til å innføre brukervalg på hjemmetjenestene inneholder en åpning for at det kan legges opp til priskonkurranse. Se nærmere beskrivelse av denne ordningen i kapittel 2.2.2.

Det må også tas stilling til om tjenesteleverandørene bare skal motta stykkpris for utførte tjenester, eller om de også skal få en grunnbevilgning eller bevilgning til spesielle formål som holdes utenfor stykkprisen. Slike bevilgninger utenom stykkprisen kan være aktuelt for kommunale skoler, og er også et prinsipp som brukes i den statlige finansieringen av sykehusene.

I nettverkskommunene er det utviklet flere ulike modeller for prising av brukervalgtjenester. Larvik kommune har utviklet en modell for beregning av elevsjekk ved brukervalg i skolen. Oslo, Kristiansand og Trondheim kommuner har utviklet hver sine modeller for prising av hjemmehjelpstjenester. Modellene er nærmere omtalt i kapittel 2.1.1 (Larvik) og kapittel 5.8.2.

3.8.3 Budsjettering og økonomistyring

En brukervalgordning vil i seg selv ikke ha betydning for hva kommunen totalt sett må budsjettere med for å få utført de aktuelle tjenestene. På samme måte som ved ordinær kommunal tjenesteproduksjon må budsjetteringen ta utgangspunkt i behovet for tjenestene, hvor langt kommunen skal dekke dette behovet og hva man regner med at dette totalt sett skal koste.

Hvordan kommunen skal budsjettere for den delen av tjenesteytingen som gjøres av kommunen selv, vil være avhengig av hvordan tjenesteytingen er organisert.

- Hvis brukerne skal kunne velge mellom både kommunale og private tjenesteytere, bør budsjettet til de(n) kommunale tjenesteyteren(e) i prinsippet finansieres fullt ut av betalingen for de tjenestene som leveres. Budsjettfullmaktene må imidlertid utformes slik at de gir tilstrekkelig stabilitet og rom for økonomiske disposisjoner i den løpende driften – basert på et anslag for det konkrete tjenestevolumet.
- Hvis brukerne bare skal kunne velge mellom ulike kommunale tjenesteytere (for eksempel ulike kommunale skoler) må det også etableres ordninger som tilpasser

budsjettet og budsjettfullmaktene til hver tjenesteyter (skole) etter omfanget av de tjenestene som ytes. I slike tilfeller kan det imidlertid også være hensiktsmessig å legge inn grunnbevilgninger, eller andre ordninger som innebærer at ikke alle pengene følger brukerne direkte, til noen eller alle tjenesteyterne. Dette kan gjelde når for eksempel kostnadsstruktur eller behovet for å sikre elevrettigheter tilsier det. Dette er gjort i Larvik kommunes beregning av elevsjekk, se kapittel 2.1.1.

3.9 Kapasitetsrammer og fleksibilitet

Kapasiteten i en tjenesteproduksjon er – enkelt sagt – knyttet til:

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

Fleksibiliteten er tilsvarende avhengig av:

- hvor enkelt eller vanskelig det er å regulere bemanningen opp eller ned,
- hvor enkelt eller vanskelig det er å skaffe nye eller avvikle gamle lokaler og anlegg.

For tjenester som er knyttet til bygninger og anlegg, som skoler, barnehager, sykehjem og andre institusjoner, vil bygningene og anleggene utgjøre klare kapasitets- og fleksibilitetsbegrensninger for hver enkelt leverandør. Slike begrensninger kan raskt få betydning for hvor fritt valg brukerne i praksis vil kunne få. Det må etableres klare prosedyrer og kriterier for hvordan inntaket og køen skal reguleres dersom det søker flere brukere til en tjenesteleverandør enn leverandøren har kapasitet til å levere.

Det må også klarlegges hva som skal skje dersom det søker færre brukere til en leverandør enn det leverandøren må ha for å drive forsvarlig. Det kan oppstå situasjoner der leverandøren ikke lenger finner å kunne tilby tjenesten. Kommunen må da ha beredskap til å skaffe samme tjeneste fra andre – enten fra kommunen selv eller fra andre leverandører.

Slike situasjoner kan også oppstå mellom ulike kommunale leverandører, for eksempel skoler eller barnehager. Her vil kommunen i prinsippet ha et valg mellom å legge ned en skole/barnehage og bygge ut en annen – eller å regulere inntaket slik at eksisterende kapasitet utnyttes fullt ut.

Det kan imidlertid også tenkes mellomløsninger som innleie/utleie av lokaler eller midlertidige bygningsløsninger ved bruk av paviljonger. Det vil i mange tilfeller være mulig å finne tilpasninger som gir større fleksibilitet enn hva man i utgangspunktet har antatt. Hva som kan eller bør være løsningen i slike saker vil være helt avhengig av de lokale forholdene og hva som er praktisk og økonomisk mulig å gjennomføre.

For tjenester som ikke er knyttet til faste anlegg, slik som praktisk hjelp i hjemmet, vil kapasiteten og fleksibiliteten i stor grad være knyttet til personalet.

Her vil det være enklere å sikre at valget er helt fritt, fordi det er enklere å skaffe økt bemanning enn å bygge nye anlegg. Tjenesteleverandørene kan imidlertid også i slike tilfeller ha reelle begrensninger i kapasiteten på kort sikt, og det må klarlegges konkret

hvordan dette i så fall skal håndteres og hvilket ansvar som i så fall skal påligge tjenesteleverandøren og kommunen.

Tjenesteleverandørene vil også ha begrenset fleksibilitet til å redusere bemanningen i de tilfellene der leverandørens tjenestevolum går ned. Dette reguleres av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og avtaleverket.

3.10 Politisk styring

3.10.1 Hvordan kan politikerrollen påvirkes av brukevalg ?

Uansett hvilken form den lovbestemte kommunale tjenesteytingen organiseres i, er det de folkevalgte ansvar at tjenesten er tilgjengelig for innbyggerne og at den holder den kvalitet som er vedtatt av statlige myndigheter eller av kommunen.

Brukervalgordninger kan føre til at politikerrollen endrer innhold.

Hvor stor betydning denne endringen får for det samlede politiske arbeidet, vil 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 vesentlig.

Et viktig trekk i omstillings- og utviklingsarbeidet i kommunene de seneste årene har vært styrke forholdet til innbyggerne som brukere av kommunens tjenester. Økt fokus på brukerundersøkelser og konkrete kvalitetskrav til tjenestene, økt delegering av myndighet til de tjenesteproduserende enheter og ulike former for brukerstyring av tjenesteproduksjonen, er eksempler på dette. Dette har utfordret den tradisjonelle politikerrollen og bidratt til endring og utvikling av både rollen som folkevalgt, den politisk organiseringen og de lokaldemokratiske prosessene i mange kommuner.

Brukervalg kan sees som et ledd i og en videreføring av disse trendene. Mange oppfatter brukervalg og retten til å velge sin tjenesteprodusent som en viktig demokratisk rettighet i seg selv. Hvordan dette vil påvirke utviklingen av politikerrollene og lokaldemokratiet, er det ikke mulig å ha full oversikt over i dag. Men erfaringer fra Sverige og Danmark og trender i utviklingen i Norge kan gi grunnlag for noen antakelser:

- Innføring av brukervalg styrker og tydeliggjør innbyggernes rolle som brukere, klienter eller kunder. Det er grunn til å tro at dette i sin tur vil tydeliggjøre og styrke den folkevalgte ombudsrollen, hvor nær kontakt med brukere og brukergrupper og deres rettigheter og erfaringer med innhold, omfang og kvalitet på tjenestene vil bli sentrale og etterspurte politiske oppgaver.

Dette er imidlertid ikke en passiv ombudsrolle der politikerne venter på henvendelser fra brukerne. Brukervalgordninger vil kreve at politikerne kan definere innholdet i de tjenestene som skal tilbys – både når det gjelder mengde/omfang og kvalitet. Det vil også kunne bli et økt fokus på å fastsette konkrete minstestandarder.

- Innføring av brukervalg forutsetter en omstrukturering av virksomheten, både internt i kommunen og i forholdet til tjenesteprodusentene. Særlig viktig er det å tydeliggjøre skillet mellom rollene som myndighet, bestiller og utfører. I en slik struktur er det mindre plass for politisk detaljstyring av drift og tjenesteproduksjon. Dette vil forsterke behovet for mer overordnede politikerroller, og demokratiske prosesser som tilrettelegger for styrende fordelings- og prioriteringsdebatter.

En utstrakt innføring av brukervalg vil innebære at en av de viktigste politiske oppgavene vil være å utvikle og fastlegge prinsippene, hovedlinjene og strategiene for hvert tjenesteområde. Politiske styringsvedtak må omfatte de økonomiske rammebetingelsene for tjenestene, hvordan tjenestene skal fordeles på / tildeles til brukerne og hvilket kvalitetsnivå tjenestene skal ha. Dette vil av de fleste bli oppfattet som en positiv utvikling, men det kan også få negative konsekvenser dersom dette bli en ensidig utvikling og ikke suppleres med utvikling av andre sider av rollen som lokalt folkevalgt og det politiske styringssystemet.

Dette forutsetter også at det bygges opp informasjons- og rapporteringsrutiner for de folkevalgte, slik at de kan ha den nødvendige overordnede kontroll med resultatene og erfaringene fra tjenesteproduksjonen. Uten slik informasjon kan de folkevalgte ikke vurdere om det er behov for å justere rammene, prinsippene og strategiene for de innførte brukervalgordningene.

- Økt fokus på innbyggernes rolle som brukere kan gi grunnlaget for en utvikling hvor innbyggernes brukerrolle blir den sentrale relasjon til kommunen. Dette kan skje på bekostning av borgerrollen, hvor idealet er innbyggere som aktive deltakere i lokaldemokratiet, både som folkevalgte og velgere.

Faren med en slik utvikling er at politikken i for stor grad blir individualisert. Det kan innebære for sterk fokusering på snevre fag- og sektorinteresser til fortrenghet for helhetlige perspektiv på fordeling og prioritering av kommunens ressurser. Det kan også føre til at engasjementet omkring kommunens tilrettelegging og påvirkning av lokalsamfunnsutviklingen reduseres.

- Et godt fungerende lokalsamfunn skal tilby gode tjenester – både offentlige og private. Det skal også legges grunnlag for næringsutvikling og kunne tilbys arbeidsplasser for befolkningen. Mange ser innføring av brukervalg som en del av næringsutviklingsarbeidet, der de lokale politikerne har en viktig oppgave.

Dette kan i særlig grad gjelde en del distriktskommuner, hvor utvikling av nye arbeidsplasser i stor grad må bygge på muligheter ut fra lokale behov og forutsetninger. En brukervalgordning der det også legges til rette for at det kan leveres tilleggstjenester, kan gi muligheter for økt samlet tjenestevolum i lokalsamfunnet. Dermed kan det både føre til at det etableres nye småbedrifter, eller at etablerte virksomheter kan øke sitt volum og sitt kundegrunnlag.

Det vil være en viktig politisk oppgave å tilrettelegge og i nødvendig grad gi rammebetingelser for en slik utvikling.

Det vises også til Rogalandsforsknings rapport "Friere brukervalg og lokaldemokratiet" - RF-rapport 2003/110 - på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

3.10.2 *Evaluering, oppfølging, videreutvikling og tilpasning av ordningene*

Når en kommune innfører ordninger med brukervalg, vil det være viktig også å følge opp og evaluere ordningen etter hvert, for å få vite om:

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

Det må derfor etableres rutiner som kan gi grunnlag for dette. Forhold som det må skaffes opplysninger om er:

- kvaliteten på tjenestene – sett i forhold til vedtatt kvalitetsnivå,
- oppfølging av andre bestemmelser som gjelder for den aktuelle tjenesten,
- brukernes bruk av ordningen – hvor mange som velger hva, og omfanget av leverandørbytter underveis,
- brukertilfredshet med ordningen som helhet – både informasjon, tilgjengelighet og tjenesteutførelse,
- erfaringer med de ulike tjenesteleverandørene,
- erfaringer med kommunens avtaler med og rutiner for oppfølging av leverandørene,
- erfaringer med leverandørmarkedet generelt.

Noen av disse forholdene kan registreres løpende og rapporteres til politikerne og omverdenen i kommunens årsmeldinger, mens noen kan kreve grundigere undersøkelser og egne evalueringsrapporter.

Det vil også være nyttig om det allerede ved innføring av ordningen nedfelles klare mål og kriterier som ordningen kan evalueres i forhold til.

Del 4

Brukervalg i skolesektoren

4 Brukervalg i skolesektoren

4.1 Innledning og sammendrag

4.1.1 Innledning

Fritt skolevalg kan tenkes både for grunnskolen og for videregående skoler.

Noen fylkeskommuner har allerede ordninger med fritt skolevalg i videregående skoler. Inntaket er i noen fylkeskommuner regulert av karakterer, i andre fylkeskommuner av andre kriterier. Noen ordninger innebærer at pengene følger eleven, andre ikke.

I brukervalgnettverket er vurderingene på skolesektoren knyttet til grunnskolen, og den videre framstillingen nedenfor er konsentrert om dette.

Etter opplæringsloven har alle barn plikt til grunnskoleopplæring, og rett til å få sin opplæring i den offentlige (kommunale) skolen de sokner til som nærscole. Barn kan imidlertid også få denne opplæringen på annen måte enn på den kommunale skolen. Dette kan skje ved at foreldre eller foresatte tar ansvar for opplæringen under kommunens tilsyn, eller ved at eleven tas inn i en privat grunnskole godkjent av departementet etter friskoleloven. På dette grunnlag kan det sies at det allerede eksisterer en form for brukervalg når det gjelder grunnskoleopplæring.

Friskoler godkjennes av staten og er ikke en del av kommunenes skoletilbud.

Når det gjelder kommunale skoler er det etablert praksis i mange kommuner at elever kan flyttes til en annen skole enn nærskolen når det synliggjøres behov og grunner for dette. I de fleste kommuner er det vanlig at slike søknader oppfylles så sant det er ledig plass ved den ønskede skolen. I noen grad er det også blitt vanlig å synliggjøre særlige positive forhold eller spesielle tilbud ved enkelte skoler. I enkelte kommuner er noen skoler blitt profilert og framhevet som mønsterskoler for framtidsrettet pedagogisk og sosialt utviklingsarbeid.

Det nye i de ordningene med fritt skolevalg som beskrives i denne veilederen, er todelt:

- Skolene skal kunne utvikle og synliggjøre sin spesielle profil for å motivere elever/foresatte til å søke eleven inn på skolen.
- Skolene finansieres ved at pengene følger eleven, etter nærmere konkretiserte nøkler.

Konkrete eksempler på fritt skolevalg er beskrevet i kapittel 2.

4.1.2 Hva taler for og hva taler mot innføring av brukervalg i skolen?

De viktigste argumentene for fritt skolevalg er at det kan:

- møte utfordringen i kunnskapssamfunnet,
- styrke og profilere skolens rolle og oppgaver i samfunnsutviklingen,
- gi elever og foreldre/foresatte større mulighet til å dekke individuelle ønsker og behov,
- utvikle og styrke kontakten og samarbeidet mellom skolen og hjemmet,
- gi positiv konkurranse mellom kommunens skoler,
- være et redskap for skoleutvikling og profilering av den enkelte skole,
- bidra til å møte utfordringen fra private skolealternativer.

De viktigste innvendingene mot fritt brukervalg i skolen er at det kan føre til:

- en individualisering som kan oppleves som en trussel mot enhetsskolens prinsipp om like rettigheter og muligheter for alle uansett bosted, bakgrunn og økonomiske ressurser,
- en utvikling av forskjeller skolene i mellom som kan føre til elitepregede "A-skoler" og "B-skoler" som blir hengende etter pedagogisk, anleggsmessig og utstyrmessig,
- et uheldig press på elever og foreldre om å velge seg bort fra sin nærmiljøskole og dermed legge grunnlaget for at eleven taper kontakten med sitt nærmiljø og det sosiale og kulturelle nettverk som er et viktig element i et barns oppvekst.

Kommuner som innfører brukervalg i skolesektoren må være oppmerksom på slike innvendinger, og utforme ordningene slik at mulige negative konsekvenser unngås så langt det er råd.

4.1.3 Sentrale problemstillinger ved fritt skolevalg

• **Hvilke klassetrinn ordningen skal omfatte**

Det kan være grunn til å ha separate vurderinger for ulike årsklasser. Det kan for eksempel være større ønsker om og grunner for fritt skolevalg i ungdomsskolen enn i barneskolen og skolefritidsordningen

• **Inntak av elever**

Kommunene har plikt til å ta inn alle elever som søker til kommunens grunnskoler. Etter loven har eleven rett til plass på sin nærmiljøskole, definert ved kommunens skolekretsinnndeling. Ved fritt skolevalg må dette reguleres nærmere. Det må lages retningslinjer for hvordan søknader til konkrete skoler skal prioriteres hvis det søker flere enn skolen har plass til. Retningslinjene må omfatte både førstegangsinntak og skifte av skole senere i skoleløpet.

• **Skoleskyss**

Det må klargjøres i hvilken grad en elev fra et annet nærmiljø skal få dekket utgiftene til skoleskyss til den valgte skolen utover det eleven ville hatt krav på om hun/han gikk på sin egen nærmiljøskole.

- **Fysiske rammebetingelser**

Det kan ved fritt skolevalg oppstå en situasjon hvor det er flere søkere enn plasser ved skolen. Det må derfor avklares hvordan skolen skal håndtere en slik situasjon. Alternativene kan være inntaksbegrensninger eller at skolen kan sette opp midlertidige lokaler eller leie plass i nærliggende skoler eller andre passende bygninger.

Fritt skolevalg kan også føre til at enkelte skoler får færre elever enn planlagt, med ledige skoleanlegg og lokaler som resultat. Det må avklares hvordan skolen skal håndtere en slik situasjon.

- **Personalmessige rammebetingelser**

Brukervalg kan føre til at en skole kan få mangel på lærere dersom det melder seg flere eleven enn planlagt, eller overtallige lærere dersom det melder seg færre eleven enn planlagt.

De fleste lærere er tilsatte i kommunen, ikke ved den enkelte skole, og kan derfor overføres mellom skolene etter behov. Dette kan bli aktuelt både som følge av endringer i antall elever, eller for å dekke skolens profil og pedagogiske tilbud. Det er viktig at både planlegging og gjennomføring av slike overføringer skjer i nær kontakt og samarbeid med de lærere dette gjelder, og at spillereglene i lov og avtaleverk følges nøye.

- **Økonomi**

Dersom det frie skolevalget skal innebære en ordning hvor pengene følger den enkelte elev (elevsjekk) må følgende spørsmål avklares:

- Hvilke elementer skal inngå i elevsjekken, og hvilke skal eventuelt holdes utenfor og gis som grunnbevilgning eller bevilgning til spesielle formål ?
- På hvilket grunnlag skal skolen budsjettere når antall elever varierer – i hvilken utstrekning skal pengene følge eleven også ved flytting under skoleåret ?
- I hvilken grad skal det tas hensyn til behov for spesialundervisning, og hvordan skal kommunen sikre nødvendig fleksibilitet for at elever med spesielle behov får de ressursene de har krav på etter lovverket ?
- I hvilken grad skal det tas hensyn til ulik kostnad pr lærer på grunn av ulik kompetanse og ansiennitet ?

- **Kvalitetssikring**

Kommunen er ansvarlig for at kommunens skoler tilfredsstillter den faglige standard og det faglige nivå som kreves i lover og forskrifter. Kravene er dels beskrevet i opplæringsloven og forskrifter til loven, herunder læreplaner og krav til organisering av og kvalitet i undervisningen og virksomheten i skolen. I tillegg er det i lov og forskrifter gitt bestemmelser om kompetansekrav for rektor og personale i skolen.

- **Profilutvikling og informasjon til brukerne**

Det må gis god informasjon både om selve valgordningen og hva de ulike valgene innebærer. Informasjonen om valgordningen og inntakskriterier må utarbeides og gis av kommunen sentralt. Informasjon om innholdet i de enkelte skolene må tilpasses det kommunen og skolene ønsker å legge vekt på – enten det er skoleprofil, resultater eller andre opplysninger. Dette bør utarbeides lokalt, men samordnes av kommunen, blant annet for å sikre at informasjonen gir korrekte og faktabaserte opplysninger som også kan etterprøves. I forbindelse med profilutviklingen må kommunen forsikre seg om at alle skolene har forsvarlig kvalitet for alle elevene på den tjenesten de er pålagt å yte.

Utvikling av skoleprofiler hvor de enkelte skoler synliggjør sin egenart og sine spesielle tilbud, vil bidra til at valgmulighetene blir klarere og valgene enklere og sikrere, både for skolen og eleven.

Skoleprofiler kan også gjøre det også enklere å kvalitetsbeskrive tilbudet og gi grunnlag for planlegging, budsjettering og kontroll og tilsyn med at ordningen holder faglig og kvalitetsmessig mål.

- **Tilleggstjenester**

Tilleggstjenester, det vil si tjenester mot betaling og utover det ordinære skoletilbudet, vil kunne være med på å profilere skolen i den retningen den ønsker å framstå. Dette reiser imidlertid vanskelige avgrensings spørsmål mot de skoletjenestene som kommunen er forpliktet til å levere gratis. Eventuelle tilleggstjenester mot betaling må helt klart være slik at de ikke kan defineres å være innenfor det som skal være grunnskolen undervisningstilbud etter lov og forskrift. Spørsmålet om å tilby tilleggstjenester må derfor vurderes nøye for hvert enkelt tilfelle.

4.2 Hvilke tjenester i skolesektoren egner seg for brukervalg ?

4.2.1 Generelt

Tjenestene (undervisningen) i grunnskolen er i stor grad bestemt av statlige retningslinjer og minstekrav, men det er også betydelig rom for lokale variasjoner.

Brukervalget for grunnskoler må omfatte alle de tjenestene som gis ved skolene i forbindelse med den ordinære undervisningen. Det kan imidlertid være grunner til å ha separate vurderinger for ulike årsklasser. Det kan for eksempel være større ønsker om og grunner for fritt skolevalg i ungdomsskolen enn i barneskolen og skolefritidsordningen

En viktig rettighet for elevene er opplæringslovens bestemmelser om rett til spesialundervisning når skolens ordinære tilbud og undervisning ikke gir eleven tilfredsstillende utbytte. Det er skolens ansvar å legge til rette for et slikt tilbud når en sakkyndig vurdering gir grunnlag for dette. Eleven har da rett til å få slik tilrettelagt undervisning på sin egen nærscole.

På den annen side kan spesiell tilrettelegging for fysiske funksjonshemninger eller andre spesialtilbud ved en bestemt skole gi elever som har slike behov en forsterket

grunn til å kunne velge seg til slike skoler. Men også her har eleven krav på denne typen tilrettelegging ved nærskolen.

4.2.2 *Opplæringspolitiske grunnsyn, holdninger og verdier*

En felles grunnskole med like rettigheter og muligheter for alle er lovfestet og står sterkt i folks bevissthet. Elevene skal ha tilpasset undervisning etter hver enkelts forutsetninger og behov. Både blant politikere, foreldre/foresatte og pedagogisk personale i grunnskolen forsvares disse verdiene aktivt.

I den løpende verdidebatten om grunnskolen er det likevel reist viktige spørsmål knyttet til disse idealene og konsekvensene av dem:

- Er idealet om like utviklingsmuligheter, og hjelp og støtte til den enkelte elev ut fra individuelle behov og forutsetninger bare blitt en rettighet for de svake elevene, og ikke et grunnlag for motivasjon, tilrettelegging og støtte for de særlig flinke eller ressurssterke elevene ?
- Har likhetsidealet og solidaritetsidealet ledet til en skole tilpasset en gjennomsnittselev som ikke finnes ?
- Hvor stor grad av dynamikk, forskjeller, individuell tilpasning og løpende utvikling kan legges inn i grunnskolen uten at de grunnleggende idealer og verdier brytes eller utfordres for sterkt ?

En utvikling av brukervalg i skolen må ta hensyn til og drøftes i dette perspektivet.

Et argument som kan forsvare friere valg, er at valgmuligheter er en viktig demokratisk rettighet i seg selv. Det å gi eleven muligheten til å utvikle sine individuelle ferdigheter og motta et tilbud tilpasset sine spesielle interesser og behov, er dessuten en verdi godt forankret i de idealene som grunnskolen bygger på.

En viktig forutsetning for brukervalg i skolen er imidlertid at eventuelle spesialtilbud utviklet for å gi en enkelt skole en spesiell profil ikke skjer på bekostning av det tilbudet skolen er forpliktet til å gi.

Det er også uttrykt frykt for at vellykkede skoler tiltrekker seg både det beste pedagogiske personalet og de mest ressurssterke elever og foresatte og får positiv oppmerksomhet også hos bevilgende politiske myndigheter. Dette kan på lengre sikt utvikle elitepregede "A-skoler" og "B-skoler" som ikke makter å følge opp utviklingen og blir hengende etter både pedagogisk og når det gjelder kvalitet på personale, skoleanlegg og utstyr. I så fall kan fritt skolevalg bli en trussel mot enhetsskolen og ikke et positivt element i utviklingen av denne.

4.2.3 *Pedagogiske og administrative utfordringer*

Grunnskolen står foran omfattende utfordringer og er midt oppe i store endringer. Dette skjer både gjennom endret lovgiving, utvikling av læreplaner, endrede organisasjons- og ledelsesformer og pedagogiske utviklingstiltak. Forankringen av brukervalg i skolen må bygge på og tilpasse seg dette.

Brukervalg i skolen legger til rette for at hver enkelt skole kan utvikle sin egen profil

med spesielle tilbud til elevene, men innenfor rammen av enhetsskolens læreplaner. Det må da både utvikles et pedagogisk og praktisk opplæringsopplegg og et opplegg for å informere elever og foresatte om dette.

I tillegg kommer administrative oppgaver for skoleledelsen, kontaktlærer og det øvrige personalet ved skolen. Fritt skolevalg kan gi nye og spesielle oppgaver når det gjelder utvikling av og informasjon om skolens spesielle profil, inntak av elever, organisering av elevgrupper, organisering av skoledagen og undervisningen, organisering av lærernes arbeidstid og kontakten med foreldre/foresatte.

Arbeidet må derfor ta utgangspunkt i skolens egenart. De enkelte skolene må trekkes aktivt inn i arbeidet på en måte som oppleves meningsfylt, både for skoleledelsen og skolen øvrige personale. Det må imidlertid også sikres at ikke alle skoler utvikler seg i samme retning. Det må tilstrebes et visst mangfold av ulike profiler.

4.3 Forholdet til ansatte

Lærernes rettigheter og plikter i ansettelsesforholdet reguleres av arbeidsmiljøloven og avtaleverket mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette vil kunne få betydning for en ordning med fritt skolevalg dersom ordningen fører til for mange eller for få lærere ved enkelte skoler.

Kommunene har nå overtatt det fulle arbeidsgiveransvaret for lærerne, herunder ansvar for lønns- og arbeidsvilkår. I det ligger også ansvaret for de lokale forhandlinger som eventuelt må gjennomføres for å tilpasse lærernes arbeidsvilkår og arbeidstid til det som følger av fritt skolevalg.

Lærerne tilsettes nå som hovedregel i kommunen, men med plikt til å tjenestegjøre ved en eller flere bestemte skoler etter arbeidsgivers pålegg. Det innebærer at en lærer i prinsippet må akseptere å flytte sitt arbeidssted fra en skole til en annen i kommunen dersom det oppstår arbeidsmangel ved den skole han/hun er plassert ved.

Etter 1.august 1999 finnes det ved de fleste skoler lærere med to typer tilsetingsvilkår.

Lærere tilsatt før 01.08.99 er tilsatt med rettigheter etter den tidligere grunnskoleloven. Det betyr at fast tilsatte lærere ved arbeidsmangel ved egen skole kan pålegges å utføre sitt arbeid ved en annen skole i kommunen, men kan ikke sies opp som følge av arbeidsmangel dersom kommunen ikke kan skaffe dem arbeid ved noen av kommunens skoler.

Lærere tilsatt etter 01.08.99 er tilsatt med rettigheter etter arbeidsmiljølovens alminnelige regler. I noen kommuner vil det også ennå finnes lærere som er tilsatt på den enkelte skole, ikke i kommunen som sådan. Det er uklart hvor sterkt denne rettigheten står dersom det oppstår arbeidsmangel ved den skolen læreren er tilsatt og arbeidsgiver krever at arbeidet må utføres ved en annen skole. I de fleste tilfeller vil det være i begge parter interesse at arbeidet kan utføres ved en annen skole så lenge arbeidsmangelen ved den skolen læreren er tilsatt består.

Selv om det arbeidsrettslige prinsippet er klart, kan det tenkes tilfeller hvor det kan bli vanskelig eller urimelig å kreve flytting av arbeidssted. Store avstander mellom hjem og

nytt arbeidssted, vil kunne innebære at det vil være urimelig å kreve flytting av arbeidssted. Det finnes lite praksis og erfaring med denne typen problemer. Dersom de skulle oppstå, må den løses gjennom konkrete drøftinger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

4.4 Kommunens ansvar – brukernes rettigheter

4.4.1 Sikring av tjenestekvalitet

Kommunen er ansvarlig for at kommunens skoler tilfredsstillende den faglige standard for virksomheten og de øvrige kravene som er satt i lover, forskrifter og andre bestemmelser om skolene. Kravene er dels beskrevet i opplæringsloven og forskrifter til loven, herunder læreplaner og krav til organisering av og kvalitet i undervisningen og virksomheten i skolen. I tillegg er det i lov og forskrifter gitt bestemmelser om kompetansekrav for rektor og personale i skolen.

4.4.2 Tildeling av skoleplass

Grunnlaget for å fastsette inntakskriterier og klarlegge de valgmuligheter ordningen skal gi, finnes i opplæringsloven § 8-1. En elev har etter loven rett til å gå på den skolen som ligger i nærmiljøet til eleven (den nærmeste skolen). Kommunen kan i forskrifts form bestemme hvilken skole som er nærmiljøskolen i ulike områder (skolekretser).

Denne rettigheten må legges til grunn og ivaretas i inntakskriteriene ved fritt skolevalg. Det betyr at elever fra andre områder (skolekretser) i kommunen bare kan tas opp i en annen skole enn elevens nærmiljøskole dersom det er ledig kapasitet ved skolen når denne skolens nærelever har fått sin rettmessige plass.

Opplæringsloven § 8-1 hjemler også retten til å søke seg overført til en annen skole enn nærmiljøskolen. Inntakskriteriene til skolevalg må bygge på denne hjemmelen. Forøvrig må inntakskriteriene klargjøre forholdet og prioriteringsrekkefølgen mellom:

- elever fra skolens nærmiljø som har førsterett etter loven,
- elever som søker skolen på grunn av bestemte ønsker ut fra skolens profil.

Det må også klargjøres hva som skal legges til grunn ved prioritering mellom elever når det er flere søknader enn skolen har plass til og søkerne ikke tilhører skolens nærmiljø. Kriteriene for dette bør da sees i lys av den profilen skolen har synliggjort og som dermed er grunnlaget for elevens ønsker.

Inntaksreglene må også ha bestemmelser om inntak av elever underveis i skoleåret, og om mulighetene for å avslutte eller flytte fra skolen underveis i skoleåret.

Kommunen må også klargjøre om en elev fra et annet nærmiljø skal få dekket utgiftene til skoleskyss til den valgte skolen utover det eleven har krav på til sin egen nærmiljøskole.

4.4.3 Klage

a) Klage på inntak

Vedtak om tildeling eller avslag på søknad om skoleplass er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette gir rettigheter etter forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, blant annet om samtidig begrunnelse av vedtaket og klageadgang dersom søknaden ikke imøtekommes.

Hvordan begrunnelsen skal utformes, og hva som ved et avslag kan være klagegrunnlag, vil bero på bestemmelser i opplæringsloven og hva kommunen har bestemt om inntaksgrunnlaget (inntakskriteriene) og konkurransereglene dersom det er flere søkere enn elevplasser.

I hvilken grad brukeren (søkeren) også har partsrettigheter i forhold til andre brukere (søkere), er i henhold til forvaltningsloven avhengig av om tjenesten tildeles som:

- En rettighet basert på forhold ved den enkelte søker (i prinsippet ubegrenset kapasitet og tildeling til alle som fyller nærmere bestemte krav).
- En rettighet utlyst som konkurranse, og som oppnås i konkurranse med andre søkere (ved kapasitetsbegrensninger, for eksempel inntak i bestemt skole i en ordning med fritt skolevalg).

I det første tilfellet kan brukeren (søkeren) klage på saksbehandlingen og vurderingen av seg selv i forhold til de kravene som er satt opp. Men søkeren vil ikke ha partsrettigheter (innsynsrett) i forhold til andre søkere.

I det andre tilfellet vil brukeren (søkeren) ha partsrettigheter (innsynsrett) i forhold til alle andre søkere.

b) Klage på innholdet

Elever og foresatte har også anledning til å klage på innholdet i skolen, hvis de mener det ikke er i tråd med det de har krav på. Også ved brukervalg i skolen kan dette bli aktuelt. Grunnlaget kan for eksempel være at det tilbudet som skolen har profilert ikke holder den lovede kvalitet når det gjelder innhold, omfang eller faglig fordypning.

4.5 Oppfølging av enkeltkolene - spørsmål om tilleggstjenester

4.5.1 Krav til og oppfølging av skolene

Kommunen er ansvarlig for at kommunens skoler tilfredsstill den faglige standard for virksomheten og andre forhold som kreves i lover, forskrifter og andre bestemmelser. Fritt valg mellom ulike kommunale skoler endrer ikke kommunens behov for å følge opp de enkelte skolene når det gjelder dette.

Dersom det inngås avtale om muligheter for så velge skoler i andre kommuner, er elevens hjemkommune i prinsippet ansvarlig for at tilbudet holder mål i forhold til opplæringsloven og de fagkrav som gjelder for grunnskolen. I praksis vil skolekommunens tilsyn og ansvar for den skolen det gjelder tilfredsstill også hjemmekommunens krav.

4.5.2 Spørsmål om tilleggstjenester

Tilleggstjenester, det vil si tjenester mot betaling og utover det ordinære skoletilbudet, vil kunne være med på å profilere skolen i den retningen den ønsker å framstå. Dette reiser imidlertid vanskelige avgrensings spørsmål mot de skoletjenestene som kommunen er forpliktet til å levere gratis som en del av grunnskolens opplæringstilbud etter bestemmelsene i opplæringsloven § 2-15.

- Et argument for at skolen bør kunne tilby om tilleggstjenester, er ønske om ytterligere individualisering og forsterkning av en skoles profil og tilbud til enkeltelever med særlige forutsetninger eller særlige behov. Graden av og profilen på slike tilleggstjenester vil kunne være med på å profilere skolen i den retningen den ønsker å framstå, og bidra til å frambringe resultater som gjør skolen mer attraktiv for disse elevene.
- Et argument mot tilleggstjenester er prinsippet om gratis grunnskole for alle. En individualisering av tilbud kan oppleves som en trussel mot enhetsskolen og det grunnleggende prinsipp om like rettigheter og muligheter for alle uansett bakgrunn og økonomiske ressurser.

Eventuelle tilleggstjenester mot betaling må helt klart være slik at de ikke kan defineres å være innenfor det som skal være grunnskolens undervisningstilbud etter lov og forskrift. Spørsmålet om å tilby tilleggstjenester må derfor vurderes nøye for hvert enkelt tilfelle.

Dersom skolene gis anledning av kommunen til å tilby tilleggstjenester, er det viktig å regulere hvordan de skal kunne informere om dette. Det må sikres at brukerne ikke opplever et kjøpepress.

Det må også avklares hvordan slike tjenester skal prises, og i hvilken grad det skal legges inn inntektskrav i budsjettene knyttet til dette. Slike tjenester kan også bli belagt med merverdiavgift dersom de ikke faller inn under unntakene i særlov (opplæringsloven) eller andre unntaksbestemmelser gitt av sentrale myndigheter.

I tillegg må det avklares hvordan kommunens ansvar overfor brukerne av slike tilleggstjenester skal reguleres. Her er vil det være et rent forretningsmessig avtaleforhold mellom kommunen og brukeren, og ikke et forvaltningsmessig ansvarsforhold som for de ordinære tjenestene.

4.6 Organisering internt i kommunen

Fritt skolevalg betinger ikke i seg selv noen spesiell intern organisering i kommunen annet enn at:

- det må sikres en samordning av inntaket til skolene slik at alle elever er sikret plass i henhold til de rettighetene de har etter loven,
- det sentralt i kommunen kan beregnes hvordan ressursene skal fordeles mellom den enkelte skole når pengene skal følge eleven.

4.7 Informasjon til brukerne – profilering av enkeltskoler

En av begrunnelsene for fritt skolevalg er at enkeltskolene skal kunne profilere og markedsføre seg spesielt. Dersom en kommune ønsker å utvikle et tilbud om brukervalg, må det utarbeides og gis ut mer omfattende og presist utformet informasjon som gir grunnlag for både førstegangvalg og eventuelle endringsvalg senere i skoleløpet.

Utvikling av profiler hvor de enkelte skoler synliggjør sin egenart og sine spesielle tilbud, vil bidra til at valgmulighetene blir klarere og valgene enklere og sikrere, både for skolen og eleven. Skoleprofiler kan også gjøre det enklere å kvalitetsbeskrive tilbudet og gi grunnlag for planlegging, budsjettering og kontroll og tilsyn med at ordningen holder faglig og kvalitetsmessig mål.

Det må spesielt avklares hva slags informasjon skolene skal kunne profilere seg på. Det kan være spesielle tilbud eller aktiviteter, konkrete resultater eller andre opplysninger. Dette bør utarbeides lokalt ved hver enkelt skole, men samordnes av kommunen, blant annet for å sikre at informasjonen gir korrekte og faktabaserte opplysninger som også kan etterprøves.

Det må informeres om hvordan skolevalget skal gjøres i praksis, og om hvilke kriterier som legges til grunn for inntaket. Informasjonen må tydeliggjøre de rettighetene eleven uansett har, som for eksempel rett til å gå på nærskolen og spesielt tilrettelagt undervisning ved behov.

Det må også gis informasjon om anledning til å sette opp en prioriteringsliste dersom eleven/foreldrene har alternative ønsker dersom primærønsket ikke kan innfris.

4.8 Beregning av pris på tjenesten

Kommunen er kun ansvarlig for å finansiere de kommunale skolene. Friskolene finansieres av staten. Kommunens utfordring er å utforme en ordning der pengene følger elevene (elevsjekk) i de kommunale skolene.

De viktigste spørsmålene som må avklares ved beregning av elevsjekk og budsjettering i kommunale skoler er:

- Hvilke elementer skal inngå i elevsjekken, og hvilke skal holdes utenfor og gis som grunnbevilgning eller bevilgning til spesielle formål ?
- På hvilket grunnlag skal skolen budsjettere når antall elever varierer?
- Skal pengene følge eleven også ved flytting under skoleåret ?
- I hvilken grad skal det tas hensyn til ulike behovene for spesialundervisning eller andre spesielle tiltak ?
- Hvordan skal kommunen sikre at elever med spesielle behov får de ressursene de har krav på etter lovverket ?
- I hvilken grad skal det tas hensyn til ulike kostnader per lærer på grunn av ulike kompetanse og ansiennitet ?

I Norge har Larvik kommune fra 2003 innført en ordning der pengene følger elevene i skolesektoren. Denne ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 2.1.1. Også andre kommuner har konkrete planer om å innføre slike ordninger i løpet av 2004.

4.9 Kapasitetsrammer og fleksibilitet

Kapasitetsutfordringene ved brukervalg i skolen er knyttet både til kapasiteten i bygninger og anlegg, og til bemanning (ansatte) i skolene.

I forbindelse med de endringer i opplæringslova som ble vedtatt av Stortinget våren 2003 ble bestemmelsene om klassedeling opphevet, (jf. Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) Om større lokal handlefrihet i grunnopplæringa). Formålet med lovendringen var ikke at kommunene skulle benytte dette som et sparetiltak. Intensjonen var å bidra til at ressursene som blir satt inn i skolen får best mulig effekt for elevene. Denne endringen har gitt skolene noe større fleksibilitet. Men en nedre grense finnes ved alle skoler, og Stortingets behandling av Opplæringsloven gir klare føringer når det gjelder dette. For eksempel er det nye kravet i loven § 8-2 om organiseringen av elevene i forsvarlige grupper og at hver elev skal være knyttet til en bestemt kontaktlærer rammebetingelser som må overholdes av skolen. Verdt å merke seg er også at Stortinget i tillegg til lovvedtaket i § 8-2 også fattet følgende vedtak: "Stortinget ber Regjeringen gjennom tilsynsordningen påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som sparetiltak. Klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildelingen også etter at bestemmelsen om klassedeling er opphevet". Utdannings- og forskningsdepartementets tolker dette vedtaket som lovgivers presisering av hvor forsvarlighets terskelen går. I så måte vil det dreie seg om et minimum man ikke kan gå under når en tildeler de samlede lærerressurser til skolene. I tillegg må det vurderes om dette minimumsnivået er tilstrekkelig til å få forsvarlige elevgrupper i ulike situasjoner.

Kapasiteten i de enkelte skolebygninger og skoleanlegg gir to ulike typer problemstillinger:

- Mangel på plass når det er flere søkere enn det er plass til på skolen.
- Ledige arealer når det er færre søkere enn skolen er dimensjonert for i forhold til sitt nærmiljø.

Dersom det er flere søkere til en skole enn den har fysisk kapasitet til, må det enten løses ved en begrensning i inntaket, eller gjennom å utvide den fysiske kapasiteten ved å ta i bruk paviljonger eller leide lokaler i nærliggende bygg.

Inntaksbegrensninger er nærmere omtalt i kapittel 4.4.2. Spørsmålet om å ta i bruk andre løsninger må vurderes både i forhold til økonomi og praktiske muligheter, og vil være avhengig av lokale forhold og prioriteringer.

Dersom en skole får ledige arealer på grunn av redusert søkning, oppstår det motsatte problem. Hvordan dette skal løses, er avhengig av hvordan kommunen generelt håndterer slike spørsmål.

Kapasiteten i bemanningen gir tilsvarende problemstillinger:

- Må skolen tilsette eller få overført lærere for å dekke behovet dersom det melder seg flere søkere til elevplassene enn planlagt ?
- Hva med overtallige lærere dersom det melder seg færre elever enn planlagt ved en skole ?

Her er de generelle reglene slik (se også kapittel 4.3):

- Dersom det er overkapasitet av lærere ved en skole og ledige stillinger ved en annen skole, har kommunen som arbeidsgiver styringsrett til å flytte lærere mellom skoler dersom læreren er tilsatt i kommunen, ikke ved den enkelte skole.
- Ved arbeidsmangel for en lærer ved en skole, har den enkelte lærer en tilsvarende rett til å bli flyttet, i stedet for å bli oppsagt på grunn av arbeidsmangel.
- Lærere tilsatt fra og med skoleåret 1999/2000, er tilsatt etter bestemmelser i opplæringsloven/arbeidsmiljøloven, og kan sies opp med tre måneders varsel ved arbeidsmangel dersom det ikke finnes ledig stilling ved noen av de andre av kommunens skoler.

Lærere som er fast tilsatt med rettsvilkår hjemlet i den tidligere gjeldende lov om grunnskolen, kan flyttes til annen skole hvor det er ledig stilling, men ikke sies opp som følge av arbeidsmangel.

Særlige utfordringer kan oppstå ved skoler som får kapasitetsbegrensninger i spesielle fagtilbud. Overføring av ledige lærere fra andre skole vil da kreve at læreren har tilstrekkelig kompetanse i det aktuelle faget.

Del 5

Brukervalg i omsorgssektoren

5 Brukervalg i omsorgssektoren

5.1 Innledning og sammendrag

5.1.1 Innledning

Omsorgssektoren omfatter både institusjonsbaserte og hjemmebaserte tjenester, sykepleie, boligjenester og ulike former for praktisk bistand.

Brukervalgordninger kan i prinsippet innføres på de fleste av omsorgstjenestene. I Nacka kommune i Sverige er det innført brukervalg på både hjemmesykepleie, praktisk hjelp i hjemmet, ledsaging og avløsning og boliger (omsorgsboliger og sykehjem). Se mer detaljert omtale av ordningene i Nacka i kapittel 2.2.1.

I de forsøkene som hittil er gjort i Norge er brukervalg foreløpig begrenset til praktisk hjelp i hjemmet.

5.1.2 Hva taler for og hva taler mot brukervalg i omsorgstjenestene?

De viktigste argumentene for brukervalg i omsorgssektoren er:

- Det gir brukerne større valgfrihet når det gjelder hvem som skal yte dem omsorgstjenester.
- Det gjør brukerne i større grad ansvarlig for sin egen situasjon.
- Det gir brukerne større mulighet til å påvirke innholdet i de tjenestene de mottar.
- Det øker kvaliteten i tjenestene, ved at brukerne velger de tjenesteyterne som gir best kvalitet.

De viktigste innvendingene mot brukervalg i omsorgssektoren er:

- Mange brukere er så syke eller hjelpetrengende at de ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser i et brukervalgssystem.
- Mange brukere mottar flere ulike tjenester fra kommunen – for eksempel både hjemmesykepleie og praktisk bistand. Et skarpere skille mellom disse tjenestene kan skape forvirring hos brukerne og mindre rasjonelle arbeidsformer i kommunen.
- Brukervalg vil kreve økte administrasjonskostnader på grunn av bestiller-utførerforholdet mellom kommunen og tjenesteleverandørene.

Kommuner som innfører brukervalg i omsorgssektoren må være oppmerksom på slike innvendinger, og utforme ordningene slik at negative konsekvenser kan unngås så langt det er råd.

5.1.3 Sentrale problemstillinger ved brukervalg i omsorgstjenestene

- **Avgrensning av de tjenestene brukervalget skal omfatte**

I omsorgssektoren er det lettest å innføre brukervalg for tjenesten praktisk hjelp i hjemmet. Denne tjenesten er enkel å beskrive og prissette. Det vil dessuten ofte finnes leverandører utenfor kommunen som er interessert i å tilby slike tjenester.

Men det kan også innføres brukervalg for andre omsorgstjenester – for eksempel hjemmesykepleie. Det vil imidlertid bety strengere faglige krav til tjenesteleverandørene.

I kommuner der det er behov for flere sykehjem og omsorgsboliger er det også mulig å innføre brukervalg for slike tjenester. For denne typen tjenester vil særlig prising av tjenesten være en utfordring. Prisene må ta hensyn til ulike pleie- og omsorgsbehov, og det må sikres at prisene gir grunnlag for å dekke både kapitalkostnader og driftskostnader.

- **Sikring av kvaliteten i tjenestene**

Kommunen er ansvarlig for at de lovbestemte tjenestene leveres med tilstrekkelig kvalitet. Det betyr at kommunen må sikre seg at alle aktuelle tjenesteleverandører holder den nødvendige faglige standard, og at de har internkontrollsystemer som sikrer at alle tjenestene leveres i henhold til denne standarden.

Dette må først og fremst sikres gjennom å stille krav til de tjenesteleverandørene som skal inkluderes i ordningen. Det kan imidlertid også være nødvendig å overvåke kvaliteten gjennom tilsynsordninger og brukerundersøkelser i tillegg til rapporteringer fra tjenesteleverandørene selv.

- **Økonomi**

Brukervalg forutsetter at pengene følger brukeren, og det må avklares hvilken pris leverandørene skal få for de tjenestene de leverer.

For institusjonsbaserte tjenester kan det beregnes pris per plass. Eventuelt kan det differensieres mellom ulike kategorier brukere, for eksempel etter pleietyngde. For hjemmebaserte tjenester kan det beregnes en pris per time, forutsatt at det kan lages et standardisert opplegg for å omregne den tjenesten som gis til et antall timer leverandøren skal bruke på å gi tjenesten.

- **Private tjenesteleverandører – alternative avtaleformer**

I mindre kommuner vil det kunne være en utfordring i seg selv å finne private tjenesteleverandører som ønsker å tilby sine tjenester i en brukervalgordning. I større kommuner vil dette være lettere. For aktuelle leverandører vil det uansett være avgjørende at de kan regne med et tilstrekkelig tjenestevolum til at de kan drive lønnsomt.

For å sikre kvaliteten i tjenestene må tjenesteleverandørene dokumentere tilstrekkelig kompetanse og systemer for kvalitetssikring. De må følge regler om taushetsplikt og andre etiske forhold, og de må ha tegnet tilstrekkelig forsikring til å dekke opp et eventuelt ansvar for skader og tap. Det bør også stilles krav som regulerer leverandørens mulighet til markedsføring, særlig dersom de skal ha rett til å tilby tilleggstjenester mot betaling.

De kommunene i Norge som allerede har innført eller planlegger å innføre brukervalg for hjemmetjenester, organiserer dette gjennom å inngå rammeavtaler med et antall firmaer som brukerne kan benytte. Forut for inngåelsen av disse avtalene er det utlyst åpen anbudskonkurranse med detaljert beskrivelse av krav som leverandørene må tilfredsstille.

Det er også mulig å regulere og sikre leverandørens kvalifikasjoner gjennom en autorisasjonsordning. Foreløpig har imidlertid ingen kommuner i Norge gått inn på en ordning med autorisasjon. Disse kommunenes begrunner dette med at en autorisasjonsordning ikke gir dem tilstrekkelig kontroll med kvaliteten i tjenesteutførelsen etter at autorisasjonen er gitt.

• **Tilleggstjenester**

Hvis det skal gis anledning til å tilby tilleggstjenester mot betaling må kommunen sikre at det er et klart skille mellom tilleggstjenestene og de kommunalt finansierte tjenestene. Det må sikres at leverandørene ikke markedsfører sine tilleggstjenester på en utilbørlig måte, slik at brukerne føler at de må kjøpe slike tjenester for å beholde leverandøren.

• **Informasjon til brukerne**

Brukerne av pleie- og omsorgstjenester vil i en del tilfeller kunne ha problemer med å ivareta sine egne interesser. Kommunen må derfor legge særlig vekt på å sikre at brukerne både får og oppfatter nødvendig informasjonen for at en brukervalgordning skal kunne fungere.

Informasjonen til brukerne må som minimum omfatte:

- Hva ordningen innebærer og hvorfor den er innført.
- Hvordan brukeren skal velge leverandør.
- Hvordan kommunen vil sørge for leverandør om brukeren ikke velger selv.
- Hvilke rettigheter brukeren har til å bytte leverandør, og hvordan det skal gjøres.
- Opplysninger om hver enkelt leverandørs kompetanse og andre viktige forhold.

• **Intern organisering i kommunen – ryddige linjer og tilstrekkelig beredskap**

Ved brukervalg i omsorgstjenestene er det viktig at kommunen skiller klart mellom kommunen som tjenestetildeler (bestiller) og tjenesteleverandør (utfører).

Bestillerenheten i kommunen må ha ansvar for å utrede brukernes behov for tjenester, tildele et konkret tjenesteomfang og følge opp at brukeren virkelig får de tjenestene som er forutsatt. Bestillerenheten må også informere brukeren om hvilke leverandører hun/han kan velge mellom.

Kommunens tjenesteleverandør (utfører) bør så langt som mulig ha samme konkurransevilkår som private leverandører. Det innebærer at den kommunale leverandøren bør ha samme beregningsgrunnlag og samme finansiering av driften som de private leverandørene. Den kommunale leverandøren får da sine inntekter direkte knyttet til volumet på den tjenesteproduksjonen den faktisk har.

Det er viktig å sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å levere tjenester selv. I tillegg må kommunen ha beredskap til å kunne ta over tjenesteleveringen dersom en eller flere av de eksterne leverandørene skulle falle fra.

5.2 Hvilke tjenester i omsorgssektoren egner seg for brukervalg ?

Det er ingen formelle hindringer for at det kan innføres brukervalg for institusjonsbaserte omsorgstjenester. Det kan for eksempel innføres brukervalg mellom ulike sykehjem. I kommuner med flere sykehjem eller omsorgsboliger og tilstrekkelig kapasitet kan det allerede i dag i prinsippet være en viss valgfrihet. Så lenge behovet er større enn kapasiteten vil det imidlertid i praksis stort sett være slik at nye beboere tas inn fra ventelistene direkte i de plassene som blir ledige ved hver enkelt institusjon.

Det er enklere å innføre brukervalgordninger i de hjemmebaserte tjenestene. Hovedtyngden av de kommunale hjemmebaserte tjenestene er hjemmesykepleie praktisk hjelp i hjemmet. Disse to tjenestene er forankret i to ulike lovverk, og de byr på ulike utfordringer.

Kommunene har organisert hjemmesykepleie og praktisk hjelp i hjemmet ulikt. I noen kommuner er disse tjenestene organisatorisk atskilt, i andre er de organisatorisk integrert i samme kommunale tjenesteyter. Vedtak om tjenestetildelingen følger mye den samme saksgangen for begge typer tjenester, med de forskjellene som følger at tjenestene er hjemlet i to ulike lover. Det stilles ulike kompetansekrav til de som skal utføre sykepleietjenester og de som skal utføre praktiske hjelpetjenester.

Ved innføring av brukervalg i hjemmetjenestene i omsorgssektoren må det derfor avklares:

- Skal valget bare omfatte praktisk hjelp i hjemmet etter sosialloven, eller også hjemmesykepleie etter kommunehelsesloven ?
- Hvis bare praktisk hjelp - skal det også være fritt valg når hjelpen omfatter personlig stell, som kan stille større krav til tjenesteyteren enn oppgaver som vask og innkjøp ?
- Hvis bare praktisk hjelp - skal valgfriheten gjelde brukere som får både hjemmesykepleie og praktisk hjelp, eller bare de som kun får praktisk hjelp ?

Disse valgene får også betydning for hvordan kommunens vedtak om tildeling av en tjeneste utformes, og for beregninga av prisen tjenesteleverandøren får for utført tjeneste.

I de forsøkene som hittil er gjort i norske kommuner er brukervalg begrenset til praktisk hjelp i hjemmet. Videre utover i denne veiledningen vil omtalen derfor først og fremst bli konsentrert om praktisk hjelp i hjemmet.

5.3 Forholdet til ansatte

De ansattes rettigheter og plikter i ansettelsesforholdet reguleres av arbeidsmiljøloven og avtaleverket mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

De generelle bestemmelsene her er omtalt nærmere i kapittel 3.3.

Loven og avtaleverket vil være spesielt viktig i situasjoner der det oppstår arbeidsmangel i utførelsen på grunn av økt konkurranse fra private tjenesteleverandører. De ansatte vil i slike tilfeller ha det vern og de rettigheter og plikter som følger av arbeidsmiljølovens bestemmelser. I praksis vil dette innebære rett og plikt til overføring til annen passende ledig stilling i kommunen, og fortrinnsrett til ny tilsetning i ett år fra oppsigelsesfristens utløp dersom vedkommende er oppsagt som følge av arbeidsmangel.

I omsorgstjenestene generelt – og i de praktiske hjemmetjenestene spesielt – er det i mange kommuner heller en utfordring å rekruttere nok personale. I en ordning med flere leverandører vil det kunne bli ytterligere konkurranse om arbeidskraften. Med konkurranse fra private leverandører kan en få en situasjon der kommunen ikke kan konkurrere på lønn, og at personalet oppfatter arbeidssituasjonen og ansettelsesforholdet som gunstigere hos den private enn hos den kommunale leverandøren. For at kommunen ikke skal miste sin egen arbeidskraft, og dermed kapasiteten til å levere tjenester selv blir det derfor ekstra viktig at kommunen har en arbeidsgiverpolitikk som gjør det attraktivt å være ansatt i disse tjenestoområdene.

Noen svenske kommuner har tatt i bruk såkalt ”avknopping” som et tiltak for å øke konkurransen om markedet for kommunal tjenesteproduksjon. Dette innebærer at kommunalt ansatte får anledning til å starte sin egen virksomhet utenfor kommunen og tilby sine tjenester tilbake til kommunen. I Stockholm medførte denne ordningen 51 avknoppinger med til sammen 533 ansatte i perioden 2000-2001. Dette er foreløpig ikke utprøvd i norske kommuner.

5.4 Kommunens ansvar – brukernes rettigheter

5.4.1 Sikring av tjenestekvalitet

Fordi kommunens ansvar for å yte pleie- og omsorgstjenester er lovbestemt, er det knyttet klare forpliktelser til kommunen når det gjelder å sikre kvaliteten i tjenestene. Disse forpliktelsene framgår av blant annet kommunehelseloven, sosialtjenesteloven, kvalitetsforskriften og internkontrollforskriften.

Omsorgstjenester er rettet mot grupper der en del av brukerne ikke fullt ut er i stand til å ivareta sine egne interesser. Dette trekkes fram i diskusjonen om og motstanden mot brukervalg på dette området. Det pekes på at private tjenesteleverandører vil komme i et krysspess mellom krav til lønnsomhet og krav til kvalitet i tjenestene, og at svake brukergrupper ikke vil kunne skifte tjenesteleverandør selv, slik en brukervalgordning forutsetter.

Det er derfor ekstra viktig at kommunen sikrer både tjenestenes kvalitet og andre forhold knyttet til brukerinteressene når det innføres brukervalg på disse tjenestoområdene.

På mange omsorgstjenester er det i den siste tiden innført kvalitetsstandarder – enten gjennom statlige føringer eller på lokalt initiativ. Kommunene er også i ferd med å innføre kvalitetssikringssystemer som sikrer og følger opp at tjenestene holder den kvaliteten som er forutsatt. Det er viktig at disse kvalitetstandardene og denne kvalitetssikringen opprettholdes også om det innføres brukervalg. I praksis kan dette best gjøres gjennom de kravene som stilles til de som skal levere tjenestene. Men det kan også være nødvendig å overvåke kvaliteten gjennom tilsynsordninger og brukerundersøkelser i tillegg til rapporteringer fra leverandørene selv.

Hvilke krav som bør stilles til tjenesteleverandørene for å sikre kvalitet i tjenesten er nærmere omtalt i kapittel 5.5.1.

5.4.2 Tildeling av tjenester, valg og skifte av tjenesteleverandør

Kommunens tildeling av tjenester i pleie- og omsorgsektoren vil ikke bli annerledes ved brukervalg enn ved ren kommunal tjenesteproduksjon. Eventuelle kapasitetsbegrensninger hos tjenesteyterne vil imidlertid kunne føre til at brukerne ikke får tjenester fra den leverandøren de selv ønsker. Kommunene kan, for å sikre at tjenesteleverandørene har en viss minimumskapasitet, bygge inn krav om dette i avtalene med leverandørene.

I de ordningene som er utprøvd i hjemmetjenestene i Norge er det kommunen som praktisk legger til rette for brukernes valg av leverandør, og for å opprette kontakten mellom brukerne og leverandøren. Brukerne er gitt full frihet til å skifte leverandør uten begrunnelse, med en viss oppsigelsestid, og det praktiske i forbindelse med dette ordnes også av kommunen.

5.4.3 Klage

Klage på tjenestetildelingen reguleres av bestemmelsene i forvaltningsloven og særlovene på tjenesteområdet (lov om kommunehelsetjenesten og lov om sosiale tjenester). Vedtak om tildeling av tjenester er enkeltvedtak og gir klagerett etter bestemmelsene i disse lovene. Klagegrunnlag vil kunne være hvilke tjenester bistanden skal omfatte, eller omfanget av tildelt økonomisk ressurs til bistand.

Klager på tjenesteutførelsen reguleres av bestemmelsene i særlovene og tilhørende forskrifter. Når det gjelder praktisk hjelp i hjemmet vil formell klage trolig være unntaket. Den naturlige reaksjonen i slike situasjoner vil være et krav om å bytte tjenesteleverandør. Ved klage på tjenesteutførelsen i hjemmesykepleien eller institusjonsbaserte tjenester kan dette stille seg annerledes. Brukervalg i disse tjenestene er foreløpig ikke utprøvd i norske kommuner.

5.5 Kommunens forhold til leverandørene

5.5.1 Krav til og oppfølging av leverandører - avtaleforhold

Kommunen må sikre seg at tjenestene faktisk utføres med den kvaliteten kommunen forutsetter. Dette må gjøres ved at det stilles klare krav til den som skal utføre tjenesten, og at det etableres rutiner for å dokumentere at tjenesten faktisk er utført.

For hjemmetjenester i pleie- og omsorgssektoren vil det også være viktig å sikre mot skader som tjenesteleverandørene kan forårsake. I de fleste tilfeller vil det neppe være noe problem, men forhold/situasjoner der det kan gå galt er:

- Helseskader ved feilbehandling (sykepleie) eller matinnkjøp og matlaging hvis brukeren må ha spesiell diett (praktisk hjelp).
- Materielle skader – for eksempel brannskade eller vannskade.
- Tyveri; på grunn av tapte nøkler eller ved at tjenestutføreren selv stjeler.
- Mottak av gaver i strid med kommunale etiske retningslinjer om dette.

Kommunens har ansvar for slike forhold i dag, og sikrer seg mot dette gjennom egne internkontrollsystemer, prosedyrer for ansettelse, instruksjoner for det kommunale personalet og etiske retningslinjer som gjelder for alle kommunens ansatte. De fleste kommuner har også en ansvarsforsikring som dekker kommunens erstatningsansvar.

Hvis tjenesten skal utføres av andre enn kommunalt ansatte, må kommunen kreve at tjenestutføreren både dokumenterer tilstrekkelig kompetanse og rutiner for kvalitetssikring, at reglene om taushetsplikt og forbud mot å motta gaver blir fulgt, og at det er tegnet tilstrekkelig forsikring til å dekke opp et eventuelt ansvar for skader og tap som følge av feil ved tjenestutførelsen. For å sikre seg mot å komme i et mulig erstatningsansvar bør kommunen også ha en viss kontroll med og oppfølging av at tjenesteyteren faktisk leverer den kvaliteten som er forutsatt.

Det kan også være hensiktsmessig å stille krav til leverandørene utover de minimumskravene som er nevnt ovenfor, for eksempel krav om kapasitet og leveringsplikt. Det bør også stilles krav som regulerer leverandørenes markedsføring, særlig om de også skal ha rett til å tilby tilleggstjenester mot betaling.

Viktige krav som må stilles til leverandører av omsorgstjenester:

- Dokumentert relevant og tilstrekkelig kompetanse.
- At tjenestene skal utføres som forutsatt i relevante lover og forskrifter samt kommunens spesifiserte kvalitetskrav.
- Meldeplikt til kommunen om endring i brukerens behov.
- Etiske bestemmelser, blant annet forbud mot å motta gaver.
- Dokumentert internkontrollsystem og HMS-system.
- Legitimasjonsplikt.
- Ansvarsforsikring, firmaregistrering og dokumentasjon av betalte skatter og avgifter.
- Regler om leverandørens markedsføring og eventuelle tilleggstjenester.

De kommunene i Norge som har innført eller planlegger å innføre brukervalg for hjemmetjenester, organiserer dette gjennom å inngå rammeavtaler med et antall firmaer som brukerne kan benytte.

Rammeavtalene sikrer at firmaene dekker alle krav kommunen stiller. Avtalene regulerer at de dokumenterer nødvendig kompetanse, at de følger rutiner som sikrer kvaliteten, at de har taushetsplikt og at de ikke kan motta gaver. Forut for inngåelsen av

disse avtalene er det utlyst åpen konkurranse med detaljert beskrivelse av formål og krav sett fra kommunens side.

Slike krav kan også inngå i en autorisasjonsordning. Foreløpig har ingen kommuner i Norge gått inn på en ordning med autorisasjon, fordi den etter disse kommunenes oppfatning ikke gir kommunen tilstrekkelig kontroll med tjenesteutførelsen etter at autorisasjonen er gitt.

Nacka kommune i Sverige bruker imidlertid en autorisasjonsordning. Den er utformet slik at vilkårene for å bli autorisert omfatter krav til registrering som firma og dokumentasjon av at skatter og avgifter betales, krav om ansvarsforsikring og krav om dokumentert kompetanse

Avtalene som Oslo kommune har gjort med leverandørene om kvalitetssikring er nærmere beskrevet i kapittel 2.3.1.

5.5.2 Spørsmål om tilleggstjenester

I hjemmetjenestene – og spesielt i forbindelse med praktisk hjelp i hjemmet – kan det ligge godt til rette for at leverandørene tilbyr tilleggstjenester mot betaling utover det kommunen har tildelt til brukeren. Slike muligheter vil kunne gjøre det mer attraktivt å være tjenesteleverandør, fordi det gir mulighet for større og mer omfattende virksomhet enn det som følger av den kommunalt tildelte og finansierte tjenesten.

Noen tilleggstjenester som kan være aktuelle for leverandører som yter praktisk hjelp i hjemmet er:

- storrengjøring/ekstra vask/vindusvask,
- vaktmestertjenester – som snømåking og hagestell,
- sosiale aktiviteter,
- personlig assistanse,
- vedlikeholdsarbeid.

Hvis det skal gis anledning til å tilby tilleggstjenester må kommunen sikre at det er et klart skille mellom de kommunalt finansierte tjenestene og tilleggstjenestene. De må videre sikre at leverandørene ikke markedsfører sine tilleggstjenester på en utilbørlig måte, slik at brukerne føler at de må kjøpe slike tjenester for å beholde leverandøren. Det må også sikres at tjenesteleverandørene i sin faglige tjenesteutvikling ikke legger mer vekt på tilleggstjenestene enn på den kommunalt finansierte tjenesten.

For øvrig vises til den generelle omtalen av tilleggstjenester i kapittel 3.5.3.

5.6 Organisering internt i kommunen

Ved brukervalg i omsorgstjenestene er det viktig at kommunen innfører et klart skille mellom kommunen som tjenestetildeler (bestiller) og tjenesteleverandør (utfører). Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.5.4.

De kommunene som har brukervalgordninger har lagt tjenestetildelingen til litt

forskjellige typer enheter, avhengig av hvordan kommunen ellers har organisert disse forvaltningsoppgavene. Felles for alle er at denne enheten har et samlet ansvar for å utrede brukernes behov for tjenester, tildele et konkret tjenesteomfang og følge opp at brukeren virkelig får de tjenestene som er forutsatt.

Kommunens tjenesteleverandør er også organisert litt forskjellig, men med vekt på at organiseringen skal sikre like konkurransevilkår i forhold til private leverandører.

5.7 Informasjon til brukerne

En del av brukerne av pleie- og omsorgstjenester vil ikke være like godt i stand til å ivareta sine egne interesser som den jevne innbygger. Kommunen må derfor legge særlig vekt på å sikre at brukerne både får og oppfatter den informasjonen som er nødvendig for at en brukervalgsordning skal kunne fungere.

Erfaringene, både fra norske kommuner og kommuner i Sverige og Danmark som har innført brukervalg, er imidlertid at en viss del av denne brukergruppen uansett ikke oppfatter (eller husker) den informasjonen de får. Disse kommunene har derfor sikret dette ved å sørge for at de som ikke benytter seg av valgmuligheten uansett får tildelt en tjenesteleverandør. De har også vært spesielt oppmerksomme på å følge opp tjenesteleveringen til disse brukerne.

Informasjonen til brukerne må som minimum omfatte:

- Hva ordningen innebærer og hvorfor den er innført.
- Hvordan brukeren skal velge leverandør, og at kommunen selv vil sørge for leverandør om brukeren ikke velger selv.
- Hvilke rettigheter brukeren har til å bytte leverandør, og hvordan byttet kan gjøres.
- Opplysninger om hver enkelt leverandørs kompetanse og andre viktige forhold.

Henvisninger og elektroniske pekere til konkrete eksempler på informasjonsopplegg ligger under kapitlene om enkeltkommuner i kapittel 2.

5.8 Beregning av pris på tjenesten

5.8.1 Hvordan skal tjenesten måles som grunnlag for prising?

For institusjonsbaserte omsorgstjenester kan det beregnes pris per plass, differensiert etter ulike kategorier brukere, for eksempel etter pleietyngde. Dette gjøres for institusjonstjenester i Nacka kommune i Sverige, se kapittel 2.2.1.

For hjemmebaserte omsorgstjenester og en del andre tjenester kan det beregnes en pris per time, forutsatt at det kan lages et standardisert opplegg for å omregne den tjenesten som gis til et antall timer leverandøren skal bruke på å gi tjenesten. For praktisk hjelp i hjemmet kan det beregnes en timepris og en totalpris per besøk ut fra det antall timer den konkrete tjenesten forutsettes å ta.

Ved beregning av enhetspriser (brukersjekk) for slike hjembaserte tjenester må kommunen:

- Bestemme hvordan tjenesten skal måles. Enten som et antall timer uansett tjenesteinnhold, eller om det skal fastsettes ulike priser for ulike tider på døgnet/uken, ulike konkrete tjenester eller ulik pleietyngde.
- Få fram pålitelige data for hva disse tjenestene koster kommunen å levere i dag, inkludert andel av faste kostnader og indirekte kostnader.
- Få fram pålitelige data for hva kommunen selv produserer av tjenester.

5.8.2 Beregning av pris per time

Vedtak om praktisk hjelp i hjemmet utformes som regel som:

- en spesifisering av hva hjelpen skal omfatte,
- antall besøk per uke eller per måned,
- et antall timer pr hjemmebesøk.

Dersom det tidligere ikke har vært praksis å konkludere vedtaket med antall timer per hjemmebesøk, må kommunen for å kunne innføre brukervalg begynne med det.

Ved beregning av hvor mye det skal betales for en produsert time, er det mest hensiktsmessig å gå ut fra kommunens selvkost for de timene som kommunen produserer i utgangspunktet. Med utgangspunkt i dagens selvkost kan kommunen selvsagt legge inn forutsetninger om effektivisering i forhold til dagens produksjon/kostnad hvis den ønsker det. Dette må i så tilfelle også gjelde for betalingen til kommunens egen leverandørenhet.

Det er viktig at alle kostnadselementer kommer med i beregningen av pris. Dette gjelder både personalkostnader og andre kostnader, som for eksempel direkte kostnader knyttet til tjenesteproduksjonen, og indirekte kostnader som (beregnet) husleie og andel av kommunens administrative støttefunksjoner. Dette er en forutsetning for at prisen skal ta hensyn til alle de kostnadselementene private tjenesteleverandører må ta med i sin kostnadskalkyle.

En slik beregning kan utføres med ulike grader av presisjon ut fra hva den skal brukes til i praksis. I de kommunene i Norge som har arbeidet med brukervalg er det utviklet tre ulike modeller for prisfastsetting, med tre ulike innfallsvinkler og formål:

1) En enkel timeprisberegning ut fra totale kostnader og antall timer produsert.

Beregningen tar utgangspunkt i faktiske kostnader ved kommunens egen produksjon av tjenestene. Timeprisen framkommer som forholdet mellom beregnet totalkostnad og antall produserte brukertimer, slik at kostnader per brukertime er lik sum kostnader delt på sum produserte brukertimer

Sum kostnader må omfatte både direkte og indirekte kostnader. Antall produserte brukertimer bør være faktisk tid ute hos brukerne (ansikt-til-ansikt-tid). Det vil gi insitant til løpende effektivisering hos alle tjenesteleverandørene, også kommunens egne leverandører.

Beregningen kan om ønskelig utvides med:

- ulike forutsetninger om lønnskostnader på dagtid og kveld/helg
- krav om effektivisering i forhold til dagens kostnadsnivå

Oslo og Bærum har valgt en slik timeprisberegning i sine brukervalgordninger– med litt ulikt innhold – se nærmere om dette i kapittel 2.1.3 og 2.1.4.

Oslos beregning har tatt utgangspunkt i en rapport fra Deloitte & Touche som finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

- 2) En modell for innsatsstyrt finansiering (budsjettfordeling) med utgangspunkt i faktiske kostnader per aktivitet, for alle aktiviteter som inngår i eller er nødvendig for tjenesteproduksjonen. Modellen tar utgangspunkt i hva de enkelte aktivitetene koster, og legger til rette for å måle og utvikle kostnadseffektivitet.

Modellen innebærer at kostnadene for innsatsfaktorene (lønn, varer og tjenester) henføres til aktiviteter. Disse aktivitetskostnadene fordeles på de ulike tjenestene basert på hvor stor mengde av hver aktivitet som faktisk brukes for å produsere/levere hver enkelt tjeneste.

Denne modellen er benyttet i Kristiansand kommune. Modellen er dokumentert i en rapport fra Ernst & Young som også finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

- 3) En annen modell for innsatsstyrt finansiering (budsjettfordeling) med utgangspunkt i brukerens pleietyngde og tilhørende krav til innholdet i tjenesten. Modellen forutsetter en gruppering av brukerne i ulike nivåer for pleiebehov og tilhørende kriterier for innholdet og kvaliteten på tjenesten.

Denne modellen legger primært til rette for at ressursfordelingen kan styres i forhold til den totale ressursbruken som antas nødvendig for ulike grupper av brukerne. Modellen gir i mindre grad oversikt over de enkelte kostnadselementene i tjenesteproduksjonen.

Denne modellen er utviklet i Trondheim kommune. Modellen er dokumentert i en rapport fra PriceWaterhouseCoopers (PWC) som også finnes på www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg.

På www.konkurransportalen.no under knappen Mer å lese, Brukervalg finnes også en mer detaljert sammenligning av disse tre modellene, en bredere presentasjon og sammenlignende vurdering av forutsetninger, fordeler og utfordringer i de to modellene for innsatsstyrt finansiering, samt en generell vurdering av erfaringene med innsatsstyrt finansiering i kommunesektoren både i Norge, Sverige og Danmark.

Disse tre modellene gir ulike muligheter for å utvikle kommunens styring. Den enkle timeprismodellen har som mål å få fram hva en gjennomsnittlig time ute hos brukeren koster på dagtid og eventuelt på kveldstid og i helger. Kristiansands aktivitetsbaserte

modell gir grunnlag for å få fram effektiviseringsmuligheter i hver enkelt aktivitet. Trondheims modell basert på pleietyngde gir grunnlag for å vurdere prioriteringer mellom ulike grupper av brukere.

Hvis formålet primært er å få fram en timepris som skal benyttes som grunnlag for å fastsette priser for tjenester spesifisert i et tildelingsvedtak, er den enkle timeprismodellen den minst ressurskrevende å bruke.

En enkel timeprismodell kan illustreres slik (med tenkte tall):		
Lønn og sosiale utgifter (netto etter sykepengerefusjon)		5 000 000 kr
Varer og tjenester		500 000 kr
Andre utgifter (f.eks. beregnet husleie)		300 000 kr
<hr/>		
Sum utgifter		5 800 000 kr
produserte brukertimer (fra egen statistikk)		20 000 timer
herav på dagtid	85 prosent =	17 000 timer
på kveldstid/i helger	15 prosent =	3 000 timer
Gjennomsnittspris per brukertime:	5 800 000 kr/20 000 t = 290 kr time	
<hr/>		
Gjennomsnittlig lønnstillegg for kveld/helg		45 prosent
Pris pr time på dagtid og på kvelde/i helger beregnes da slik:		
pris per time dagtid:	290 (0,85 + 0,15 x 1,45)	= 272 kr
pris per time kveld/helg:	272 x 1,45	= 395 kr

Også med denne enkle modellen kan det imidlertid være noen praktiske vanskeligheter og utfordringer:

- Det kan være vanskelig å avgjøre hvilke typer indirekte kostnader som skal inngå i beregningsgrunnlaget, og hvordan disse kostnadene skal anslås konkret. Det må avklares hvordan kostnader til administrasjon, husleie og andre forhold som i utgangspunktet er felleskostnader for flere tjenester skal fordeles på en mest mulig riktig måte.
- Det kan også være vanskelig å fastslå korrekt antall produserte timer. Dette er avhengig av at kommunen har god og pålitelig statistikk for sin faktiske tjenesteproduksjon, det vil si timer ute hos brukerne.
- Det er også viktig å være oppmerksom på at den timeprisen som framkommer gjennom en slik beregning er avhengig av hvor stor del av personalets tid (og dermed lønnsbudsjettet) som går til direkte arbeid ute hos brukerne (ansikt-til-ansikt-tid), og

hvor stor del som går med til andre ting, (administrasjon, reiser og sykefravær). Før denne timeprisen brukes ut mot markedet må det derfor sikres at beregningen er basert på en normal og gjennomsnittlig situasjon når det gjelder dette.

5.9 Kapasitetsrammer og fleksibilitet

I institusjonsbaserte tjenester vil både kapasiteten i bygninger og anlegg og kapasiteten i personalet regulere hvor mange som kan få tjenesten i hver institusjon. Dette kan gi store utfordringer når det gjelder kapasitet og fleksibilitet dersom det innføres brukervalg.

I hjemmetjenestene vil det ikke være særlige problemer knyttet til kapasiteten i bygninger og anlegg. De kapasitetsutfordringene som kan oppstå i hjemmetjenestene er i hovedsak knyttet til kommunens egen bemanning. I noen kommuner er det i dag underskudd på kommunale hjemmehjelpere og hjemmesykepleiere, og problemer med å rekruttere personale til slike stillinger. I andre kommuner er problemstillingen motsatt. Dersom det skulle oppstå reell overtallighet på grunn av konkurransen fra private leverandører kommer de vanlige reglene i lov- og avtaleverket til anvendelse.

Kommunen kan også legge til rette for at kommunalt ansatte starter sin egen virksomhet og tilbyr sine tjenester (avknopping) i konkurranse med kommunens egen tjenesteyting.

Det kan være nødvendig å stille visse minimumskrav til kapasitet hos de eksterne tjenesteleverandørene.

Det er særlig viktig å sikre at kommunen selv har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å levere tjenester selv – og beredskap til å kunne ta over tjenesteleveringen dersom en eller flere av de eksterne leverandørene skulle falle fra.

Utgitt av:

Kommunal- og regionaldepartementet

Veilederen 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-2147

Trykk: www.kursiv.no – 3/2004 – opplag 1000

Omslagsfoto: Hanne Skulstad / Setteriet