



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Einar Leknes, Thomas Laudal og Jarleiv Hauge

FRIE BRUKERVALG OG LOKALDEMOKRATIET

Rapport RF – 2003/110

Prosjektnummer: 725 2082 99
Prosjektets tittel: Konsekvenser for lokaldemokratiet av frie brukervalg og penger følger bruker
Kvalitetssikrere: Hilmar Rommetvedt og Ståle Opedal
Oppdragsgiver: Kommunenes Sentralforbund
ISBN: 82-490-260-1
Gradering: Åpen

Forord

RF-Rogalandforskning har på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund gjennomført prosjektet "Konsekvenser for lokaldemokratiet av friere brukervalg og penger følger bruker" i perioden fra september 2002 til mai 2003. Oppdraget gikk ut på å "kartlegge, analysere og synliggjøre" konsekvensene for lokaldemokratiet.

Prosjektet er gjennomført i et nært samarbeid med Kommunenes Sentralforbund. Vi takker alle som har bidratt med faktainformasjon, innspill og kommentarer underveis. Dette gjelder særlig Wenche Lyngholm og Britt Eirin Bøe Olsson i KS sentralt. Vi takker også medlemmene av rådmannsutvalget til KS Agder som har vært vår referansegruppe og ansatte og politikere i våre case-kommuner som har stilt opp og organisert to intervjuer for oss. Deltakere i Nettverket for frie brukervalg har gitt nyttige tilbakemeldinger etter muntlige presentasjoner.

Vi håper studien kan bidra til en bedre forståelse av forholdet mellom modeller for frie brukervalg og lokaldemokratiet, og i tillegg gi nyttig informasjon om erfaringene som er gjort i Sverige og Danmark og om mulighetene på dette området i Norge.

Rapporten er skrevet av Einar Leknes og Thomas Laudal. Jarleiv Hauge har deltatt aktivt i prosjektgruppen og har forfattet avsnittet om fritt valg av videregående skole i Rogaland. Hilmar Rommetvedt og Ståle Opedal har vært kvalitetssikrere.

Stavanger, 13. juni 2003.

Thomas Laudal, prosjektleder

Innhold

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 5 |
| 1 INNLEDNING | 10 |
| 2 OM FRIE BRUKERVALG..... | 12 |
| 2.1 Frie brukervalg – en del av en trend | 12 |
| 2.2 Motiv for innføring av frie brukervalg | 13 |
| 2.3 Frie brukervalg: Prinsipper, forutsetninger og varianter | 14 |
| 2.4 Koblinger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati..... | 17 |
| 3 TEORETISKE SAMMENHENGER MELLOM FRIE BRUKERVALG OG LOKALDEMOKRATI | 19 |
| 3.1 Ulike demokratisyn og frie brukervalg..... | 19 |
| 3.2 Borger og bruker..... | 21 |
| 3.3 Fire lokaldemokratiske tema | 23 |
| 3.4 Oppsummering | 28 |
| 4 METODE, DATAKILDER OG FORSKNINGSSPØRSMÅL..... | 30 |
| 4.1 Ulike metodiske tilnæringer | 30 |
| 4.2 Kilder i Sverige og Danmark..... | 31 |
| 4.3 Gjennomføring av reformeksperimentene | 31 |
| 4.4 Forskningsspørsmål..... | 33 |
| 4.5 Balanse og etterprøvbarhet | 36 |
| 5 ERFARINGER FRA SVERIGE OG DANMARK | 38 |
| 5.1 Sverige..... | 38 |
| 5.2 Danmark | 49 |
| 5.3 Betydningen av nasjonale særtrekk..... | 54 |
| 6 FRIE BRUKERVALG I NORSKE KOMMUNER OG ERFARINGER FRA ROGALAND FYLKESKOMMUNE..... | 58 |
| 6.1 Forsøk med fritt brukervalg i Oslo kommune | 58 |
| 6.2 Frie brukervalg i andre norske kommuner | 60 |
| 6.3 Fritt valg av videregående skole i Rogaland | 62 |
| 7 REFORMEKSPERIMENTER I FIRE NORSKE KOMMUNER | 68 |
| 7.1 Innledning..... | 68 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 7.2 | Trondheim kommune | 70 |
| 7.3 | Kristiansand kommune | 84 |
| 7.4 | Larvik kommune | 91 |
| 7.5 | Eide kommune | 100 |
| 7.6 | Oppsummering av reformeksperimentene | 107 |
| 8 | KONSEKVENSER FOR LOKALDEMOKRATIET | 111 |
| 8.1 | Hva betyr frie brukervalg for lokaldemokratiet i de fire casekommune? | 111 |
| 8.2 | Kan vi si noe generelt om konsekvensene for lokaldemokratiet? | 115 |
| | REFERANSER | 119 |
| | VEDLEGG | 123 |

Sammendrag

Denne rapporten er resultatet av et forskningsprosjekt der vi har vurdert hvordan frie brukervalg i kommunesektoren påvirker lokaldemokratiet. Med frie brukervalg menes at brukerne av kommunale tjenester selv fritt kan velge hvilken av et utvalg av tjenesteytere de vil benytte.

Frie brukervalg i kommunesektoren er aktuelt av minst fire grunner: For det første har Danmark og Sverige nylig vedtatt lovendringer som gjør det enklere å introduserer frie brukervalg i kommunesektoren. For det andre er mange norske kommuner i startgropa: Det er våren 2003 forsøk med frie brukervalg i flere norske kommuner. For det tredje synes frie brukervalg å være en reform som støtter opp om hovedtrendene som har preget kommunale omstillingstiltak de siste årene: Økt delegasjon av myndighet og ansvar og økt brukerfokus. Kommunale tjenesteenheter har fått økt handlefrihet i forhold til sentraladministrasjonen og politikerne. Frie brukervalg gir også brukerne av disse tjenesteenhetene større handlefrihet. For det fjerde er frie brukervalg på den politiske dagsorden i Norge: Regjeringen har i St.prp. nr. 64 (2001-2002) gått inn for at kommunene øker brukernes innflytelse gjennom i større grad å la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter og gjennom å legge til rette for tilbud som gir innbyggerne friere brukervalg. Stortingets har allerede tatt noen skritt i denne retning med vedtak av reformen som åpner for flere frittstående skoler i mai 2003.

En intensjon med rapporten er å bidra til et mer nyansert syn på hva frie brukervalg er, og å vise hvilke følger frie brukervalg kan ha for lokaldemokratiet. Det er mange ulike modeller for frie brukervalg og en modell kan innføres i én eller flere sektorer og i svært ulike kommuner. Konsekvensene for lokaldemokratiet er ikke gitt før man har presisert modellen, omfanget og lokalsamfunnet den skal virke i.

En viktig variabel ved utforming av en modell for fritt valg av kommunale tjenester er hvor skillet skal gå mellom basistjenestene som alle har krav på, og tilleggstjenester som bare ytes mot betaling. En annen viktig variabel er nivået på egenandelene.

Konsekvensene for lokaldemokratiet avhenger i tillegg av *hvem* som bestemmer, eller legger føringer for, modellen for frie brukervalg. I praksis betyr dette hvilken rolle kommunene og staten skal ha ved en innføring av frie brukervalg.

Vi mener erfaringer i utlandet viser at frie brukervalg forutsetter en stykkprisfinansiering av de kommunale tjenesteenhetene. I sektorer der innbyggere som ønsker en kommunal tjeneste må oppfylle visse behovskrav, mener vi erfaringer også viser at frie brukervalg forutsetter en sentral bestillerenhet i kommunen. Behovsvurderingen bør gjøres av denne enheten, ikke av de enkelte tjenesteenhetene siden frie brukervalg innebærer at tjenesteenhetene vil konkurrere om brukere.

Generelt om mulighetene for at frie brukervalg styrker/svekker demokratiet

Innføring av frie brukervalg gir brukerne mer direkte innflytelse over de tjenester de selv mottar. Isolert sett er det tvilsomt om denne innflytelsen har noe med "politisk deltakelse" å gjøre, men dersom lokalpolitikere er lydhøre overfor de mange private valg som brukerne foretar, og selv foretar prioriteringer i tråd med disse, kan brukerinntflytelsen få en indirekte virkning på lokalpolitikken. Dette forutsetter at politikerne har kompetanse og virkemidler til å

fange opp de faktiske brukerpreferansene og kan uforme og iverksette en politikk som følger opp disse. Men frie brukervalg kan også tenkes å erstatte eller å overflødiggjøre *andre* former for demokratiske ordninger. Når brukene selv kan velge tjenesteyter og dermed vise sine preferanser direkte, hva er da hensikten med kommunale brukerundersøkelser, brukerpanel eller åpne møter der tjenestetilbudet drøftes? Fører frie brukervalg til at slike tiltak tas i bruk i mindre grad, bidrar trolig dette til at demokratiet svekkes.

Innføring av frie brukervalg vil styrke borgerne i rollen som klienter, brukere og kunder. Spørsmålet er om denne styrkingen vil gå ut over borgernes politiske rettigheter. Frie brukervalg fanger opp tjenesteytingsaspektet ved offentlig virksomhet, men i mindre grad hvordan det skal prioriteres mellom ulike brukerinteresser og behov. Dersom innføringen av frie brukervalg fører til en offentlig fordelingspolitikk som reduserer muligheten for at ulike interesser prøves ut mot andre krav, vil man trolig måtte konkludere med at sfæren for borgernes rettigheter reduseres.

Forskningsmetode

Vi har valgt ulike metodiske tilnærminger for å undersøke hvilke konsekvenser innføring av frie brukervalg kan få for lokaldemokratiet:

- Erfaringer med frie brukervalg fra Sverige og Danmark.
- Begrensede forsøk med frie brukervalg i Norge.
- ”Reformeksperimenter” i utvalgte casekommuner: I samråd med fire norske kommuner utarbeidet vi konkrete modeller for frie brukervalg i utvalgte sektorer. Deretter intervjuet vi politikere og representanter for administrasjonen i de samme kommunene om hvilke konsekvenser de antok disse vil kunne få for lokaldemokratiet. Vi vektla fire temaer: Lokaldemokratiets styringsmåter, relasjoner og roller, lokaldemokratiets innhold, kommunens legitimitet og det kommunale selvstyret.

Erfaringer fra Sverige og Danmark

Den 1. juli 1992 trådte en lovendring i kraft som gir svenske elever fritt valg mellom kommunale og frittstående grunnskoler i Sverige. Det har siden lovendringen vært en sterk vekst i antall frittstående skoler i Sverige: På begynnelsen av 90-tallet var det 90 frittstående grunnskoler i Sverige. I 2001-02 var antall frittstående skoler steget til 488. Mange svenske kommuner har også erfaringer med frie brukervalg innen hjemmebaserte tjenester. I januar 2001 viste en undersøkelse gjennomført av Svenska Kommunförbundet at 10 svenske kommuner hadde innført frie brukervalg innen omsorgssektoren. Fra og med 1. juli 2002 ble det innført maksimaltakster for egenandeler for hjemmehjelpstjenester, sykehjemstjenester og for tjenester for funksjonshemmede.

Frie brukervalg fører til større mangfold og mer fornøyde brukere i grunnskolen, i følge Svensk Kommunförbund. Skolene er mer lydhøre for elever og foreldre enn før, og generelt blir personalpolitikken viktigere. Etter at frie brukervalg er innført arbeider de fleste kommunene mer med kvalitetsoppfølging og resultatevaluering. Konkurransen skaper også kontinuerlig kvalitetsforbedringer og effektivitetsforbedringer. Frie brukervalg kan i tillegg virke

prisdempende. Institusjonene får sine inntekter pr. bruker, og vet at det ikke er mer å hente fra kommunen. Kommunene må stille krav om innsyn og offentlighet ved inngåelse av driftskontrakter eller ved godkjenning av skoler.

Omlag 50 av Danmarks 275 kommuner hadde erfaringer med frie brukervalgsmodeller ved årsskiftet 2002-2003. Ved en lovendring fra 1. juli 2002 fikk alle eldre i Danmark rett til å velge fritt hvor i landet de ønsker plass på pleiehjem, evt. pleiebolig/eldrebolig. Frivillige forsøk med frie brukervalg på sykehjem ("plejehjem") startet i 1994. Fra 1. januar 2003 trådte lovendringen i kraft som gjorde det obligatorisk for kommunen å tilby frie brukervalg av hjemmehjelp (internt og mellom kommunene).

Danske kommuner har vært enig med de private leverandørene som hevder at de trenger en kritisk masse for å kunne opprette alternativer til de kommunale sykehjemmene. Det er bare nye brukere av sykehjem som får tilbud om fritt valg etter lovendringen. Det er på denne bakgrunn usikkert om det vil kunne etableres mange private sykehjem i Danmark.

På bakgrunn av de første forsøkene i Danmark med frie brukervalg antas at det vil være stordriftsfordeler knyttet til kommunens sentraladministrasjon, også med frie brukervalg: En brukervalgsmodell vil kreve at kommunen behersker bestillerrollen, spesielt siden frie brukervalg ofte kombineres med konkurranseutsetting gjennom en anbudskonkurranse. Dette krever spesialistkunnskaper og stor administrativ kapasitet.

Konsekvenser for lokaldemokratiet

Konsekvensene for det svenske lokaldemokratiet

Med et omfattende system for frie brukervalg vektlegger politikere ombudsrollen sterkere enn rollen som "ledere som initierer nye tilbud og vedtar nye investeringer". Politikerne vil med frie brukervalg få mer tid til å arbeide med de overgripende målene som fordelingen av ressurser og kvalitetsmål. Frie brukervalg fører trolig også til at flere skoler profilerer seg ved å utvikle særlige tilbud og ved å satse på spesielle pedagogiske retninger.

Når det gjelder hjemmehjelpstjenester – og trolig omsorgstjenester generelt – tyder vårt materiale på at forskjellene mellom tilbudene øker, men det er ikke funnet dokumentasjon som tyder på at kvalitetsforskjellene blir større som følge av frie brukervalg.

Innføringen av frie brukervalg er trolig ett av motivene for å likestille private og kommunale tjenestetilbud, og statlige reguleringer og garantier har vært ansett som nødvendige for å sikre at likestillingen gjennomføres i praksis.

Konsekvensene for det danske lokaldemokratiet

Det er tidlig å vurdere hvilke konsekvenser frie brukervalg i omsorgssektoren har for lokaldemokratiet i Danmark. I følge Kommunernes Landsforening kan det lovbestemte skillet mellom en utfører- og bestillerenhet innen eldreområdet bidra til en klargjøring av skillet mellom myndighetsrollen og utførerrollen i kommunene. Landsforeningen mener også at frie brukervalg kan fungere som en ventil i forhold til de som er misfornøyd med det kommunale tjenestetilbudet.

Mulige konsekvenser for lokaldemokratiet i Norge

Flertallet av våre informanter i Norge, både politikere og representanter fra administrasjon, antok at frie brukervalg ikke vil medføre store endringer forholdet mellom politikere og administrasjonen eller i politikernes påvirkningsmulighet i forhold til tjenesteproduksjonen. Dette synes å ha sammenheng med at politikerne allerede har delegert detaljstyringen av virksomheten til administrasjonen / resultatene og at kontakten til tjenesteenheten allerede i dag går via rådmannen. Enkelte av politikere mener likevel at forholdet til innbyggerne vil bli fjernere fordi det ikke vil være klart at det er kommunen som er ansvarlig for tilbudet.

Nesten uten unntak svarte våre informanter at frie brukervalg ville påvirke innholdet i lokalpolitikken: Innholdet i politikken vil i større grad dreie seg om kvalitet på undervisningen, minimumsstandarder innen hjemmehjelp, større aksept av ulikhet innen pleie og omsorg. Det ville også være større sannsynlighet for konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Politikken ville fortsatt ha brukernes behov i fokus og ha et helhetsperspektiv.

Det var ikke noen entydig oppfatning om konsekvensene for kommunens legitimitet blant våre informanter, dels var det knyttet usikkerhet til spørsmålet. Mange av informantene mente at kommunens legitimitet ikke avhenger av frie brukervalg eller ikke, men om tjenestetilbudet (og oppfatningen av dette) oppfyller de forventninger brukerne har til dette. Politikerne var imidlertid til dels helt klare på at dersom frie brukervalg innføres som en nasjonal forordning, så vil kommunepolitikere bli umyndiggjort.

Oppsummering av mulige virkninger for lokaldemokratiet

Vi har identifisert det vi ser som de viktigste konsekvensene for lokaldemokratiet basert på våre undersøkelser av erfaringene i Danmark og Sverige, forsøk i Norge samt våre intervjuer med administrative ledere og politikere i fire norske kommuner:

Mindre detaljstyring i kommunepolitikken

Erfaringene og reformeksperimentene i denne rapporten viser at frie brukervalg forutsetter at politikerne i enda mindre grad enn i dag detaljstyrer tjenesteenhetene. Frie brukervalg bidrar dermed til at politikerne i større grad må konsentrere seg om strategisk styring og interessere seg for hvilke tjenestetilbud og hvilket kvalitetsnivå kommunen ønsker å tilby, uten å blande seg inn i driftsspørsmål knyttet til disse tilbudene.

Frie brukervalg kan svekke kommunens legitimitet – spesielt i mindre kommuner

Hele 160 av kommunene i Norge har under 3.000 innbyggere. Foreløpige vurderinger tyder på at det kan være vanskelig å få til gode og effektive systemer for frie brukervalg i de mindre kommunene bl.a. på grunn av små og få tjenesteenheter, få brukere og fordi samordningsmuligheten og fleksibiliteten blir begrenset med frie brukervalg. Dersom innføring av frie brukervalg samlet sett ikke oppfattes som en forbedring av brukerne, vil kommunens legitimitet bli svekket, og det vil kunne gi grunnlag for å stille spørsmålstegn ved om det lokale selvstyret er egnet eller nødvendig for å få produsert disse offentlige tjenestene. På den måten kan en si at dersom frie brukervalg ikke blir en suksess, så vil det svekke lokaldemokratiet. En løsning for å komme utenom problemene knyttet til små kommuner kan være interkommunalt samarbeid.

Problemene knyttet til de minste kommunene vil i de fleste tilfeller likevel være uløst, da hovedutfordringen til de fleste er lange avstander mellom tettstedene.

Frie brukervalg er en del av individualiseringen av politikken?

Denne studien tyder på at en innføring av frie brukervalg i mange tilfeller fører til at innbyggere i større grad identifiserer seg med brukerrollen enn med borgerrollen når de vurderer det kommunale tjenestetilbudet. Muligheten er åpnet for å påvirke tjenestetilbud gjennom individuelle valg av tjenestetilbydere.

Anne Lise Fimreite, argumenterte i et innlegg for at utviklingen i kommunesektoren de siste 20 årene har gått i retning av en individualisering av politikken. Rettighetsfesting har blitt et viktigere statlig virkemiddel og er uttrykk for denne individualiseringen. Innføringen av frie brukervalg kan tenkes å forsterke denne rettighetsfestingen.

Brukermakten styrkes – men ikke nødvendigvis den politiske innflytelsen

Økt foreldreengasjement og lydhørhet fra skolens side handler om demokrati i *skolen*, men det vil trolig ikke bidra til så mye mer demokrati i *samfunnet* der vi har valgte politikere, i motsetning til en ansatt skoleledelse. Statsvitenskapelig litteratur knytter som regel ”politikk” til kollektive prosesser knyttet til makt- og verdifordeling. Økt brukermakt vil derfor som regel ikke kunne betegnes som en økning av brukernes *politiske makt*, selv om den vil gi dem økt innflytelse på tjenestene de selv mottar.

Man kan si at økt brukermakt kan komme til *erstatning* for tapt politikermakt, men brukermakt *kompenserer* sjelden for tapt politikermakt. Etter vår mening er det ingen nødvendig sammenheng mellom utviklingen av brukermakten og det politiske handlingsrommet til kommunen. Man kan godt se for seg at brukermakten øker *samtidig* som det politiske handlingsrommet utvides. Dette kan for eksempel skje ved at kommunepolitikere kan være lydhøre overfor de mange valgene som brukerne foretar. Her kan en ny type markedsbasert kommunepolitikk utvikles etter en introduksjon av frie brukervalg.

Kommunepolitikken kan bli mer etterspørselsdrevet

Frie brukervalg forutsetter økt fokus på brukerinformasjon, brukerevalueringer og kontrollrutiner for å sikre at brukerne får de tjenester de har krav på. I kommuner som har innført frie brukervalg, kan det bli vanskeligere å styre tilbudssiden, spesielt gjennom en geografisk basert fordelingspolitikk, mens det kan bli enklere å støtte opp om brukernes etterspørselsmønster. Dette kan oppleves som en gevinst for politiske partier som ønsker et mer brukertilpasset tjenestetilbud, mens det kan oppleves som en begrensning av handlingsrommet for politiske partier som ønsker en aktiv fordelingspolitikk både i forhold til tjenesteenheter og brukergrupper.

1 Innledning

Hovedtema i dette forskningsprosjektet er hvilke konsekvenser innføring av frie brukervalg i kommunal sektor i Norge kan få for lokaldemokratiet. Med frie brukervalg menes at brukerne av kommunale tjenester selv fritt skal kunne velge hvilken av et utvalg av tjenesteytere de vil benytte.

Det er allerede etablert ordninger med frie brukervalg innenfor offentlige tjenester som barnehager, høgskoler og universitet, fastlege, sykehus og også innenfor videregående skoler i en del fylker. Frie brukervalg er imidlertid kun i meget begrenset grad innført innenfor tunge kommunale sektorer som skole og pleie- og omsorgssektoren i Norge. Flere av de større bykommunene i Norge har utredet, vedtatt eller nylig satt i gang forsøk med frie brukervalg for enkelte typer tjenesteyting.

Regjeringen har i St.prp. nr. 64, 2001-2002 (*Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003*) uttalt følgende: ”Regjeringen mener at kommunene kan øke brukernes innflytelse gjennom i større grad å la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter og gjennomføre systematiske brukerundersøkelser. Samtidig kan kommunene legge til rette for bredere og mer differensierte tilbud, som også inkluderer private aktører, for å gi innbyggerne friere brukervalg” (avsnitt 13.1). Regjeringen ser således på frie brukervalg som et virkemiddel for å oppnå en mer brukertilpasset tjenesteproduksjon.

I våre naboland Sverige og Danmark er frie brukervalg innført i en rekke kommuner både innen skolesektoren og innen eldreomsorg og helse- og sosialsektoren. Innføringen av frie brukervalg i våre naboland kommer dels som følge av statlige lover og retningslinjer, og dels som følge av initiativ fra kommunene selv.

Samlet sett er det således flere forhold som taler for at frie brukervalg kan bli mer utbredt i kommunal sektor også i Norge. Innføring av frie brukervalg i stor skala i kommunal sektor i Norge forutsetter at en rekke praktiske og prinsipielle tema og spørsmål er vurdert, eksempelvis den interne organisering av frie brukervalg, om det er ”kundegrunnlag” for flere konkurrerende tjenesteytende enheter, hvordan tjenestekvalitet skal sikres samtidig som effektiviteten opprettholdes og forbedres og hvordan tilstrekkelig brukerinformasjon kan sikres. Konsekvenser for lokaldemokratiet av innføring av frie brukervalg i kommunal sektor er således ett av flere tema som bør belyses i denne sammenheng.

Lokaldemokrati er imidlertid et mangesidig begrep som krever klargjøring for å kunne finne direkte og indirekte sammenhenger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati. Frie brukervalg forutsetter bl.a. at brukeren selv velger tjenesteyter, et valg som før ble tatt av kommunen gjennom politiske beslutninger og gjennom administrativ tildeling av tjenester og plasser på skoler og institusjoner. Representerer en slik overføring av beslutningsmyndighet til brukerne en reduksjon av de folkevalgtes makt, og kan dette være en trussel mot lokaldemokratiet? Frie brukervalg forutsetter flere tjenesteytere (gjærne også private) som konkurrerer om brukerne. Hvordan vil krav om konkurranselikhhet mellom tjenesteytere kunne påvirke de folkevalgtes styring og ressurstildeling av tjenesteproduksjonen? Vil politikernes mulighet for å gripe direkte

inn i tjenesteproduksjonen reduseres – og hvilken betydning har i så fall dette for lokaldemokratiet? De folkevalgte på kommunalt nivå kan innta ulike politikerroller, eksempelvis ombudsrollen, sektorforsvarer, partipolitiker og husholder. Vil innføring av frie brukervalg fremme eller hemme muligheten til å utøve noen av disse politikerrollene, og vil dette kunne ha betydning for lokaldemokratiet? Spørsmålene over illustrerer at sammenhengene mellom frie brukervalg og lokaldemokrati vil kunne være av ulik karakter og i mange tilfeller indirekte og diffus. En undersøkelse av disse sammenhengene vil kreve en klar forståelse både av hva som ligger i begrepene frie brukervalg og lokaldemokrati.

I kapittel 2 redegjøres det for hva som ligger i begrepet frie brukervalg. I første omgang settes frie brukervalg inn i sammenheng med andre organisatoriske endringer i kommunesektoren, samt at ulike motiver for innføring av frie brukervalg oppsummeres. Deretter presenteres forutsetninger, aktørene og de viktigste elementene knyttet til frie brukervalg, inkludert ulike varianter av frie brukervalg knyttet til bl.a. finansiering, private / offentlige tjenesteytere, tilleggetjenester, grad av statlig styring, omfang (antall sektorer).

En nærmere redegjørelse for problemstillingene i prosjektet presenteres i kapittel 3. Her redegjøres for ulike perspektiver på lokaldemokrati, og sammenhenger mellom aspekt ved lokaldemokrati og frie brukervalg drøftes. Kapitlet oppsummeres med et sett med forsknings-spørsmål avledet av hovedproblestillingen.

Kapittel 4 redegjør for det metodiske opplegget i prosjektet. Prosjektet har en særskilt utfordring i det å kunne vurdere konsekvenser for lokaldemokratiet av en kommunal driftsmodell som ennå ikke er implementert i kommunene, – og det er valgt en forholdsvis original undersøkelsesmetode med bruk av kvasi-eksperimenter (utforming av konkrete modeller for frie brukervalg og påfølgende intervju med politikere og administrasjon) i utvalgte kommuner for å finne svar på problemstillingene.

Erfaringer med frie brukervalg i kommunal sektor i Sverige og Danmark er tema for kapittel 5, mens status for ordninger med frie brukervalg i fylkeskommunal og kommunal sektor i Norge er tema for kapittel 6. Disse to kapitlene gir i tillegg til enkelte vurderinger knyttet til prosjektets problemstilling også grunnlag for utformingen av konkrete modeller for frie brukervalg i våre utvalgte kommuner.

Kapittel 7 er viet resultatene av reformeksperimentene i fire casekommuner. Her beskrives karakteristiske kjennetegn ved de utvalgte kommunene, deretter presenteres de konkrete modellene for frie brukervalg i de aktuelle sektorer i de utvalgte kommunene og så resultatene av intervjuundersøkelsen med politikere og administrasjonen. Presentasjonen er strukturert kommunevis.

Avslutningsvis i kapittel 8 oppsummeres og drøftes resultatene av undersøkelsen i forhold til problemstillingene som ble reist i kapittel 3.

2 Om frie brukervalg

Innledningsvis i dette kapitlet plasseres frie brukervalg inn i en trend med nye styrings- og organisasjonsformer i kommunene. Deretter redegjøres det for ulike motiver for innføring av frie brukervalg. Prinsippmodeller for frie brukervalg presenteres i avsnitt 2.3 samtidig som det redegjøres for forutsetninger for og variasjonsmuligheter knyttet til modellene.

2.1 Frie brukervalg – en del av en trend

Frie brukervalg kan ses som en del av en trend i retning av økt delegasjon av myndighet og ansvar, og økt brukerfokus i kommunene. På 80-tallet introduserte en lang rekke norske kommuner:

- *målstyring* – som ga økt faglig frihet for de tjenesteutførende enhetene
- *rammefinansiering* basert på ”objektive kriterier” – som førte til at de tjenesteutførende enhetene fikk større frihet ved disponering av budsjettmidler.

I løpet av 90-tallet har stadig flere kommuner introdusert *flat struktur* og *resultatenheter*.¹ Dette innebærer stor grad av delegasjon av myndighet til lederne for resultatenhetene, men samtidig resultatkrav knyttet til kvalitet og økonomi.

De siste årene har mange kommuner også innført en bestiller-utfører modell (BUM) og stykkprisfinansiering – eventuelt innsatsstyrt finansiering (ISF). Dette gir et insitament for effektiv drift ved at resultatenhetene får garanterte inntekter og selv får disponere gevinsten som følge av kostnadsreduksjoner.

På politisk nivå har en del kommuner innført en komitémodell til erstatning for en hovedutvalgsmodell. Politikerne har delegert stor myndighet til rådmannen som ofte har delegert denne myndigheten videre til lederne av tjenestestedene. (Vabo og Stigen 2000)

Vi har dermed fått en situasjon der *produsentene* av kommunale tjenester har fått stor grad av frihet og ansvar, men der *brukerne* er ”ufrie”, i betydningen at de er henvist til én tjenesteprodusent og ikke selv kan velge hvilken de ønsker å motta tjenester ifra.

Med BUM, stykkprisfinansiering og selvstendige resultatenheter kan man legge forholdene til rette for innføringen av frie brukervalg. Tjenestestedene får med frie brukervalg nytte av sin posisjon som selvstendig resultatenhet. De kan utnytte lokale fortrinn og egen kompetanse for å gjøre seg attraktive for brukerne av tjenestene. Dette innebærer imidlertid også at brukerne kan stille krav direkte til tjenesteprodusentene. For tjenestestedene kommer dette i tillegg til økonomi- og kvalitetskrav fra de folkevalgte.

¹ En kartlegging gjennom KS’ fylkeskontakter viser at 126 kommuner i 2002 (nær 30% av norske kommuner) har, eller var i ferd med å innføre, flat struktur. Dette er nesten tre ganger så mange som registrert våren 2000. Med ”flat struktur” menes få ledelsesnivåer: Kommuner med to ledelsesnivåer, regnes å ha en flat struktur (Opedal, Stigen, Laudal, 2002).

Forslag om frie brukervalg begrunnes imidlertid ikke i hvert enkelt tilfelle med at dette ”er del av en trend”. Det er mange spesifikke motiver for å innføre frie brukervalg – motiver som omtales i avsnittet nedenfor.

2.2 Motiv for innføring av frie brukervalg

Motivene for å innføre frie brukervalg er, i motsetning til mange andre reformer i kommunene, ikke først og fremst ønsket om økt effektivitet og lavere kostnadsnivå. Et av motivene for å innføre frie brukervalg i Danmark og Sverige har vært å bedre kommuneøkonomien. Men innføringen av frie brukervalg knyttes også til motiv som har med delegasjon og brukerorientering å gjøre. Bay m.fl. (1999: 48-49) trekker fram fire motiv for å innføre frie brukervalg²:

- Frihet til å velge er en verdi i seg selv. Valgfrihet oppfattes i mange tilfeller som en individuell rettighet bl.a. knyttet til valg av skole som er i overensstemmelse med foreldrenes verdimeslige og religiøse oppfatning. Vissheten om denne muligheten til å velge gir en følelse av frihet som mange verdsetter.
- Det andre motivet er å i større grad ta hensyn til variasjon i preferanser mellom brukere. Økt valgfrihet er et middel til å oppnå større behovstilfredsstillelse og dermed økt velferd. Eksemplet her er videregående skole med ulike studieretninger eller allmennleger med forskjellig erfaring og kompetanse. Frie brukervalg gir en velferdsgevinst ved bedre sammenfall mellom tilbud og etterspørsel.
- Et tredje motiv er at individuelle valg av tilbydere styrker brukerens positive innstilling og forpliktelse til å oppnå et godt resultat. Eksempelvis vil foreldre og elevers innstilling være av stor betydning for læringsutbytte, og motivasjonen antas å være sterkere når en selv har valgt skole og ikke skolemyndighetene. Dermed kan man anta at man øker den enkelte og samfunnets effekt av tjenestetilbudet ved frie brukervalg.
- Frie brukervalg forutsetter en viss form for konkurranse mellom tjenesteprodusentene og man kan dermed anta at tjenesteproduksjonen vil skje mer effektivt enn uten konkurranse. Trusselen om at brukeren kan velge en alternativ produsent gjør hver tjenesteprodusent mer lydhør for kritiske ytringer fra brukerne. Økt effektivitet hos produsenten kan igjen redusere det kommunale utgiftsnivået, men vil mer sannsynlig resultere i økt kvalitet på tjenestene.

Det kan også legges til et motiv knyttet til presset mot utgiftsøkning i kommunene: Når stykkpris og konkurranse mellom tjenesteytere er innført, er det ikke mulig for tjenesteenhetene å be om økninger i budsjettet. Kravene fra brukerne om styrking av en bestemt tjenesteenhet vil kunne bli noe mindre ”høylydte” siden de selv har mulighet til å skifte tjenesteleverandør. Disse mekanismene kan gjøre økonomistyringen mer effektiv og gjøre det lettere å ivareta hensynet til budsjettbalanse.

2 En annen kilde som lister motiver for frie brukervalg er SNF 2003. Her skiller man mellom ”ideelle” og ”instrumentelle” argumenter, men vurderer i tillegg motivene under fire ”perspektiver”: Det økonomiske (med vekt på konkurranse/effektivitet), det personlige (med vekt på tilfredshet og ansvarliggjøring), det sosiale (med vekt på flere aktører og økt variasjon) og det idealistiske (med vekt på brukervalg som et gode i seg selv).

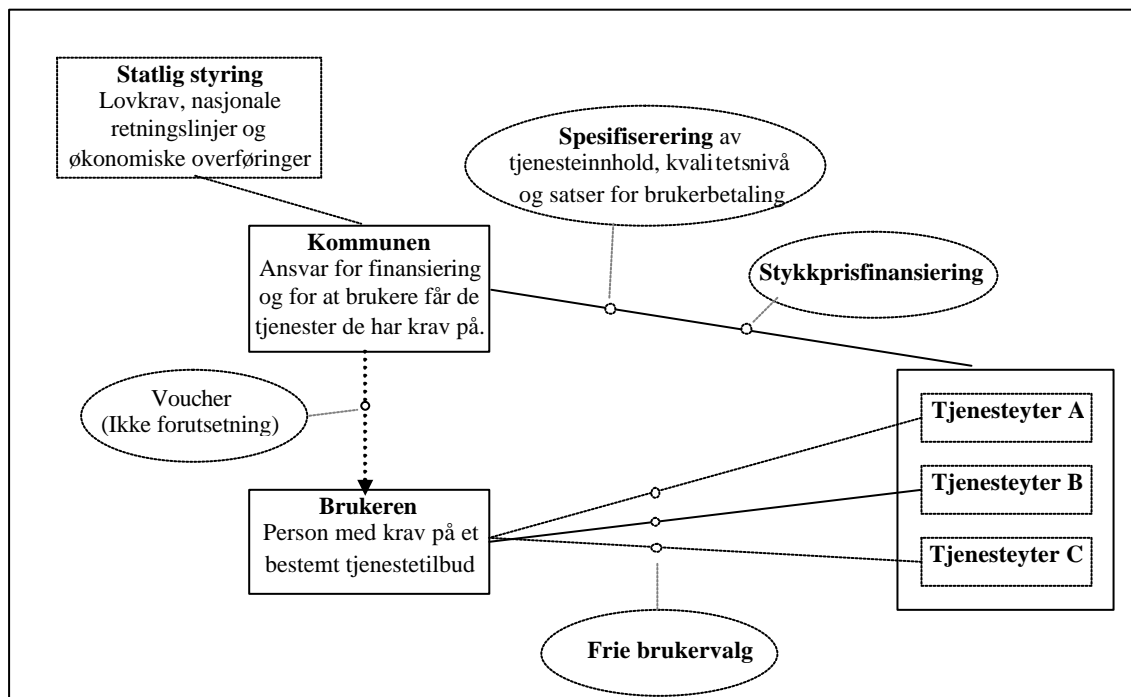
Gjennomgangen over viser at brukertilfredshet og effektivitetshensyn i den kommunale tjenesteproduksjon er to sentrale motiv for innføring av frie brukervalg. Det er flere ulike motiv for innføring av frie brukervalg og det er også ulike varianter av frie brukervalg som vi skal se i neste avsnitt.

2.3 Frie brukervalg: Prinsipper, forutsetninger og varianter

Bay m.fl. (1999:7) skiller mellom tre typer av offentlig styring av offentlig tjenesteyting:

- **Klassisk forvaltning:** Tjenester produsert av offentlige etater med enerett til produksjon av den aktuelle tjeneste (monopol)
- **Anbudskonkurranse:** Offentlige kontrakter tildelt på grunnlag av konkurranse mellom offentlige og / eller private tjenesteprodusenter (konkurranseutsetting)
- **Frie brukervalg:** Offentlige og/eller private tjenesteprodusenter konkurrerer om å trekke til seg konsumenter/brukere som fritt kan velge mellom ulike tjenesteprodusenter

Frie brukervalg er således en form for konkurranse om brukere av kommunale tjenester, men trenger ikke å bety noen konkurranseutsetting. Frie brukervalg innebærer i prinsippet at tjenesteyteren er utsatt for en kontinuerlig konkurranse der sluttbruker velger tjenesteyter, til forskjell fra anbudskonkurranser der kommunen velger tjenesteyter for en gitt tidsperiode. (Anbudskonkurranse kan også tenkes *sammen* med frie brukervalg.) Figuren under illustrerer forholdet mellom statlige rammer, kommunen, brukere og tjenesteytere.



Figur 2.1 Aktører og sentrale elementer ved frie brukervalg

Innføring av frie brukervalg innebærer i prinsippet ingen endring av den statlige styring av kommunens tjenesteproduksjon som skjer gjennom bl.a. juridiske, økonomiske og informative

virkemidler. Ved statlig pålegg om innføring av frie brukervalg i kommunal sektor kan det imidlertid tenkes at det også kommer statlige minstestandarder for tjenestekvalitet, maksimalsatser for egenbetaling og nasjonale brukergarantier.

Kommunene vil som før være ansvarlig for at brukerne får alle de tjenester som de har krav på etter loven, og i den formen og med den kvaliteten som loven forutsetter. Kommunen er også ansvarlig for finansiering, fastsetting av tjenesteproduksjonens omfang og satser for brukerbetaling for de tjenestene som kommunen er ansvarlig for å yte. Frie brukervalg endrer således ikke kommunens ansvar ovenfor innbyggerne.

Frie brukervalg forutsetter et klart økonomisk og administrativt skille mellom kommunen som er ansvarlig for den offentlige tjenesten og tjenesteyterne som har ansvar for selve tjenesteproduksjonen. I de tilfeller den aktuelle tjenesten forutsetter en behovsvurdering, eksempelvis ved hjemmehjelp eller hjemmesykepleie, forutsetter frie brukervalg at det er innført en bestiller-utfører modell (BUM) i kommunen. Kravet om en klart skille mellom kommunen sentralt og tjenesteytende enheter følger av kravet om like konkurransevilkår for ulike tjenesteytende enheter. Dette er særskilt viktig dersom det både er private og kommunale tjenesteprodusenter.

Frie brukervalg vil også forutsette at de kommunale tjenesteprodusentene har fått delegert betydelig myndighet (først fra de folkevalgte til rådmannen, og deretter videre til tjenesteprodusentene) for at de skal kunne konkurrere om brukerne. Dette vil innebære at den kommunale styringen av tjenesteprodusentene i hovedsak må baseres på standarder, kvalitetskrav, stykkprisfinansiering, evaluering og overholdelse av hensynet til budsjettbalanse.

Dersom man krever at brukerne ikke bare skal kunne velge tjeneste fritt, men også være garantert å få oppfylt sitt førstevalg, vil det trolig stille krav til dekningsgraden for de kommunale tjenester.

For å håndtere svingninger i brukervalgene fra år til år kreves det trolig en viss overkapasitet innen kommunale sektorer som barnehage, grunnskole og sykehjem. Over noe lengre tid vil imidlertid en stykkpris som også dekker kapitalkostnader kunne gjøre tjenestetilbyderne i stand til å tilpasse sin kapasitet til brukervalgene slik at det ikke kreves en overkapasitet. I sektorer der det samlede tilbudet til kommunen er mindre enn det som skal til for å dekke alle brukere som kvalifiserer for tjenesten, må frie brukervalg kombineres med kriterier som gjør det mulig å prioritere brukere ved de tjenesteenheter som får en oversøkning.

Det er i prinsippet to måter man kan velge å overføre penger til tjenesteprodusentene på: Fra kommunen sentralt, eller via brukeren til tjenesteenheten. Velger man det siste alternativet gir man brukeren en voucher (kalles også "sjekk" eller "kupong") som brukeren gir videre til den tjenesteyteren som velges. I begge tilfeller forutsettes det at hele eller deler av tjenesteenhetens produksjon finansieres via stykkpris, dvs. at tjenesteenhetens inntekter er avhengig av tjenestevolumet (i praksis betyr dette ofte hvor mange brukere tjenesteenheten betjener). I tillegg til stykkpris kan det tenkes ulike former for grunnbevilgning til tjenesteenheten, eller at

tjenesteenhetenes faste utgifter (utgifter som ikke er direkte avhengig av antall brukere) dekkes direkte av kommunene, for eksempel husleie eller kommunale avgifter.

Frie brukervalg kan gjennomføres med både offentlige og private tjenesteytere. Frie brukervalg forutsetter i prinsippet ikke konkurranseutsetting av offentlig tjenesteyting, men det forutsettes at det skal være konkurranse mellom tjenesteytere. Frie brukervalg vil innebære at tjenesteyternes kapasitet (bemanning m.m.) i større grad styres av brukernes valg av tjenesteyter og i mindre grad av økonomiske rammer knyttet til hver enhet. Kommunens totale rammer for en sektor må imidlertid overholdes. Dersom stykkprisen forutsettes å dekke både drifts- og kapitalkostnader hos tjenesteyteren vil ikke bare bemanning, men også bygningsareal og utstyr måtte variere med etterspørselen etter tjenester. Frie brukervalg forutsetter således en ”penger følger bruker modell” og at tjenesteprodusentene på den måten settes i stand til å ta imot nye brukere. Uten at denne forutsetningen er på plass vil ikke det frie brukervalget kunne bli reelt.

I gjennomgangen over er det trukket fram at stykkprisfinansiering og bestiller-utfører modell er forutsetninger for innføring av frie brukervalg. Det er imidlertid flere andre forutsetninger, eller kanskje rettere sagt egenskaper, innenfor hovedmodellen for frie brukervalg. Dette gjelder bl.a. :

- *Beregning av stykkpris.* Her kan man tenke seg
 - en fast snittpris ut fra beregnet kostnad for tilsvarende offentlige tjenester eller ut fra historiske kostnader ("flat stykkpris"),
 - en sum av ulike standardiserte kostnadskomponenter som utløses ved tildeling av en tjeneste (innsatsstyrt finansiering) eller
 - den pris private enheter har tilbudt etter å ha vunnet et anbud (anbudsbasert stykkpris).
- *Tilleggstjenester mot betaling fra bruker.* Tjenesteprodusenten kan tillates å tilby tilleggstjenester, dvs. tjenester utover de rettigheter bruker har krav på etter lover og retningslinjer. Dette er sjelden tillatt innen skoleområdet. På områder der dette tillates, vil det variere hvorvidt tilleggstjenestene som tilbys, må være registrert og/eller godkjent av kommunen sentralt og hvorvidt kommunen har innflytelse på prisingen av tilleggstjenesten. Her vil det også kunne være forskjell på private og kommunale tjenesteytere. Innenfor grunnskolen er det i Norge ikke tillatt med tilleggstjenester mot betaling.
- *Egenandeler.* Her vil det være variasjon mellom ulike typer tjenester, eksempelvis er det egenandeler for de fleste kommunale omsorgstjenester og for alle barnehageplasser, men ikke for skoleplasser. For de fleste av tjenestene er det fastsatt regler for nivået på egenandelene. Reglene vil gjelde både for private og kommunale tjenesteprodusenter.
- *Offentlig autorisasjon eller særskilt utdanning.* Krav om offentlig autorisasjon eller særskilt utdanning vil ha betydning for utformingen av kontrollsystemet. Uten slik autorisasjon og uten slike utdanningskrav, kan det være vanskeligere å kontrollere kvalitetsnivået til tjenesteenheten. Her vil kravene avhenge av hvilke type tjeneste det gjelder, eksempelvis er det forskjell på kompetansekrav for å utføre praktisk hjelp i hjemmet og hjemmesykepleie.

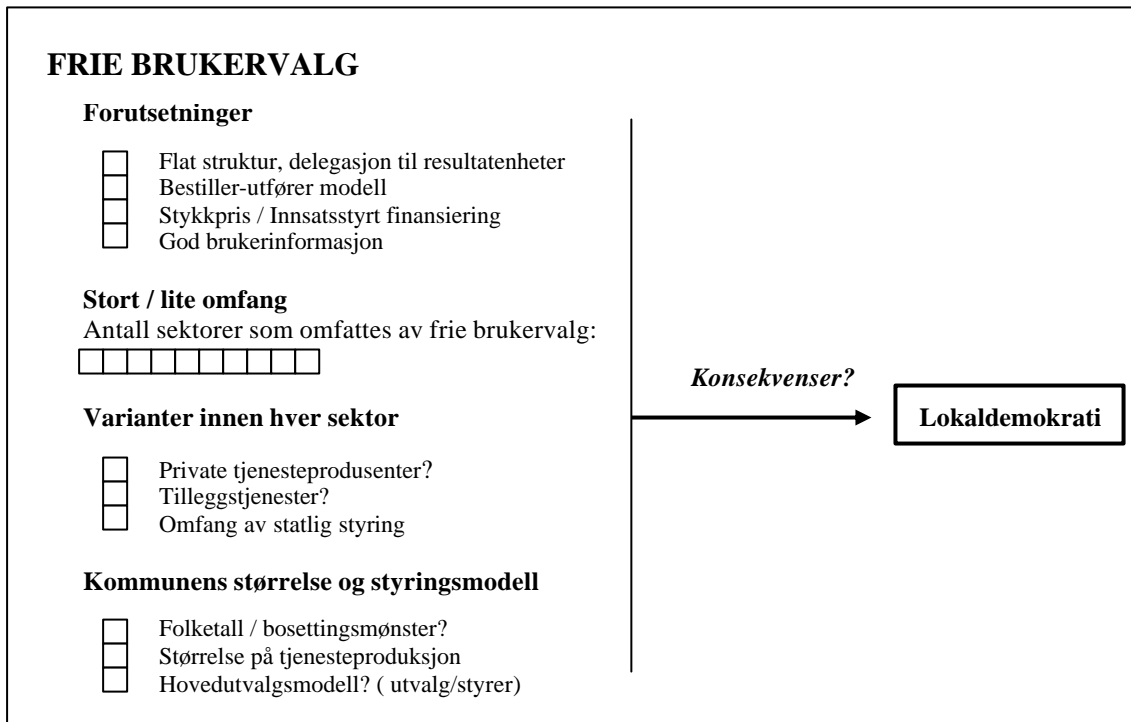
- *Behovsprøving for å få tjenesten.* Bare dersom brukeren må behovsprøves, vil det være nødvendig med en sentral bestillerenhet som tildeler tjenester. Dersom alle har rett og plikt til å ta imot tjenesten, slik som for grunnskoleundervisning, vil det ikke være nødvendig med bestillerenhet. Dersom alle som betaler får tilgang til tjenestetilbudet, slik tilfellet er med barn i skolefritidsordningen i mange kommuner i dag, vil det heller ikke være nødvendig å involvere en bestillerenhet.

De variantene av hovedmodellen for frie brukervalg som er gått gjennom overfor, kan i hovedsak betegnes som tekniske og til dels tjenestespesifikke forhold knyttet til frie brukervalg. Det er imidlertid også flere ytre forhold som vil ha stor betydning for hvordan ordninger med frie brukervalg kan innføres og vil fungere. Dette gjelder bl.a.:

- *Statlig eller kommunal innføring av frie brukervalg.* Statlig pålegg om innføring av frie brukervalg i kommunal sektor vil ikke for brukere og tjenesteprodusenter nødvendigvis oppleves så ulikt fra en egeninitiert kommunal innføring av frie brukervalg. Ved kommunal innføring kan en i større grad regne med et lokaltilpasset opplegg og også større motivasjon for at sikre at ordningen blir en suksess. På den andre siden kan det være lettere å sikre et likeverdig tjenestetilbud over hele landet med statlig medvirkning, gjennom utarbeidelse av felles spilleregler og retningslinjer for frie brukervalg.
- *Hvilke sektorer som omfattes av frie brukervalg.* Ordninger for frie brukervalg må tilpasses det enkelte tjenestetilbud. Det vil være stor forskjell på ordninger innenfor skolesektoren og pleie og omsorgssektoren. Videre vil det være stor forskjell på innføring av frie brukervalg innenfor kun hjemmehjelpstjenesten og innenfor hele pleie- og omsorgssektoren.
- *Karakteristika ved kommunen.* Det er betydelig variasjon mellom kommunene i Norge. Dette gjelder både folketall, bosettingsmønster og ikke minst størrelse og utforming av de kommunale tjenestetilbud. Dermed vil forutsetningene for innføring av frie brukervalg variere betydelig mellom kommunene. Tjenestetilbudet innenfor enkeltsektorer er i en rekke kommuner av så begrenset omfang at flere konkurrerende tjenestetilbud vanskelig kan gjennomføres i praksis.

2.4 Koblinger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati

Gjennomgangen foran viser at innføring av frie brukervalg stiller krav til kommunens sentrale organisasjon og tjenesteproduksjon. Videre er det pekt på at det finnes ulike varianter av denne driftsmodellen og at det er ytre forhold knyttet til kommunekarakteristika og sektoren modellen skal innføres i som må tas med for å kunne få en forståelse av hva innføring av frie brukervalg innebærer. Dette er illustrert i figur 2.2 nedenfor:



Figur 2.2 Frie brukervalg – forutsetninger, omfang, varianter og kommunetype

Hovedtemaet er hvilke konsekvenser innføring av frie brukervalg kan få for lokaldemokratiet. I dette kapitlet har fokus vært rettet mot frie brukervalg og hva en slik driftsmodell forutsetter og innebærer. I neste kapittel vil koblingen mellom frie brukervalg og lokaldemokrati være i fokus. Da er siktemålet å finne fram til, på teoretisk grunnlag, hvilke aspekt ved lokaldemokratiet i ulike typer kommuner som kan bli berørt ved innføring av frie brukervalg med de forutsetninger, omfang og varianter dette innebærer.

3 Teoretiske sammenhenger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati

I første underkapittel redegjøres det kort for noen overordnede teoretiske perspektiver på lokaldemokrati og koblingen til frie brukervalg. I kapittel 3.2 drøftes borgerrollen og brukerrollen i relasjon til frie brukervalg og den demokratiske styringskjeden. Kapittel 3.3 tar utgangspunkt i konkrete modeller for frie brukervalg, jfr. kapittel 2, og drøfter ut fra teoretiske betraktninger mulige endringer i lokaldemokratiet. Her reises først problemstillingen om innføring av frie brukervalg vil endre de folkevalgtes rolle, forholdet til administrasjonen og innbyggerne, og videre deres mulighet til å utøve ulike politikerroller. Innføring av frie brukervalg forutsetter en rekke politiske avklaringer og prioriteringer, og i avsnitt 3.3.2 reises problemstillingen om politikkenes innhold vil bli endret ved innføring av frie brukervalg. Tjenester og service til kommunens innbyggere representerer output fra det lokale folkestyre og det ”produksjonsapparat” de styrer, og henger således sammen med lokaldemokratiet. Dermed blir også de konkrete resultatene og effektiviteten knyttet til frie brukervalg av betydning for lokaldemokratiet. Dette drøftes i avsnitt 3.3.3. Innføring av frie brukervalg kan komme som et resultat av statlige pålegg, og betydningen en slik variant er tema for avsnitt 3.3 i kapitlet. Avslutningsvis, i underkapittel 3.4, oppsummeres antagelser om sammenhenger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati.

3.1 Ulike demokratisyn og frie brukervalg

Et underliggende premiss i denne studien er at den demokratiske styringsformen er den beste styringsformen vi kjenner. De mange som hevder dette, peker på demokratiets evne til å sikre kompromisser uten å forsterke interessemotsetningene, demokratiets pedagogiske verdi der man gjennom politisk deltakelse lærer om samfunnet og om betydningen av fellesskapsløsninger og demokratiets evne til å utvikle de beste langsiktige løsninger gjennom å stimulere til en bred debatt om hvilket samfunn vi ønsker. Disse demokratiske dydene er beskrevet – og gis navn – i den statsvitenskapelige litteraturen: Et eksempel på dette er Baldersheim og Rose (2000) som opererer med fire ulike demokratisyn:

- *Direkte demokrati.* Hovedideen er at alle personer som danner et politisk fellesskap, eksempelvis innbyggerne i en kommune, deltar direkte i prosessene som fører fram til kollektivt bindende beslutninger. Økt bruk av folkeavstemninger om f.eks. målform i skolekretsen eller alkoholsalg er eksempler på prosesser som kan knyttes til dette demokratiperspektivet.
- *Konkurransedemokrati.* En form for representativt demokrati der valg og stemmeseddelen ses på som de viktigste betingelsene for å skape demokrati. Politikernes konkurranse om befolkningens oppslutning er et sentralt element i dette demokratisynet. Befolkningen på sin side forventes ikke i særlig grad å engasjere seg i andre former for deltakelse og samfunnsstyring. Direkte valg på ordførere, kommunal parlamentarisme og tydeliggjøring av skillelinjen mellom politikk og administrasjon er reformtiltak innenfor dette demokratiperspektivet.

- *Deltakerdemokrati.* Bygger på at et bredt folkelig engasjement er en forutsetning for å sikre fellesskapets beste. I dette perspektivet er politisk aktivitet ikke bare viktig for å formidle interesser og synspunkter, denne aktiviteten beriker samfunnet gjennom oppbygging av kunnskap og innsikt, samtidig som det har positive konsekvenser for individets egen utvikling. Tiltak som borgerundersøkelser, folke- og grendemøter, bygdeutvalg, åpne høringer og temamøter, ungdommens kommunestyre mm. er tiltak som faller innenfor dette demokratiperspektivet. Også brukerundersøkelser, brukerpaneler – og styrer, klageordninger og ordninger med frie brukervalg kan sees som reformtiltak innenfor dette demokratiperspektivet.
- *Deliberativt demokrati eller kommunikativt / diskursivt demokrati.* Bygger på at meningsdanning er det sentrale og at det må foregå en fri og saklig utveksling av synspunkter blant samfunnets medlemmer. Åpne høringer der siktemålet er å drøfte spørsmål i en åpen, ærlig og tolerant atmosfære er eksempel på tiltak innenfor dette demokratiperspektivet.

Innføring av frie brukervalg kan vanskelig ses på som tiltak som styrker det direkte demokratiet. Til forskjell fra folkeavstemming om målform eller alkoholsalg, gjelder ikke frie brukervalg kollektivt bindende beslutninger, men individuelle valg av tjenester.

Frie brukervalg kan heller ikke sies å direkte svekke eller styrke konkurransedemokratiet. Det er imidlertid en *indirekte sammenheng* mellom frie brukervalg og konkurransedemokratiet. Ved at valg av tjenesteyter overlates til brukerne, kan det tenkes at grunnlaget for partipolitiske prioriteringer svekkes slik at grunnlaget for å profilere seg ovenfor velgerne blir mindre. På den annen side vil innføring av frie brukervalg og konkurranse mellom ulike tjenesteprodusenter forutsette økt styring av kvalitet på tjenesteproduksjonen gjennom fastsettelse av standarder etc., noe som gjerne vil bli et politisk tema. Det er dermed langt fra sikkert at området som det konkurreres om i politikken blir mindre som følge av innføringen av frie brukervalg.

Sammenhengene mellom frie brukervalg og lokaldemokratiet er enklest å spore innenfor et deltakerdemokratisk perspektiv.

På den ene siden kan frie brukervalg her ses på som et reformtiltak innenfor den delen av demokratiet som sikrer befolkningen (brukeren) innflytelse. Brukerundersøkelser vil være et tiltak som kan gi brukerne som gruppe innflytelse på tjenestetilbudet. Frie brukervalg kommer i en annen kategori. Det er et tiltak som gir den enkelte bruker innflytelse på sitt eget tjenestetilbud og ikke nødvendigvis på den samlede utforming av tjenestetilbudet. Innføring av frie brukervalg øker brukernes individuelle rettigheter og samlet sett vil brukerne få større og mer direkte innflytelse på tjenestetilbudet enn uten frie brukervalg. Isolert sett er det tvilsomt om slik innflytelse på individuelle goder har noe med ”politikk” eller ”politisk deltakelse” å gjøre, men dersom lokalpolitikere er lydhøre overfor de mange private valg som brukerne foretar, og foretar prioriteringer i tråd med disse, kan et system med frie brukervalg få en indirekte virkning på lokalpolitikken. Dette forutsetter at politikerne har kompetanse og virkemidler til å fange opp de faktiske brukerpreferansene og kan uforme og iverksette en politikk som støtter opp om disse.

På den andre siden kan det tenkes at frie brukervalg erstatter eller overflødiggjør andre former for demokratiske ordninger. Når brukene selv kan velge tjenesteyter og dermed vise sine preferanser direkte, hva er da hensikten med kommunale brukerundersøkelser, brukerpanel eller

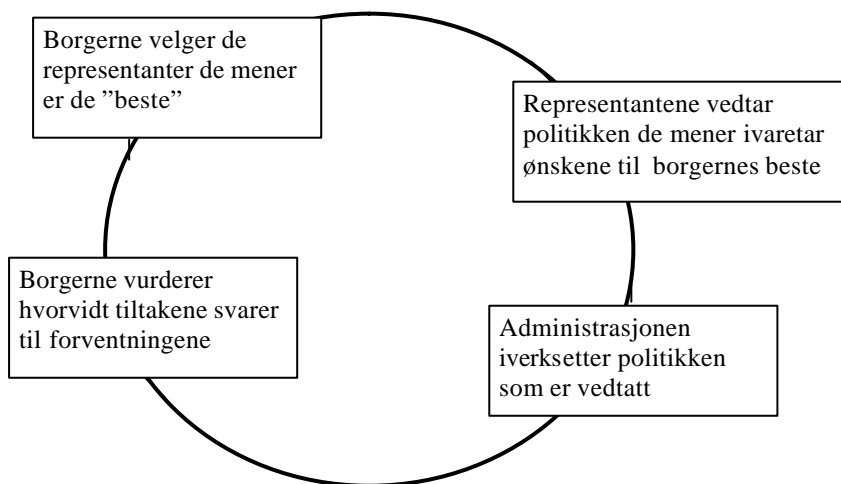
åpne møter der tjenestetilbudet drøftes? Fører frie brukervalg til at demokratiske tiltak som brukerundersøkelser, brukerstyrer, folkemøter etc. tas i bruk i mindre grad, kan en si at demokratiet svekkes. Men slike ordninger kan også inngå i politikernes evaluering av tjenestetilbudet og eventuelle justeringer av budsjetttrammene som kan være en oppfølging av signaler om endringer i brukermønster.

Frie brukervalg synes ikke å influere på mulighetene for et deliberativt demokrati. Indirekte kan det kanskje sies å ha relevans ved at tema som valg av tjenesteyter, gjøres til et individuelt valg og ikke lenger er valg som tas av fellesskapet. Dermed reduseres kanskje rommet for kollektive avgjørelser som meningsdannelsen og utvekslingen av synspunkter gjelder. Men som nevnt under omtalen av konkurransedemokratiet, kan det også være at mulighetene for politisk debatt og konkurranse også kan bli flere som følge av innføringen av frie brukervalg.

Koblingen mellom frie brukervalg og deltakerdemokratiet gjør distinksjonen mellom borger og bruker relevant. Dette er tema for neste underkapittel.

3.2 Borger og bruker

Aarsæther og Vabo³ påpeker at relasjonen mellom borgeren i egenskap av bruker og et kommunalt organ ikke er en del av det tradisjonelle lokaldemokratiske systemet slik det er framstilt i en demokratisk styringskjede. (jfr. Figur 3.1 under).

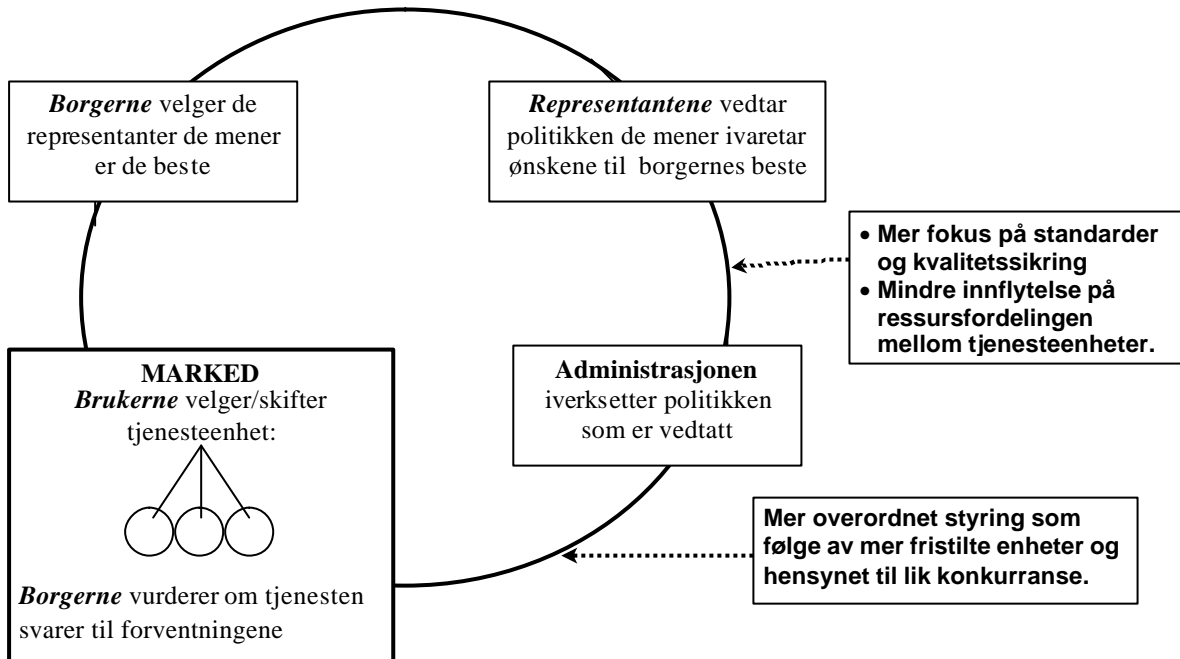


Figur 3.1 *Klassisk demokratisk styringskjede* (Kilde: Aarsæther/Vabo, 2002:10)

Aarsæther og Vabo mener at brukerrollen blir interessant innenfor et lokaldemokratiske perspektiv når denne rollen går ut over det individuelle nivået, dvs. når sammenslutninger av for eksempel foreldre, pårørende eller trafikanter artikulerer synspunkter på vegne av et kollektiv slik at borgerne i egenskap av bruker deltar i utformingen av bestemte deler av det kommunale tjenestetilbudet. Dette er i tråd med vurderingene ovenfor om forholdet mellom frie brukervalg og modellen for deltakerdemokrati.

3 Se Aarsæther og Vabo (2002: 77-78)

Med innføring av frie brukervalg oppstår det et marked mellom kommunale og/eller private tjenestetilbydere slik at innbyggerne i større grad framstår som brukere i et marked. Dette har ikke bare å gjøre med frie brukervalg, men med omorganiseringen til flat struktur og selvstendige resultatenheter som vi regner som en forutsetning for en innføring av frie brukervalg. Modifisert for de effekter man kan se for seg etter innføringen av frie brukervalg, kan den demokratiske styringskjeden illustreres slik:



Figur 3.2 Demokratiske styringskjede etter innføring av frie brukervalg

Innføring av frie brukervalg vil utvilsomt styrke borgerne i rollen som klienter, brukere og kunder. Spørsmålet er om denne styrkingen vil gå ut over borgernes politiske rettigheter. Jenssen⁴ hevder at målstyringskonseppter, ideer om strategisk styring og resultatenheter, delegering og desentralisering av ansvar og oppgaveløsning (forutsetninger for frie brukervalg) knytter an til et brukerperspektiv som fanger opp tjenesteytingsaspektet ved offentlig virksomhet, men ikke hvordan det skal prioriteres mellom ulike brukerinteresser og behov. Jensen hevder videre at en organisering av den offentlige fordelingspolitikken som reduserer muligheten for at ulike interesser prøves ut mot andre krav, betyr at sfæren for borgernes rettigheter reduseres. Det blir mindre rom for politiske prioriteringer og partipolitisk ideologi i en markedsorientert politisk modell.

Den videre antagelse her er at frie brukervalg sammen med de andre styringsendringene, vil kunne styrke brukerperspektivet og på den måten kunne influere på politikernes prioritering mellom sektorer og interesser i motsetning til klare partipolitiske eller ideologiske grunner for prioritering. Antagelsen går altså ut på at brukerorienteringen ikke bare påvirker politikernes

4 Se Hansen og Offerdal (red) 1995:133 - 134

styring av tjenesteenhetene, men også politikernes prioritering mellom sektorer, og mellom utbygging og drift som foretas bl.a. i forbindelse med budsjettdebatten.

Denne bekymringen for brukerorienteringens økte innflytelse deles også av andre. ”Brukerorientering” regnes av Morten Øgård i Baldersheim/Rose (2000) som en av tre trender innen New Public Management. De andre to er ”økt tro på ledelse” og ”mindre bruk av kontroll og direkte autoritet”. Motivet for økt brukerorientering er i følge Øgård et ønske om å legge mer vekt på innbyggernes preferanser, behov og interesser. Man ønsker å skape markeder og styringsmekanismer som åpner for økt innflytelse og medvirkning fra innbyggernes side. Øgård drøfter imidlertid ikke om dette også kan gå på bekostning av *lokalpolitikernes* innflytelse, dvs. om den representative kanalen mister innflytelse til fordel for den private innflytelsen borgerne har som brukere i et system med frie brukervalg.

Aarsæther/Vabo (2002:77) nevner at brukere av kommunale tjenester kan velge mellom tre reaksjonsmåter hvis de er misfornøyde med en kommunal tjeneste: Å klage til kommunen, å klage til lokalpolitikeren (aktivisere deres ombudsrolle) eller ”exit”, dvs. velge en annen tjenesteleverandør enn den de har. Ved innføring av frie brukervalg vil ”exit”-alternativet bli enklere å benytte og det kan således bli mindre bruk for ombudspolitikeren og det kan bli mindre klager til kommunen sentralt dersom brukeren anser at et skifte av tjenesteyter er den fortrukne løsning.

Gjennomgangen over viser i første rekke at innføring av frie brukervalg vil kunne influere på den rollen innbyggerne har i forhold til kommunen ved at innbyggeren i større grad vil forholde seg til kommunen som bruker. En nærliggende slutning er da at borgerrollen får mindre betydning. Gjennomgangen viser imidlertid også at den økte brukerorienteringen, som frie brukervalg er en del av, vil kunne influere på politikernes styring av tjenesteenhetene og også på prioriteringer mellom sektorer og ulike interesser.

3.3 Fire lokaldemokratiske tema

Ut fra gjennomgangen i de to foregående underkapitlene, kan det hevdes at innføring av frie brukervalg i første rekke vil kunne berøre deltakerdemokratiet og i mindre grad berøre de andre formene for demokrati. Frie brukervalg kan ses som en del av en mer omfattende trend mot sterkere brukerorientering av styringen av kommunal virksomhet. Innføring av frie brukervalg vil ha betydning for både de folkevalgte og for innbyggerne. Gjennomgangen gir i tillegg grunnlag for noen overordnede antagelser om at frie brukervalg vil kunne påvirke sider ved demokratiet som trekkes fram innen det deltakerdemokratiske perspektivet.

En mulighet for å finne fram til sammenhenger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati er å se på noen konkrete forhold med relevans for lokaldemokratiet og så vurdere om disse kan kobles til ordninger med frie brukervalg. Vi har sett nærmere på lokaldemokratiets styringsmåter, relasjoner og roller, lokaldemokratiets innhold, kommunens legitimitet og det kommunale selvstyret.

3.3.1 Politikernes styringsmåter, relasjoner og roller

De folkevalgte er kjerneaktører i lokaldemokratiet. De folkevalgtes rolle har tradisjonelt vært å styre kommunens virksomhet (både tjenesteproduksjon og investering) gjennom budsjettvedtak,

fastsetting av mål og retningslinjer for tjenesteproduksjonene og via enkeltvedtak. Den kommunale tjenesteproduksjonen vil ofte være basert på utstrakt grad av delegasjon til administrasjonen. Ved innføring av frie brukervalg vil det trolig være nødvendig med ytterligere delegasjon av myndighet til de fristilte tjenesteenheter, men de økonomiske rammene for tjenesteenhetene vil bestemmes via stykkprisfinansiering.

Tjenesteenhetene vil kreve like rammevilkår. Dette kan på den ene side innebære at politikerne mister en mulighet for å forfordle og stimulere enkelte tjenesteenheter i forhold til andre. Det samme vil være situasjonen om en gjennomfører konkurranseutsetting. På denne måten kan en si at frie brukervalg begrenser den politiske muligheten til å prioritere noen sektorer framfor andre.

På en annen side kan en betrakte innføring av stykkpriser – og like stykkpriser for ulike tjenestetilbydere – som en mulighet til å øke den politiske *styrbarheten* siden politikerne nå kan si at de ikke vil høre på klaging og krav om mer ressurser fra tjenesteenhetene, men heller vil konsentrere seg om prinsipielle spørsmål og generelle kvalitetskrav.

Uansett utfall kan en anta at frie brukervalg vil endre de folkevalgtes mulighet til å styre tjenesteproduksjonen, og på den måten også forholdet til administrasjonen og tjenesteenhetene.

Arbeidsgiverorganisasjonen Svensk Näringsliv hevder i en rapport (Svensk Näringsliv 2002, s. 56) at politikerne har to hatter så lenge frie brukervalg ikke er innført: De kanalisere borgernes krav og ønskemål, og de er samtidig øverste ansvarlige for tjenestene som tilbys. I tilfelle borgerne er misfornøyde med en tjeneste, kan politikerne i følge rapporten, lett komme i en posisjon der de føler seg tvunget til å forsvare de tjenestestøttende enhetene. Med frie brukervalg kan politikerne rendyrke sin rolle som ombudsmenn for borgerne.⁵ Dette henspiller på politikernes forhold til innbyggerne. Når systemet endres og innbyggerne i større og større grad får rollen som bruker og ikke borger, er det også rimelig å anta at politikerne vil endre sin rolle i forhold til innbyggerne.

Når muligheten for å styre endrer seg, og når forholdet til innbyggerne endrer seg, kan også muligheten til å utøve ulike politikerroller endre seg. Ovenfor er ombudsrollen trukket fram som en av politikerrollene. Det finnes imidlertid mange ulike beskrivelser av politikerroller. Under beskrives fem idealtyper⁶:

- *Den politiske generalisten*: En politiker som er idéskaper, som tar initiativ til nye prosjekt, samtidig som han bidrar til samarbeid på tvers av partigrensene. Denne politikeren er opptatt av mål og visjoner, nye ideer og prosjekt, men er ikke den store

5 Dette står i motsetning til argumentet vi redegjorde for i under omtalen av Aarsæther/Vabo (over) om at brukernes lettere tilgang til "exit"-alternativet gjør at det blir *mindre* bruk for ombudspolitikeren. Sett fra politikernes ståsted ser det altså ut til at rollen som ombudspolitiker kan bli mer aktuell, mens den ser ut til å bli mindre aktuell når man vurderer brukernes muligheter.

6 Beskrivelsen av de 5 idealtypene bygger på Audun Offerdal og Hans-Erik Ringkjøb : "Den omorganiserte politikeren" i boken "Den nye kommunen - Kommunal organisering i endring" Av Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (Red).

strategen på vegne av kommunen, men heller den som binder sammen og sørger for at politiske vedtak blir et kompromiss mellom ulike interesser i kommunen.

- *Ombudspolitikeren:* En politiker som tar opp saker der enkeltpersoner har problemer med å nå fram til kommunen. Enkelt saker brukes gjerne for å profilere ett partistandpunkt, men benyttes også for å profilere seg som en politiker som stiller opp for den enkelte. Denne politikeren er den minst ideologiske og hører til den minst partorienterte delen av kommunestyret.
- *Partipolitikeren:* En politiker som legg vekt på å markere standpunktene og hjertesakene til partiet. Denne politikeren er opptatt av å skape oppslutning om sine politiske visjoner og mål.
- *Sektorpolitikeren:* En politiker som er talsmann for sin sektor, og som støtter seg til fagfolk når saker skal avgjøres. Dette er den typiske bindestrekspolitikeren: skolepolitikeren, helsepolitikeren, vegpolitikeren.
- *Husholderen:* En politiker som vurderer økonomistyring og effektiv ressursbruk som en viktig oppgave. Denne type politiker er svært skeptisk til politikere med mange hjertesaker og til de som fremmer saker for enkeltpersoner.

Om muligheten for å utøve noen av disse politikerrollene endres ved innføring av frie brukervalg kan en også si at betingelsene for lokaldemokratiet endres. Dersom selve innføring av frie brukervalg blir en viktig politisk sak, kan en anta at muligheten til å utøve rollen som partipolitiker og politisk generalist fremmes. Når frie brukervalg er innført, og systemet fungerer og den politiske debatten har lagt seg, da er ikke dette lenger ”mat” for partipolitikeren og den politiske generalisten. Da er det kanskje muligheten for å utøve rollen som ombud som fremmes. Politikerne som på vegne av borgerne, krever at det skal være flere gode tjenestetilbydere innen ulike sektorer, og som drøfter minstestandarder, kan være eksempler på disse rolletypene.

Gjennomgangen foran gir grunnlag for antagelser om at innføring av frie brukervalg (inkludert de nye styringskonseptene) vil kunne influere på (1) de folkevalgtes styringsmåte og deres forhold til administrasjon og tjenesteenhetene, (2) forholdet mellom innbyggerne og de folkevalgte og (3) muligheten de folkevalgte har til å utøve ulike politiske roller. Innføring av frie brukervalg, vil imidlertid også kunne influere på innholdet i lokalpolitikken dvs. hva politikere er opptatt av og drøfter. Dette er tema i neste avsnitt.

3.3.2 Politikens innhold

I forhold til kommunal tjenesteproduksjonen har lokalpolitikk tradisjonelt dreid seg om å sørge for finansiering gjennom budsjettbeslutninger, bestemme *hvilke* tjenester som skal tilbys, bestemme *hvem* som skal få tilbudet, bestemme *kapasiteten* til tjenesteyterne (gjennom budsjett) og *kvalitetsnivået* tjenesten må oppfylle. Innføring av frie brukervalg vil medføre at hvem som får hvilket tilbud ikke lenger bestemmes politisk, men derimot gjennom brukernes valg av tjenesteproducent. Politikens innhold kan dermed bli endret på dette punktet.

Innføring av frie brukervalg innenfor en sektor eller en del av kommunens tjenesteproduksjon er basert på at en rekke forutsetninger er innfridd, eksempelvis BUM, stykkprisfinansiering og kvalitetsstandarder jfr. kapittel 2.3. I den sammenheng kan en anta at selve innføringen av frie

brukervalg vil kreve *økt politisk oppmerksomhet* mot det konkrete tjenestetilbudet der frie brukervalg planlegges innført. Konkurrerende tjenesteytere vil blant annet være opptatt av like konkurransevilkår og de kan sørge for at brukervalgsmodellene får økt politisk oppmerksomhet. Dersom frie brukervalg planlegges innført i deler av en sektor, eksempelvis innenfor hjemmehjelp i pleie og omsorgssektoren, vil det være aktuelt å spørre om frie brukervalg vil føre til en *innsnevring av den politiske oppmerksomheten mot denne sektoren*.

En av variantene av frie brukervalg innebærer at brukerne kan kjøpe seg tilleggstjenester mot betaling. Dersom kommunen introduserer nye tilleggstjenester vil det innebære at man åpner opp for større grad av ulikhet i tjenestetilbudet til den enkelte bruker. Dette vil av mange oppfattes å berøre en del av verdigrunnet for velferdsstaten – blant annet prinsippet om likeverdige tjenester for alle, finansiert av fellesskapet og sosialt rettferdig fordeling. Et spørsmål i den sammenheng er om innføring av frie brukervalg vil medføre en politisk debatt om likhet og i hvilken grad kommunen åpner opp for større grad av ulikhet. Spørsmålet om innføring av frie brukervalg kan med andre ord også skape en større *lokalpolitisk debatt om likhet og sosial fordeling*.

Innføring av frie brukervalg trenger nødvendigvis ikke å bety at man tillater private tjenesteprodusenter å etablere seg på det kommunale tjenestområdet. I de tilfeller frie brukervalg også innbefatter at det åpnes opp for private tjenesteprodusenter, vil dette medføre konkurranse mellom kommunale og private tjenesteprodusenter. I forbindelse med innføring av frie brukervalg kan en se for seg en *lokalpolitisk debatt om privatisering av offentlige arbeidsplasser*, mens etter at en slik driftsmodell er innført, kan en se for seg politisk fokus på konkurransen mellom tjenesteprodusenter, og særlig dersom det er en blanding av kommunale og private tjenesteytere.

Gjennomgangen over viser at muligheter for innføring av frie brukervalg vil kunne influere på innholdet i politikken på flere områder: Ett forhold er at politikerne ikke lenger bestemmer hvem som skal få hvilket tjenestetilbud, et annet er at frie brukervalg kanskje vil tiltrekke seg politisk oppmerksomhet og dermed kanskje svekke oppmerksomheten mot andre forhold. Et tredje forhold er at frie brukervalg kanskje vil generere en lokalpolitisk debatt om likhet og sosial fordeling og om konkurranseutsetting av kommunale tjenester.

3.3.3 Kommunens legitimitet

Tilfredshet med de kommunale tjenester er et fundamentalt grunnlag for folks oppfatninger av det lokale selvstyrets legitimitet. Dette er hovedkonklusjonen fra empiriske analyser som er gjennomført i noen forskningsprosjektene som inngikk i programmet for kommunalforskning finansiert av Norges forskningsråd.⁷ Forskerne skriver følgende: *”Hovedkonklusjonen er at den generelle tilfredshet med de tjenester som kommunen leverer, er en hovedkilde til positive oppfatninger av samtlige politiske objekter og egenskaper som er undersøkt. Det gjelder politikerne, partiene, kommunestyret og forvaltningen lokalt.”*⁸ Dette er forøvrig i samsvar med

7 Forskningsprosjektene ”Brukere, betalere, borgere – den enkeltes forhold til kommunen” og ”Innbyggernes forhold til kommunen”.

8 Se Rose og Pettersen, kapittel 2 i Offerdal og Aars 2000: 40.

oppfatningen om at kommuneinstitusjonens legitimitetsgrunnlag blant annet er begrunnet i effektivitet⁹.

Med andre ord vil kvaliteten på tjenesteproduksjonen ha betydning for hvor tilfredse innbyggerne er med lokaldemokratiet. Sammenhengen mellom frie brukervalg og befolkningens tro på kommunen og det lokale selvstyret, går i følge disse resultatene via tjenesteproduksjonen. I tråd med dette kan en anta at hvis frie brukervalg bidrar til at tjenesteproduksjonens kvalitet forbedres og brukerne blir mer tilfredse, så vil også troverdigheten og legitimiteten til kommunen og lokaldemokratiet øke.

Det er imidlertid noen nyanser ved modellen for frie brukervalg som kan forstyrre denne forestillingen. For det første innebærer frie brukervalg at noe makt / beslutningsmyndighet som før lå hos kommunen, nå er overført til brukeren selv. Dermed kan et forbedret tjenestetilbud ses på som et resultat av at brukerne har fått mulighet til å bestemme selv, og at det ikke er et resultat av lokaldemokratiet. For det andre kan frie brukervalg innebære at kommunal tjenesteproduksjon blir mindre og privat tjenesteproduksjon større. I en slik situasjon der kommunale tjenesteprodusenter utkonkurreres av private, vil det være mest nærliggende å hevde at kommunens legitimitet som tjenesteprodusent er svekket, selv om det er kommunen som har det overordnede ansvar for tjenestene.

Gjennomgangen over viser i at i den grad frie brukervalg influerer på kvaliteten på tjenesteproduksjonen eller om den medfører at private tjenesteprodusenter vinner innpass, så vil slike ordninger kunne få betydning for den troen innbyggerne har til kommunen og det lokale folkestyret.

Hittil har vi i hovedsak tatt utgangspunkt at frie brukervalg blir innført etter initiativ fra kommunen selv uten påbud fra statlige myndigheter, dvs. at frie brukervalg er et resultat av lokaldemokratiet. Hvilken betydning vil et statlig krav om innføring av frie brukervalg kunne ha for det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet? Dette er tema for neste avsnitt.

3.3.4 Kommunalt selvstyre

Innføring av frie brukervalg innenfor enkelte kommunale sektorer kan tenkes å komme som et ledd i å brukerrete kommunale tjenester. Som nevnt i innledningen går regjeringen inn for å øke brukernes innflytelse på tjenesteproduksjonen. Den statlige styringen av kommunene har i prinsippet fulgt idealet om rammestyring, men utviklingen synes i virkeligheten å ha gått mer i retning av detaljstyring. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom den økende andel av overføringer som gis i form av øremerkede tilskudd (Offerdal og Aars, 2000:13). Dette begrenser muligheten for å gjøre lokale prioriteringer og dermed kan betydningen til lokaldemokratiet reduseres.

En kan eksempelvis tenke seg at staten benytter ”myke” virkemidler som retningslinjer om hvilken informasjon brukeren skal ha og veiledning om hvordan stykkprisen kan regnes ut og om utformingen av kvalitets- og kontrollsystemet. Men det kan også være ”harde” virkemidler

9 For mer utdypende diskusjon av legitimitetsgrunnlag se Offerdal og Aars 2000: 10 - 11

som maksimalpriser (for egenandeler) for ulike tjenester, brukergarantier, detaljerte kvalitetskrav til tjenesten eller at en sentral enhet godkjenner tjenesteeenheter som ønsker å stå for tjenester, som kommunen formelt har ansvar for (autorisering).

Det er helt åpenbart at statlig innføring av frie brukervalg vil kunne oppfattes som en innskrenkning av det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet. Et slikt påbud fra staten vil kunne utfordre en del av det historiske grunnlaget for utviklingen av kommunene, nemlig frihet fra øvrighetsstyre. På den ene siden kan en stille spørsmål om statlig innføring av frie brukervalg er enda en spiker i kisten til lokaldemokratiet og vil forsterke inntrykket av kommunen som en driftsorganisasjon. På den andre siden kan en spørre seg om statlig eller kommunal innføring av frie brukervalg har særlig stor betydning for befolkningens oppfatning av kommunenes legitimitet så lenge denne synes å henge mest sammen med kvaliteten på tjenestene som mottas.

3.4 Oppsummering

Innledningsvis er det viktig å påpeke at sammenhenger mellom innføring av frie brukervalg og lokaldemokratiet, ut fra den teoretiske gjennomgangen, ikke er entydig eller enkel å få fatt i. Sammenhengene synes både å være avhengig av hvilket demokratisyn en tar utgangspunkt i, og den konkrete utformingen av ordninger med frie brukervalg.

Den klareste og mest åpenbare antagelsen synes å være at dersom innføring av frie brukervalg kommer som følge av et statlig pålegg, så vil dette direkte påvirke det lokale selvstyre og dermed kommuneinstitusjonens legitimitetsgrunnlag.

Det er videre en forventning om at frie brukervalg kan påvirke lokaldemokratiet negativt dersom tiltak som brukerundersøkelser og brukerpaneler avvikles, eller positivt, dersom politikerne benytter seg av de preferanser som brukervalgene samlet gir uttrykk for til å utforme sin politikk.

Ses frie brukervalg som en del av en stadig sterkere brukerorientering, er det en antagelse om at frie brukervalg vil kunne påvirke også politikernes prioritering mellom sektorer og interesser slik at brukernes hensyn gis forrang framfor eksempelvis hensynet til partipolitikk eller ideologi.

Figuren under viser noen av antagelsene om sammenhenger mellom innføring av frie brukervalg og ulike aspekt ved lokaldemokratiet som er fremkommet ved gjennomgangen i kapittel 3.3.

4 Metode, datakilder og forskningsspørsmål

I forskningssammenheng er det en spesiell utfordring å vurdere konsekvensene for lokaldemokratiet av en kommunal driftsmodell som ennå ikke er innført i stor skala i noen norske kommuner. Dermed mangler vi den mest nærliggende kilde – norske erfaringer.

4.1 Ulike metodiske tilnæringer

Ex ante vurderinger av tiltak er imidlertid en forholdsvis vanlig oppgave innenfor offentlig saksbehandling og i en rekke andre utredningssammenhenger. Vanligvis gjennomføres slike oppgaver ved å gjennomgå forskningsbasert litteratur om relevante årsaksvirknings sammenhenger, undersøke hvilke konsekvenser liknende typer tiltak har medført innenfor den samme kontekst eller å undersøke hvilke konsekvenser like tiltak har medført innenfor en annen kontekst. Vi har valgt fire ulike metodiske tilnæringer for å undersøke hvilke konsekvenser innføring av frie brukervalg kan få for lokaldemokratiet:

- Gjennomgang av relevant forskningsbasert litteratur om temaet. Dette har i hovedsak gitt grunnlag for klargjøring av problemstillinger og utforming av antagelser om sammenhenger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati, jfr. kapittel 3.
- Innsamling av erfaringer med frie brukervalg i Sverige og Danmark. Her viste det seg at det i begrenset grad forelå undersøkelser som kunne relateres til problemstillinger om konsekvenser for lokaldemokratiet av frie brukervalg¹⁰.
- Gjennomføring av reformeksperimenter i et utvalg kommuner i Norge. Vi har i samråd med kommunene utarbeidet konkrete modeller for frie brukervalg i utvalgte sektorer i de aktuelle kommunene og deretter intervjuet politikere og administrasjon om hvilke konsekvenser de antok dette vil kunne få for lokaldemokratiet.
- Vurdering av erfaringer fra innføring av frie brukervalg innen videregående skole i Rogaland som har hatt frie brukervalg en rekke år. Disse erfaringene hemmes imidlertid noe av at en ikke kan sammenligne erfaringene med en førsituasjon uten frie brukervalg.

Samlet sett er således det forskningsmessige grunnlaget for å si noe bastant om hvilke konsekvenser innføring av frie brukervalg vil medføre for lokaldemokratiet noe spinkelt. Dette er imidlertid ofte situasjonen med denne type ex ante vurderinger. Under redegjøres det for gjennomføring av innsamling av erfaringene i Sverige og Danmark og for gjennomføring av reformeksperimentene.

¹⁰ Gjennomføring av egne undersøkelser i kommunesektoren i Sverige og Danmark kunne vært en mulighet, men da ville forskjell i kontekst mellom landene utgjøre en betydelig feilkilde for overføring av resultater til Norge – se punkt 5.3.

4.2 Kilder i Sverige og Danmark

En studietur til Sverige og Danmark ble gjennomført i starten av forskningsprosjektet. Siktemålet var dels å innhente informasjon om de konkrete modellene for frie brukervalg for bruk når konkrete modeller skulle utformes i forbindelse med reformeksperimentene og dels å undersøke om det fantes erfaringer eller resultater om hvilke konsekvenser frie brukervalg hadde for lokaldemokratiet. I forkant av de møtene vi hadde i Sverige og Danmark var det sendt ut informasjon om det oppstartede forskningsprosjektet, samt en liste med tema og problemstillinger vi ønsket informasjon om.

I Sverige hadde vi møte med Svenska Kommunförbundet (har tilsvarende rolle som KS i Norge) og Trosa kommune som ligger sør for Stockholm. I Svenska Kommunförbundet møtte vi Lena Svensson som var prosjektleder for et toårig prosjektet "Kommunerna og konkurransen". Hun hadde også arbeidet sentralt i Nacka kommune, nord for Stockholm. Nacka kommune er kjent for å ha vært tidlig ute med stykkprissystemer og frie brukervalg (se punkt 5.1). Intervjuet med Svensson handlet derfor både om nasjonale reformer i Sverige og utviklingen i Nacka kommune. I Trosa kommune, sør for Stockholm, møtte vi Pia Schuster fra skolekontoret og Martina Johansson leder for hjemmehjelpstjenesten. Her fikk vi informasjon om kommunens modell for frie brukervalg innenfor både skolesektoren og hjemmehjelpstjenesten. Trosa kommune er interessant fordi den har likhetstrekk med mange norske kommuner, med 10 000 innbyggere og en befolkningstetthet på 50 personer pr. kvadratkilometer.

I Danmark møtte vi Kommunenes Landsforening (har tilsvarende rolle som KS i Norge). Her intervjuet vi Rafai Atia fra kontor for eldreområdet og Klaus Mogensen fra kontor for kultur og arbeidsmarked. Vi fikk informasjon om regjeringens Ældrepakke, og informasjon om erfaringer med frie brukervalgsordninger innenfor sykehjem og hjemmehjelp.

Erfaringsinnhentingene i Sverige og Danmark ga grunnlag for den konkrete utforming av modeller for frie brukervalg i norske kommuner.

4.3 Gjennomføring av reformeksperimentene

Hovedkilden for å svare på problemstillingene om hvilke konsekvenser frie brukervalg innføringen av frie brukervalg vil kunne få for lokaldemokratiet, er de reformeksperimentene som er gjennomført i Trondheim, Kristiansand, Larvik og Eide kommune.

Grunnlaget for at nettopp disse kommunene ble valgt ut var at de deltok i et kommunenettverk om frie brukervalg¹¹, at de var interessert og stilte seg positiv til å delta i reformeksperimentet og at de allerede var i gang med vurdering av muligheten for innføring av frie brukervalg. Disse kommunene er imidlertid ikke representative for kommunene i Norge, med unntak av Eide kommune med omlag 3 000 innbyggere, er alle kommunene relativt store bykommuner. I denne

11 Kommunene er med i nettverk for frie brukervalg som i alt omfatter 11 kommuner. Nettverket ble opprettet av KRD og KS høsten 2002.

type kvalitative undersøkelser er imidlertid ikke statistisk representativitet avgjørende for å kunne få belyst problemstillingene.

Reformeksperimentene er gjennomført i perioden desember 2002 fram til mars 2003 med følgende stegvise framgangsmåte:

1. Dagens politiske og administrative styringsmodell ble beskrevet for de fire kommunene Trondheim, Kristiansand, Larvik og Eide. Beskrivelsen er basert på skriftlig dokumentasjon (saksdokumenter) fra kommunene samt personlige intervju med sentrale informanter (politikere og representanter for administrasjonen) i kommunene. Både informanter på sektornivå og på sentralt nivå i kommunene ble intervjuet. I forbindelse med denne intervjurunden ble også mulige modeller for innføring av frie brukervalg drøftet.
2. Som neste steg utformet vi i samarbeid med kommuneadministrasjonene konkrete og praktisk gjennomførbare modeller for frie brukevalg, tilpasset styringssystemene til kommunene. Modellene varierer med hensyn til antall sektorer og tjenesteområder.
3. Tredje steg var å presentere disse styringsmodellene for de samme informantene som vi intervjuet i steg 1, og motta reaksjoner på forslagene til styringsmodeller, for deretter å intervju informantene om hvilke konsekvenser de antar modellene vil ha for lokal-demokratiet. I intervjusammenhengen er det lagt vekt på å få fram i hvilken grad en situasjon med frie brukervalg vil kunne være forskjellig fra dagens situasjon. Informantene fikk tilsendt en beskrivelse av den foreslåtte brukervalgsmodellen før andre intervjurunde. Gjennomføring av den andre intervjurunden er dels basert på personlige intervju, gruppeintervju og noen få telefonintervjuer alt etter hva som viste seg praktisk mulig.
4. Fjerde og siste steg var å oppsummere og sammenligne resultatene av intervjuene både mellom kommuner, mellom tjenesteområder og mellom politikere og administrasjonen. I denne sammenhengen ble det også forsøkt å trekke ut prinsipielle konklusjoner i forhold til problemstillingene.

Det er redegjort mer detaljert for gjennomføring av reformeksperimentene i den enkelte kommune i forbindelse med presentasjon av resultatene av eksperimentene i kapittel 7. Praktiske begrensninger i forbindelse med gjennomføring av intervjurunde nummer 2 medførte at informasjonsinnhenting i Trondheim og Eide kommune ble noe forskjellig fra tilsvarende i Larvik og Kristiansand. I Trondheim og Eide ble det gjennomført gruppeintervju med både politikere og administrasjon der en fulgte intervjuguiden forholdsvis strengt og gjorde opptak av intervjuene. Informasjonsinnhenting i Larvik og Kristiansand ble dels basert på telefonintervju og på personlige intervju (uten opptak) og der intervjuene mer forløp som en samtale der en var noe friere i forhold til intervjuguiden. Tabellen under oppsummerer noen data om brukervalgsmodellene og metoden som er brukt ved datainnsamlingen.

Tabell 4.1 Karakteristika ved brukervalgsmodellene, informanter og intervjuform i casekommunene

| Sektor | Trondheim | Kristiansand | Larvik | Eide |
|------------------------------|-----------|--------------|--------|-----------|
| Skolesektor | x | | x | |
| Hjemmehjelp (praktisk hjelp) | x | x | x | x |
| Hjemmesykepleie | | x | x | |
| Sykehjem | | x | x | |
| Type | | | | |
| Private tjenesteytere? | Hjemmehj. | Omsorgssekt. | Nei | Hjemmehj. |
| Informanter | | | | |
| Sektoradministrasjon | x | x | x | x |
| Rådmann | | | x | x |
| Sektorpolitikere | | x | x | |
| Formannskapsmedlemmer | x | | | x |
| Intervjuform | | | | |
| Gruppeintervju | x | | x | x |
| Telefonintervju | | x | | |
| Personlig intervju | x | x | x | x |

Resultatene av intervjurunden for casekommunene er oppsummert kommune for kommune i kapittel 7. De spørsmål som har dannet utgangspunkt for intervjuguiden er presentert i neste underkapittel.

4.4 Forskningsspørsmål

Det er tatt utgangspunkt i den teoretiske gjennomgangen av sammenhenger mellom frie brukervalg og lokaldemokrati for utforming av de konkrete forskningsspørsmål. Disse er deretter utformet og tilpasset intervjusituasjonen i den enkelte kommune. I den sammenheng er det søkt å gjøre spørsmålene så konkrete som mulig. Under er den generelle utgaven av forskningsspørsmål presentert og tilordnet de fire lokaldemokratiske tema slik de er framstilt i kapittel 3.3¹². Både innledningen under tema og spørsmålene er i hovedsak identiske med de som ble presentert i intervjuguiden¹³.

12 Ved gjennomføring av intervjuene valgte vi imidlertid en annen rekkefølge på spørsmålene slik at de mest konkrete og paktiske kom først og der spørsmål av mer reflekterende karakter kom til slutt.

13 I intervjusammenheng ble imidlertid spørsmålene om politikerroller tatt som et eget punkt avslutningsvis, mens spørsmålet knyttet til kommunalt selvstyre ble tatt som en del av tema kommunens legitimitet.

4.4.1 Tema 1: Politikernes styringsmåte, relasjoner og roller

De folkevalgte rolle har tradisjonelt vært å styre kommunens virksomhet (både tjenesteproduksjon og investeringer) gjennom budsjettvedtak, fastsetting av mål og retningslinjer for tjenesteproduksjonen og via vedtak i enkeltsaker. I over 120 kommuner har politikerne delegert svært mye myndighet til administrasjonen som igjen har delegert mye myndighet til de tjenesteutførende enheter.¹⁴

De folkevalgtes rolle i forhold til administrasjonen og tjenesteytende enheter:

- 1a Vil innføring av frie brukervalg endre de *folkevalgtes rolle i forhold til administrasjonen* og tjenesteutførende enheter, eksempelvis ved mindre mulighet for å (direkte) påvirke kvaliteten på tjenesteutførelsen (som nå bl.a. kan foregå (uformelt) ved spørsmål fra politikerne til administrasjonen)?
- 1b Vil innføring av frie brukervalg endre *sektoradministrasjonens forhold til politikerne* ved at en i mindre grad melder fra om de konkrete problemer (og økte behov) ved tjenesteproduksjonen – og i større grad melder fra om hvordan det går med de ulike tjenesteyterne og i særlig grad kommunens egen tjenesteytende enhet?

De folkevalgtes rolle i forhold til innbyggerne og brukerne av tjenestene:

- 1c Vil innføring av frie brukervalg endre det forhold *kommunens innbyggere (og brukerne av tjenestene) har til de folkevalgte* eksempelvis ved at brukerne / innbyggerne nå kan skifte tjenestetilbyder i stedet for å klage til politikerne over kvaliteten på tilbudet ?
- 1d Vil innføring av frie brukervalg endre de *folkevalgtes rolle i forhold til innbyggerne / brukerne*, eksempelvis ved at politikerne nå blir mest opptatt av å sørge for at innbyggerne har valgmuligheter mellom ulike tjenestetilbydere og i mindre grad blir opptatt av å sørge direkte for at den enkelte bruker får tilstrekkelig kvalitet på tjenesten?

Politikerroller

De folkevalgte kan gjennomføre sine politiske oppgaver på ulike måter. Ulike situasjoner og organiseringer av kommunal virksomhet gir ulike muligheter for politikerne å utøve sin rolle. Innføring av frie brukervalg vil kunne influere på disse mulighetene. I forhold til spørsmålet er det tatt utgangspunkt i 5 idealtyper av politikerroller hhv. (1) den politiske generalisten, (2) ombudspolitikeren, (3) partipolitikeren, (4) sektorpolitikeren og (5) husholderen (jfr. beskrivelsen i underkapittel 3.3.1).

- 1f I hvilken grad og hvordan vil innføring av frie brukervalg innen (...) tjeneste i kommunen fremme eller hemme utøvelse av de ulike politikerrollene?

4.4.2 Tema 2: Innholdet i lokalpolitikken

I forhold til kommunal tjenesteproduksjonen har lokalpolitikk tradisjonelt dreid seg om å sørge for finansiering gjennom budsjettbeslutninger, bestemme *hvilke* tjenester som skal tilbys,

¹⁴ Opedal, Stigen, Laudal 2002:26.

bestemme *hvem* som skal få tilbudet, bestemme *kapasiteten* til tjenesteyterne (gjennom budsjett) og fastsette *kvalitetsnivået* tjenesten må oppfylle. Generelt sett har en også vært opptatt av *likhet*, dvs. at alle innbyggere skal få det samme tilbud uavhengig av sosial status og inntekt. Underfølger noen spørsmål knyttet til dette tema.

- 2a Vil innføring av frie brukervalg føre til økt politisk oppmerksomhet mot innholdet i tjenestetilbudet (eksempelvis for fastsetting av kvalitetsstandarder og opplegg for kontroll)?
- 2b Vil innføring av frie brukervalg føre til endring og oppsplitting av den politiske oppmerksomheten og debatten om eldreomsorg / helse- og sosialtjenester?
- 2c Vil innføring av frie brukervalg dreie den politiske oppmerksomheten bort fra brukernes behov og mot tjenestetilbydernes behov, dvs. å sikre likeverdige konkurransevilkår mellom ulike tilbydere (eksempelvis knyttet til informasjonen om ulike tilbydere)?
- 2d Vil innføring av frie brukervalg kunne medføre en politisk debatt om likhet og at en åpner opp for større grad av ulikhet gjennom å tilby ekstra tjenester mot betaling?
- 2e Vil innføring av frie brukervalg kunne medføre *konflikter* mellom politiske grupperinger der f.eks. noen støtter private tilbydere, mens andre støtter de ansatte i kommunen?

4.4.3 Tema 3: Kommunens legitimitet

Legitimitetsbegrepet kan ha mange ulike fortolkninger. Vi vil benytte legitimitetsbegrepet synonymt med troverdighet. I den sammenheng vil vi dele temaet i to: Om kommunens legitimitet som politisk nivå/enhet og om kommunens legitimitet som tjenesteproducent.

Kommunens legitimitet som politisk nivå / organ

Innføring av frie brukervalg forutsetter politisk handlekraft og styring. Etter at frie brukervalg er innført vil brukerne ha fått overført noe makt / beslutnings myndighet som før lå hos kommunen (delvis delegert til administrasjonen). På en måte kan en si at politikerne har besluttet å overføre makt fra kommunen til brukerne og en kan stille spørsmålstegn ved om det da er behov for politikere til å styre når brukerne kan velge selv.

- 3a I hvilken grad vil kommunens legitimitet som politisk organ bli styrket eller svekket ved innføring av frie brukervalg?

Kommunens legitimitet som tjenesteproducent

Innføring av frie brukervalg forutsetter at det etableres alternative tjenestetilbydere til den kommunale tjenesteproducenten. Brukerne vil således få muligheten til å velge mellom iallfall en kommunal og en privat tjenestetilbyder. Det er flere forhold som vil kunne influere på kommunens legitimitet som tjenesteproducent, bl.a.:

- Kommunens legitimitet kan endres ved å fordele tjenestetilbudet på flere leverandører. Dermed blir det flere som må dele ”markedet” selv om etterspørselen av denne typer tjenester skulle øke.

- Skillet mellom det som er offentlig virksomhet og det som er privat virksomhet vil bli mindre klart¹⁵. Opptrer kommunen som en privat virksomhet, når det tar kostpris for ekstratjenester?
- I hvilken grad klarer kommunens tjenesteytere å konkurrere med de private, og hvem av tilbyderne får flest brukere?

3b) I hvilken grad vil kommunens legitimitet som tjenesteprodusent bli styrket eller svekket ved innføring av frie brukervalg og hvilke momenter vektlegger du i den sammenheng?

4.4.4 Tema 4: Kommunalt selvstyre

Innføring av frie brukervalg i kommunal sektor kan tenkes å komme som et resultat av statlige påbud enten gjennom myke virkemidler (informasjon og veiledning) eller harde virkemidler som brukergarantier, maksimalpriser og detaljerte kvalitetskrav.

4a) I hvilken grad oppfattes statlig innføring av frie brukervalg å true det kommunale selvstyret og dermed kommunens legitimitet?

Dette prosjektet har ikke bare metodiske utfordringer knyttet til gjennomføring av ex ante vurderinger. Utfordringene er også knyttet til at innføring av frie brukervalg er politisk kontroversielt og at ulike politiske grupperinger vil kunne ønske at resultatene av undersøkelsen støtter opp om særskilte politiske standpunkt. Hvordan vi har møtt denne utfordringen er redegjort for i neste avsnitt.

4.5 Balanse og etterprøvbarehet

I og med at innføring av frie brukervalg er politisk kontroversielt vil både informantenes og våre egne antagelser kunne farges av det standpunkt en har til innføring av frie brukervalg. I en slik situasjon der det kan stilles spørsmålsteget ved objektiviteten, er det viktig at resultatene av undersøkelsen blir så langt mulig etterprøvbare, og at forskerne så langt som mulig tilstreber nøytralitet i forhold til de politiske vurderingene som vil inngå i forkant av en eventuell innføring av frie brukervalg.

I denne studien er etterprøvbareheten søkt sikret gjennom skriftlige modellbeskrivelser, intervjuer og utskrift av intervjuene. Dette har medført en forholdsvis omfattende dokumentasjon av resultatene av reformeksperimentene i kapittel 7. I forhold til forskernes egne vurderinger er det søkt å presentere logiske resonneringer bak synspunktene. Dermed skulle det være mulig for leserne å kontrollere grunnlaget for ulike konklusjoner.

Kravet til balanse er forsøkt ivarettatt ved at flere kommuner og flere sektorer er tatt med i undersøkelsen, videre ved at både administrasjonen og politikere (fra alle de store politiske

¹⁵ Dette er kjente problemstillinger innenfor vegvedlikehold, snøbrøyting, rengjøringstjenester og også ved anbud innenfor vegbygging der det har vært konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet.

partiene) har vært intervjuet¹⁶. Det har vært både tilhengere og motstandere av frie brukervalg blant de to informantgruppene. Internt i forskergruppen har det også vært stadige diskusjoner knyttet til problemstillingens politiske dimensjoner og hvordan vi skal kunne ivareta objektivitetshensyn. Med i størrelsesorden 20-30 informanter sier det seg selv at rapporten ikke kan dekke absolutt alle synspunktene som er framkommet. Forskjellige intervjuere i de ulike kommunene kan og ha bidratt til noe ulik vinkling av spørsmålene og ulik fortolkning av svarene. Dette bidrar til å øke denne utfordringen ytterligere. Vi har imidlertid forsøkt etter beste evne å oppsummere synspunktene og fremheve synspunkter med særlig relevans for temaet uten at vesentlige momenter er gått tapt.

¹⁶ Vi har begrenset informantgruppen til i hovedsak å være politikere og administrative ledere i kommunene. Synspunkter fra ansatte i de ulike tjenesteenhetene, brukere eller andre grupper i befolkningen vil kunne bidratt til en bredere informantbasis. Vi har imidlertid konsentrert oss om de to gruppene vi tror sitter nærmest til å svare på problemstillingene i prosjektet. Dette er også begrunnet i praktiske og gjennomføringsmessige hensyn.

5 Erfaringer fra Sverige og Danmark

I dette kapitlet redegjøres det for modeller for frie brukervalg i en del kommunale sektorer i Sverige og Danmark. Vi har også – selv om kildematerialet har vært noe spinkelt (jfr. avsnitt 4.2) – vurdert hvilke erfaringer Sverige og Danmark har med brukervalgsystemer og vurdert konsekvensene disse systemene kan ha for lokaldemokratiet i de to landene. Det siste avsnittet i kapitlet vurderer om nasjonale særtrekk knyttet til kommunesektoren i de tre landene, gir ulike forutsetninger for å innføre frie brukervalg.

5.1 Sverige

I gjennomgangen under redegjøres det for erfaringer med frie brukervalg generelt i Sverige, med vekt på skolesektoren og hjemmebasert omsorg.

Et viktig motiv for innføring av frie brukervalg i Sverige har vært en dårlig økonomi, i følge Lena Svensson i Svenska Kommunförbundet. Innføringen av frie brukervalg ble først foreslått i kommuner med et borgerlig styre nær Stockholm. Det var særlig Täby og Nacka, nord og nordvest for Stockholm som var tidlig ute med slike reformer.

Vi vil i dette kapitlet gi en nærmere presentasjon av brukervalgsystemene i Nacka og Trosa kommune i Sverige.

Nacka kommune har trolig hatt særlig gode forutsetninger for å innføre frie brukervalg. For det første er det er relativt stor kommune med tett bebyggelse. For det andre har det vært et stabilt borgerlig flertall de siste 20 år. For det tredje har kommunen vært den raskest voksende kommunen i den raskest voksende regionen i Sverige.¹⁷ Og for det fjerde har kommunen trolig hatt en mindre stram økonomi enn gjennomsnittet i Sverige da de startet forsøkene med frie brukervalg.¹⁸ Kommunen åpnet for fritt valg av fotterapeut i 1985, hjemmehjelpstjenester i 1992, barnehager i 1993, grunnskolen i 1994, avløsertjenester for pleietrengende i 1998 og for sykehjem (særskilt boende för äldre) i 2001.

5.1.1 Skolesektoren

Innføringen av fritt skolevalg i Sverige

Den 1. juli 1992 trådte en lovendring i kraft som gir svenske elever fritt valg mellom kommunale og frittstående grunnskoler i Sverige.¹⁹ I forarbeidene til loven står det at

17 Antall innbyggere har vokst med ca. 20% siden 1990. (Fra 64.000 til 76.000 i 2002.)

18 Kilden for de fire punktene er en rapport fra Kommunernes landsforening i Danmark om fritt valg i Nacka og Gøteborg, datert 4. januar 2003 (s. 9).

19 Lovendringen førte til et nytt kapittel 9 i Skollagen (1985:1100) og ble foreslått i prop. 1991/92:95.

kommunene skal fordele midler til kommunale og frittstående skoler på samme måte. Kommunene er også pliktige til å ta hensyn til de foresattes ønsker om hvilken *kommunal* skole et barn ønsker å gå på. Kommunene skal her sørge for at valgene ikke går på bekostning av de hjemmehørende elevene til kommunale skoler, og kan begrense valgfriheten dersom valgene innebærer betydelige organisatoriske eller økonomiske problemer for kommunen.²⁰ De fleste svenske kommuner oppfyller i dag lovens krav ved å tildele kommunal skoleplass i den tilhørende geografiske sonen med mulighet for omvalg for elevenes foresatte. I de siste årene har likevel stadig flere kommuner overlatt til de foresatte å velge fritt hvilken skole man ønsker for sine barn.²¹

Kommunene er pliktige til å legge til rette for fritt valg av frittstående skole for alle. De frittstående skolene som mottar offentlig støtte må på sin side være åpne for alle barn. Frittstående skoler kan bare begrense elevinntaket med de kriterier som også aksepteres for kommunale skoler.²²

Det er det statlige Skolverket som bestemmer om en frittstående skole har krav på driftsstøtte fra kommunen. Skolverket kan nekte slik støtte dersom det vil medføre ”påtagliga negativa följder”. I proposisjon 1995/96:200 er det gitt et eksempel på en slik følge: Dersom en ny frittstående skole fører til at en kommunal skole i en distriktskommune må legge ned og dette fører til at reiseavstandene til elevene øker vesentlig. I distriktskommuner kan etablering av en frittstående skole også medføre overkapasitet og administrative merkostnader for kommunen. Regjeringen slår her fast at det er kommunen som må vise for Skolverket at følgene blir så alvorlige at støtte ikke bør gis. Skolverkets beslutning kan overklages til en forvaltningsdomstol.

Det kommunale bidraget skal i henhold til loven tilsvare gjennomsnittskostnadene pr. elev i de kommunale skolene. Verken kommunale eller frittstående skoler med offentlig støtte får ta skolepenger.

Det har siden lovendringen vært en sterk vekst i antall frittstående skoler i Sverige: I følge Skolverket var det i 1991-92 90 frittstående grunnskoler, i 2001-02 var antall frittstående skoler steget til 488. Antall elever i frittstående skoler ble i samme periode mer enn seksdoblet.²³ I dag (2003) går omlag 5% av alle svenske barn i frittstående skoler i Sverige. Til sammenligning var det i Norge i skoleåret 2000/2001 kun 1,7% av norske barn som gikk i privat barneskole.²⁴

20 Skollagens § 6, 3. avsnitt.

21 Kilde: Svensk Näringsliv 2002:33

22 Med unntak for linjer som omfatter musikk eller dans, får ikke skoler benytte teoretiske eller praktiske tester som inntaksmetode. (Förordning 1996:1206.) Ved oversøkning vil søsken og barn som har lovbestemte rettigheter kunne gis forrang. Ellers vil inntaket skje kronologisk etter mottatt søknad, eventuelt etter loddtrekning. Frittstående skoler trenger likevel ikke ta inn barn der dette ville medføre ”betydlige organisatoriske eller økonomiske problemer for skolen” (Skollagen, kap. 9, § 9 nr. 2).

23 Statistikken fra Skolverket viser 8000 elever i 1991-92 og 51000 elever i 2001-02.

24 Kilde: SSB (GSI-data).

Frittstående skoler er i snitt mindre enn de kommunale i Sverige. 88% av de frittstående skolene har mindre enn 200 elever, mens denne andelen for kommunale skoler er på 56%.²⁵ Mange av de frittstående skolene er del av ”skolekonserner”. Blant de større finner vi ”kunskapsskolan” (med 2800 elever i 14 skoler) og ”Pysslingen” (med 1900 elever i 11 skoler). Normalt har frittstående skoler ingen særskilt pedagogiske filosofi eller religiøs eller etnisk tilhørighet, men driver etter samme formålsparagrafer som de kommunale skolene. I tillegg er det mange private skoler, som Montessoriskoler og Waldorfskoler, som har spesielle pedagogiske opplegg, samt en rekke skoler med religiøs tilknytning.

Kvalitetssikringssystemer for kommunale og frittstående skoler i Sverige

Grunnskolene i Sverige har et system for å sammenligne kvaliteten på undervisningen. Systemet er kalt SIRIS (Skolverkets Internetbaserade Resultat- og kvalitetsInformasjonSystem). SIRIS startet i september 2001 og inneholder bl.a. analyseverktøyet SALSA som brukes til å sammenligne karakterene til elevene på skolenivå, med tilpasninger til elevmassen ved hver enkelt skole og fagtilbudet. Både kommunale og frittstående grunnskoler må delta i dette kvalitetssikringssystemet.

Det er videre etablert et system der kvaliteten ved de kommunale grunnskolene vurderes av lærere fra grunnskoler i samme region. Dette har i følge Kommunförbundet fungert godt. En av årsakene til dette er at lærerne har større respekt for de som kontrollerer når de vet at de kommer fra samme yrkesgruppe. Samtidig har de som kontrollerer større respekt og forståelse for arbeidet de vurderer enn om de var utenforstående som hadde kontrolloppgaver som heltidsjobb.

Fritt skolevalg i Nacka kommune

Nacka kommune har i overkant av 76 000 innbyggere og ligger nordvest for Stockholms län. Kommunen har praktisert fritt skolevalg (både for frittstående og kommunale skoler) siden 1994. Kommunen hadde i utgangspunktet et mål om å dempe egne kapitalkostnader i skolesektoren gjennom å åpne for privatskoler.

Skolene får hele sin finansiering som et beløp pr. elev pr måned – i gjennomsnitt 50 000 SEK pr elev pr år, gradert etter alder og i forhold til eventuelle særskilte behov. Dette skal dekke både løpende driftsutgifter, rengjøring, vedlikehold av bygninger og elevskys. Det utbetales samme timesats til alle skoler, enten skolen er privat eller kommunal. Det gis imidlertid ekstramidler til elever med særskilte behov.²⁶ Hver skole er en selvstendig resultatenheter. Skolene har full frihet bl.a. til lønnsfastsettelse – men en del av lønnsmidler fordeles også sentralt.

Skolene anstrenger seg mye for å få elever, og de er oppfinnsomme for å skaffe tilstrekkelig med undervisningsrom. Hver høst gir barne- og kulturnemnden ut et hefte med beskrivelse av de ulike skolene etter et fast oppsett der skolene har en omtale av seg selv. Skolene kan utgi tilleggsinformasjon på egen hånd. Som regel velger elever/foresatte den skolen som ligger nærmest hjemmet.

25 Kilde: Årsrapport fra Skolverket Dnr 2001:3925, s. 14.

26 Kilde: Kommunernes Landsforening 2003, s.27.

Kvalitet styres bl.a. gjennom en skoleplan og ved hjelp av en årlig evalueringsrapport. I tillegg gjennomføres brukerundersøkelser hvert annet år. Resultatene fra brukerundersøkelsen offentliggjøres.

I starten så man at fritt valg av skole førte til at skolene samarbeidet mindre om undervisningsoppleggene sine. Men denne trenden er nå snudd i følge Kommunförbundet.

Eksempel: Den internationella skolan i Nacka

I 1994 innførte Nacka kommune stykkprisfinansiering av skolene og frie brukervalg (skolpeng). Fisksätra barneskole i Nacka hadde fram til da vært en skole med mange fremmedspråklige elever med lav status, slitte lokaler og dårlige resultater. Med fritt brukervalg forsto skolens ledelse at de kunne miste elever og at skolens framtid sto i fare. Ledelsen ved skolen gikk da inn for å utvikle en helt ny skole. Man bestemte at skolen skulle skifte navn til "Den Internationella Skolan i Nacka (ISN)" og opprettet en seksjon der elevene skulle følge engelskspråklig undervisning. Den nye skolen startet i 1995. De fikk kommunale midler til investeringer i skolebygg, men har ellers ikke mottatt ekstraordinær støtte. I 1997 bestemte statlige myndigheter at skolen måtte gi svensk undervisning til alle svensktalende barn. Den engelske seksjonen ble da begrenset til hjemvendte svensker med engelsktalende barn og utlendinger med midlertidig opphold i Sverige (forskere, diplomater m.m.). I 1998 vedtok Nacka kommune at skolen ikke fikk kreve at barna i den svenske seksjonen skulle beherske engelsk. Skolen har nå plikt til å ta inn alle de lokalt hjemmehørende elevene på skolen. Under disse tilpasningene har skolen lyktes med å fordoble antall elever siden 1995: I dag er det mange barn av diplomater og forskere som søker seg til skolen, samtidig som de fortsatt har de lokale fremmedspråklige elevene. Skolen tar ikke foreldrebetaling, i motsetning til to internasjonale grunnskoler i Stockholmsområdet. Halvparten av skolens omlag 500 elever kommer fra områder utenfor skolens distrikt.

(Kilde: Svenska Kommunförbundet og telefonintervju med ansatte ved skolen.)

Erfaringene med fritt skolevalg i Nacka kommune kan oppsummeres i fire punkter:

- De fleste rektorer og lærere var imot frie brukervalg i begynnelsen, men nå kan de ikke tenke seg til å gå tilbake til det gamle systemet.²⁷
- Konkurransen om elevene er kontinuerlig og hver skole løper en viss risiko for å bli nedlagt dersom de får for få søkere. (Én kommunal skole er allerede nedlagt som følge av svak søkning.)
- Karakterene i grunnskolen har vist en klart positiv utvikling siden innføringen av brukervalgsmodellen. Den ansvarlige for innføringen av brukervalgsmodellen hevder

²⁷ Kilde: Intervju med Lena Svensson, Svenska Kommunförbundet. Hun var med i ledergruppen i skolesektoren i Nacka kommune fram til 2001.

dette har sammenheng med kvalitetsforbedringen som skjer når skolene blir avhengig av at elever søker seg til skolen.²⁸

- Politikerrollen har blitt endret fra å være opptatt av "egne" ansatte og skolene i sitt nærmiljø, til å bli representant for alle innbyggere med ønske om at elevene får best mulig skole. Kvalitet, og ikke minst hvilke spilleregler en må ha for å oppnå høy kvalitet, er svært viktig for vellykket gjennomføring av frie brukervalg.²⁹

Fritt skolevalg i Trosa kommune³⁰

Trosa kommune omgjorde sine tjenesteenheter til selvstendig resultatenheter for å forberede en reform for fritt skolevalg. Fritt valg på grunnskoleområdet ble innført i juli 1999. Kommunene har beregnet felles støttesatser pr. elev til kommunale og frittstående skoler.³¹ Det var ved starten to frittstående skoler, men nå er det bare én igjen.

Trosa har ikke inkludert kostnadene til lokaler (leie eller kapitalkostnader) i stykkprisene pr. elev, slik Nacka delvis har gjort. I Trosa kommune har man inndratt en del av overføringene til de kommunale skolene for å gi støtte til investering, drift og vedlikehold av både frittstående og kommunale skolebygninger. Man har problemer med å budsjettere realistisk på grunn av at elevsøknadene kommer midt i regnskapsåret.

Kommunen har "foreldreundersøkelser" som en del av kvalitetssikringssystemet for skolesektoren. Rollen til skoleadministrasjonen er endret og er i større grad rettet mot politikerne og en viss grad mot hjelpe- og støttefunksjoner. Skoleadministrasjonen har ikke lenger en direkte styringsfunksjon i forhold til skolene. Denne endringen foregikk uten store problemer siden skolene var gitt stor grad av selvstyre fra før.

Frie brukervalg har i følge vår informant i kommunen ikke redusert samarbeidet mellom de kommunale skolene. En grunn til dette er imidlertid problemene som oppsto for en av de private skolene: Da den gikk konkurs var det kommunen som hadde ansvar for å gi de 60 elevene ved denne skolen et nytt tilbud. De kommunale skolene bidro gjennom et tett samarbeid til å finne plasser for alle elevene i løpet av kort tid.

Erfaringer med fritt skolevalg i Sverige

Flere samfunnsforskere i Sverige har gitt uttrykk for at det må være overkapasitet i skolesektoren for at frie brukervalg skal fungere. Men i følge Svenska Kommunförbundet viser det seg at med en overføring på omlag 50 000 svenske kroner pr. elev pr. år makter skolene å

28 Kilde: Intervju med kommunalråd (heltidsansatte politikere) Erik Langby, publisert i 1999-utgaven av tidsskriftet "4 Oktobertidningen" som utgis av konsultentselskapet "Den Nya Valfärden".

29 Kilde: Intervju med Lena Svensson, Svenska Kommunförbundet.

30 Kilde: Pia Foster, planeringssekretær for skolesektoren i Trosa kommune.

31 Satsene var differensiert for hhv. 1-3, 4-6 og 7-9 klasse.

frigjøre tilstrekkelig kapasitet til at brukervalgene kan oppfylles for de fleste uten overkapasitet. (Det er ingen bestemmelser i det svenske lovverket som stiller krav til skolenes klassestørrelse.)

Det er i tillegg sannsynlig at lovens krav om at kommunens bidrag til frittstående skoler skal tilsvare gjennomsnittskostnadene *pr. elev*, har ført til økt bruk av stykkprisfinansiering. En finansiering basert på rammebudsjettering vil ikke oppfylle lovens krav på dette punkt.

Undersøkelser som Svenska Kommunförbundet har gjort viser at foreldre til barn på frittstående skoler har litt høyere utdanning i gjennomsnitt enn andre foreldre. Dette gjelder både foreldre med innvandrerbakgrunn og svenske foreldre. Flere undersøkelser tyder også på at frie brukervalg – og veksten i antall frittstående skoler – i liten grad har ført til segregering, dvs. at flinke/svake elever søker seg til hver sine skoler, eller at søkningen i større grad følger etniske eller religiøse skillelinjer. Frittstående skoler i Sverige har en like høy andel elever med særskilte behov som de kommunale skolene.³²

Før de frittstående skolene ble introdusert i Sverige, hadde man antatt at fritt valg ville føre til en langt større grad av profilering av de frittstående skolene med vekt på spesielle fagområder eller pedagogikker m.m. enn hva som har skjedd.

Konsekvensene av frie brukervalg er at skoler med lav status, dårlig rykte og liten søkning må satse offensivt på å ruste opp sin skole, eller risikere å bli lagt ned. Flere frittstående skoler i Sverige er gått konkurs. I Stockholm, hvor befolkningstettheten gir gode muligheter for stordrift, har en del av de store frittstående skolene utkonkurrerte de mindre. Dette har førte til at det offentlige kommer i et avhengighetsforhold til store skolebedrifter, i følge Kommunförbundet.

Lærermarkedet påvirkes også av brukervalgsmodellene: Det blir lettere å rekruttere lærere til skoler med gode god elevsøkning. Men Kommunförbundet mener ikke det er oppstått noen rekrutteringsproblemer som følge av dette.

5.1.2 Fritt valg av hjemmehjelpstjenester i Sverige

I Sverige har mange kommuner erfaringer med frie brukervalg innen hjemmebaserte tjenester. I januar 2001 viste en undersøkelse gjennomført av Svenska Kommunförbundet at 10 svenske kommuner hadde innført frie brukervalg innen omsorgssektoren.³³ 70 kommuner opplyste at de diskuterte ulike reformer for å øke eldres innflytelse på omsorgstilbudet. I 2002 stilte Kommunförbundet de samme spørsmål til kommunene. 18 kommuner svarte at de hadde innført fritt valg innen omsorgssektoren med penger følger bruker i Sverige.³⁴

Modellene for frie brukervalg innen omsorgssektoren i Sverige minner om de man finner i danske kommuner. Det utarbeides en katalog over bistandsyttere hvert år, og sentrale

32 Kilde: Svensk Näringsliv 2002, s.33-34 og s. 54

33 Kilde: Svensk Näringsliv 2002:24.

34 Kilde: Svenska Kommunförbundet, september 2003:28.

”bistandsanleggere” (ansatte i bestillerenheten i kommunen) bestemmer hvem som skal få tilbud og omfang betalt av kommunen. Bistandsanleggerne informerer de eldre om vedtaket.

Innen svensk eldreomsorg får ikke kommuner gi støtte til private *institusjoner* som tilbyr eldreomsorg (sykehjem). Privatpersoner kan kjøpe omsorgstjenester fra private institusjoner, og det er bare private omsorgsinstitusjoner som har lov til å yte tilleggstjenester til eldre. Det er i dag to private selskaper som dominerer det private markedet for omsorgstjenester i Sverige: Attendo (tidligere Partena) og ISS Care.

Fra og med 1. juli 2002 ble det innført maksimaltakster for egenandeler for hjemmehjelpstjenester, sykehjemstjenester og for tjenester for funksjonshemmede. For hjemmetjenester skal maksimal egenbetaling fra 1. juli 2002 være 1516 svenske kroner. Svenska kommunförbundet har gått imot denne reformen fordi de mener dette svekker det kommunale selvstyret. Særlig de kommuner som før hadde høye avgifter, vil få reduserte inntekter, i følge Kommunförbundet.³⁵

Hjemmehjelp i Nacka kommune³⁶

Fritt valg av utførere av hjemmebasert omsorg ble innført i Nacka kommune allerede i 1992. Private hjemmehjelpere må ha kommunal godkjenning. Det er etablert 16 hjemmehjelpsenheter i kommunen. De private står i dag for ca. 40% av hjemmehjelpstjenestene.³⁷

Omlag 1100 personer omfattes av brukervalgmodellen for hjemmebasert omsorg. Hjemmehjelpere får sine inntekter fra kommunen, basert på en sats pr. time utført tjeneste.

Man har ikke kunnet påvise at brukervalgssystemet har gitt økonomiske besparelser. Men det er en utbredt oppfatning at brukervalgmodellen har økt effektiviteten til tjenesten og dermed redusert prisen pr. tjenestetime. Alle tjenesteenheter får tilby tilleggstjenester mot betaling.

I følge en analyse utført av Cap Gemini av hjemmehjelpstjenesten i Nacka kommune våren 2002, er det likevel kommunens saksbehandlere som velger hjemmehjelpere i de fleste tilfeller.³⁸ Bare omlag 25% av valgene av hjemmehjelpstjenester treffes av de eldre selv, eller deres pårørende. Andelen har steget jevnt siden frie brukervalg ble innført.³⁹ Rapporten fra Cap Gemini viser også at antall valgmuligheter varierer fra to til åtte, alt etter hvilket område de eldre bor i. Valgfriheten er altså ikke jevnt fordelt i kommunen. En leder i omsorgssektoren uttaler at det er de friskeste som utnytter brukervalgmodellen best.⁴⁰

35 Kilde: Per-Olov Nylander i Svenska Kommunförbundet til Dagens Nyheter 30.6. 2002.

36 Hovedkilde er Svensk Näringsliv 2002 og 4-Oktobertidningen 1999.

37 Kilde: Kommunalaråd Erik Langby. Innlegg på Svenska Kommunförbundets konferanse 17. mai 2001.

38 Kilde: Rapport om chekksystemet, fra Socialdemokraterna i Karlskrona, 28. august 2002.

39 Kilde: Rapport fra Sigtuna kommun 2000, i avsnitt om Nacka kommune, side 5.

40 Kilde: Kommunernes Landsforening 2003, s. 33.

Undersøkelsen til Cap Gemini viste også at private hjemmehjelpere i praksis har mulighet til å velge bort ulønnsomme kunder.⁴¹ Dette står i motsetning til uttalelser fra enhetsledere i Nacka kommune høsten 2002, der de i en intervjuundersøkelse uttaler at frie brukervalg ikke har ført til større skjevheter og at enheter i mindre rike områder, gjennom å utforme en egen pedagogisk profil, trekker til seg brukere fra rikere områder.⁴²

Cap Gemini foreslo forbedringer av kundevalgsystemet i Nacka, blant annet tydeligere kvalitetsmål, uanmeldte inspeksjoner, bedre rutiner for godkjenning av tjenesteenheter og endringer av kvalitetssystemet slik at det overholdes kravene til Socialförvaltningen.⁴³

Hjemmehjelp i Trosa kommune⁴⁴

Trosa kommune studerte erfaringene i Nacka før de selv innførte frie brukervalg på eldreområdet med virkning fra 1.7. 2001. Frie brukervalg på eldreområdet i Trosa kommune gjelder servicefunksjoner som dekker hjemmetjenester der det ikke kreves helsepersonell.

Det er tre private leverandører av hjemmetjenester i Trosa, i tillegg til de kommunale leverandørene.⁴⁵ Disse styres av et kommunalt regelverk som gjelder fra 18.6. 2001. I en kommunal brosjyre presenteres både de offentlige og private hjemmehjelpstilbudene.

I Trosa kommunes egen hjemmehjelpstjeneste er det helsepersonell som normalt utfører besøk og dermed tar seg av alle typer hjemmetjenester – fra vask og rydding til medisinerer. De private leverandørene har personer uten helseutdanning.

Trosa har en bestiller-utfører modell med sentrale ”bistandsbedømmere” som avgjør hvem som er berettiget til hvilke ytelser på hjemmetjenesteområdet, slik som i Nacka kommune. Trosa har satt av to personer til denne jobben. (Vurderingen av berettigede til de *helsefaglige* hjemmetjenestene utføres i Sverige av Landstinget i Södermannland – dvs. på fylkesnivå.)

Svært få eldre i Trosa skiftet fra offentlig til privat hjemmetjeneste da frie brukervalg ble innført. Men 90% av de nye brukerne av hjemmehjelpstjenester har valgt en privat leverandør. De private ser ut til å ha utkonkurrert de kommunale leverandørene. (Det har ikke vært noen stor vekst i antall eldre i kommunen.) Dette var ikke en villet utvikling fra kommunens side, men resultat av de private leverandørenes konkurransefordeler og dyktighet, i følge våre informanter i Trosa kommune. Dette hadde sammenheng med at den kommunale hjemmehjelpen hadde vanskelig for å holde tidsskjemaet da de også hadde ansvaret for

41 Undersøkelsen er referert i ”Rapport om chekksystemet” fra Socialdemokraterna i Karlskrona, datert 28. august 2002 (s. 2.)

42 Kilde: Kommunernes Landsforening 2003, s. 23. Vi har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på disse effektene i Nacka kommune.

43 Kilde: Kommunernes Landsforening 4.1. 2003, s. 27-28.

44 Kilde: Martina Johansson, leder for hjemmehjelpstjenesten i Trosa kommune.

45 De tre er ”Hemma Senior” (lite lokalt enmannsfirma med flere innleide), Invita (stort selskap, basert i Nyköping) og PPA (middels, basert i Södertälje).

nødalarmtjenesten og mange andre oppgaver, og dermed ikke var like fleksible som de private. Valget av hjemmehjelper er som regel personavhengig – det er ofte en nabo eller en venn av en venn. Pr. august 2002 hadde 63 eldre privat hjemmehjelpstjeneste, mens 37 hadde offentlige hjemmetjeneste.

Prisingen av hjemmehjelpstjenester skjer pr. time. Kommunen hadde på forhånd beregnet kostpris til 240 kr. pr. time. For tilleggstjenester, som bare private får tilby, kan de private kreve en pris som gir full kostnadsdekning. Det har ikke vært et problem med overprising på dette området, i følge våre informanter. Alle leverandører rapporterer forbrukte timer månedlig til kommunen. Brukeren kan selv definere hva han/hun vil ha utført innenfor den tildelte tiden (eksempelvis vindusvask eller spasertur).

5.1.3 Fritt valg og maksimalsatser i svensk barnehagesektor

I 1995 hadde 8% av svenske kommuner, dvs. omkring 23 kommuner, innført frie brukervalg i barnehagesektoren. (Bidsted 1997:122.) I en spørreundersøkelse fra mars 2001 hadde denne andelen vokst til 30%. (Svensk Näringsliv 2002:24.)

Fra januar 2002 innført Sverige en maksimal egenandel ("maxtaxa") på 1140 kroner pr. barn pr. måned i barnehager. Kommunene står fritt til å differensiere egenandelene etter foreldrenes inntekter, og med rabatter for søsken, men ingen må kreves for høyere egenandel enn 1140 kroner. Fra og med 1. januar 2003 ble det i tillegg gjennomført en lovendring som gir barn fra fire år krav på barnehageplass. Kommunene kompenseres for inntektstapet som maksimalsatsene medførte, men kompensasjonen dekker i følge Kommunförbundet ikke merkostnader som skyldes økt bruk av barnehage tilbud. En undersøkelse av 84 svenske kommuner viser at tiden barna var i barnehagen i snitt økte med 3%, fra november 2001 til april 2002. I samme periode rapporterte 89% av de spurte kommunene om en økning i antall barn i barnehagen.⁴⁶

5.1.4 Erfaringer med frie brukervalg i Sverige

Svenska Kommunförbundet oppsummerer erfaringene med frie brukervalg i Sverige i følgende punkter⁴⁷:

- Det er viktig å lage begripelige systemer for ansatte, brukere, administrasjon og politikere.
- Kommunene må arbeide mye mer på prognosesiden og må bidra til at det skapes gode betingelser for skoledrift. På den måten vil det også være attraktivt for private skolebedrifter å etablere seg i kommunen.

46 Svenska Kommunförbundet dokumenterer merforbruket og merkostnadene i heftet "Uppföljning av maxtaxan inom barnomsorgen" fra juli 2002.

47 Kilde: Intervju med Lena Svensson i Svenska Kommunförbundet.

- Det er i utgangspunktet begrenset offentlig innsyn hos private skolebedrifter. Her må kommunene stille krav om innsyn og offentlighet ved inngåelse av driftskontrakter eller ved godkjenning av skoler.
- Viktige positive erfaringer er knyttet til større mangfold og mer fornøyde brukere. For innbyggerne har det å få flere alternativer (både i antall og pedagogisk og faglig) en egenverdi. Skolene er mer lydhøre for elever og foreldre enn før, og personalpolitikken blir viktigere – særlig hvis enkeltlærere ikke fungerer.
- Kommunene arbeider mer med kvalitetsoppfølging og resultatevaluering. Konkurransen skaper også kontinuerlig kvalitetshøyning og effektivitetsforbedringer.
- Frie brukervalg virker prisdempende. Institusjonene får sine inntekter pr. bruker, og vet at det ikke er mer å hente fra kommunen. I tillegg vil arbeidet med å innarbeide kostnader knyttet til drift av bygninger/lokaler at man får bedre oversikt over de faktiske kostnadene og kan få en viss reduksjon i kostnadsnivået som følge av dette.⁴⁸
- Ingen sektorer klarer å få til konkurransenøytralitet mellom private og offentlige tilbud. Offentlig sektor har fordeler av større volum i rammeavtaler og i kapitalforvaltning (med unntak for franchiselignende skoler), mens de private står friere til å lånefinansiere sine investeringer uten å måtte konkurrere med en stor kommuneorganisasjon om sympati og penger.

5.1.5 Frie brukervalg og det svenske lokaldemokratiet

Politikernes styringsmåter, relasjoner og roller

I følge Kommunförbundet vil politikere i et omfattende system for frie brukervalg bli mer ”medborgar-företrädare” (vektlegger ombudsrollen sterkere) enn rollen som ”ledere som initierer nye tilbud og vedtar nye investeringer”.

I følge utredningsinstituttet Den Nya Valfärden fører frie brukervalg i Sverige til en endring av rollen til politikere. Med frie brukervalg legger politikere mer vekt på å trekke opp de overordnede retningslinjene og å påse at private og kommunale tjenesteytere får samme tilskudd pr. bruker for tilsvarende tjenester. Politikerne vil med frie brukervalg få mer tid til å arbeide med de overgripende målene som fordelingen av ressurser og kvalitetsmål.⁴⁹ Kommunalrådene i Nacka og Täby kommuner, som begge tilhører høyrepartiet Moderaterna, sier dette om konsekvensene for politikerrollen i et intervju i 1999:

48 Argumentet knyttet til lokaler og bygningsmasse fremføres av kommunalråd i Nacka, Erik Langby, i 4-Oktobertidningen i 1999. I et innlegg på en konferanse arrangert av Svenska Kommunförbundet om brukerinnflytelse i eldreomsorgen den 17.5. 2001, oppgir Langby at frie brukervalg har bremsset utgiftsøkningen og at kommunens samlede reelle kostnader er redusert med ca. 25% siden 1991.

49 Kilde: Svensk Näringsliv 2002:56.

(De) är överens om att det finns stora vinster med kundvalsmodellen. Och då menar de inte i första hand ekonomiske vinster. En av de bestående vinsterna är att politikernes roll tonas ned och att medborgarnes beroende av politiske beslut minskar.⁵⁰

Kommunalråden i Nacka kommenterer politikerverollen slik i et innlegg to år senere:

Kundvalssystemet har förändrat politikernas roll i verksamheten. Nu detaljstyr vi inte längre. I stället sätter vi upp mål, bestämmer vad vi vill nå med verksamheten och sedan följer vi upp och ser efter så att målen nås.⁵¹

Utredningsinstitutet Den Nya Välfärden understreker at brukervalgsmoeller i Sverige ikke må forveksles med rene konkurranseutsettingsmoeller. Ved konkurranseutsetting er det politikere som er bestillere av tjenester, mens det er borgerne som er bestillere i brukervalgsmoeller.

Politikkens innhold

For skolesektoren ser det ikke ut til at frie brukervalg har store konsekvenser for tilbudet. I denne sektoren er det ikke tillatt med tilleggstjenester og elevene har rett til, hvis de ønsker, å gå på en lokal skole. Frie brukervalg fører trolig til at flere skoler profilerer seg ved å utvikle særlige tilbud og ved å satse på spesielle pedagogiske retninger.

Når det gjelder hjemmehjelpstjenester – og trolig omsorgstjenester generelt – tyder vårt materiale på at forskjellene mellom tilbudene øker – men vi har ikke grunnlag for å hevde at det dermed blir større ulikhet i *kvalitetsnivå*.

Kommunenes legitimitet

Vi har ikke holdepunkter for å vite om kommunens legitimitet er blitt påvirket av innføringen av frie brukervalg i Sverige.

Kommunalt selvstyre

Maksimale satser for egenbetalinger for tjenester er innført innen barnehagesektoren, eldreomsorgen og innen omsorgen for funksjonshemmede det siste året. Dette har i følge Kommunförbundet ført til en svekkelse av det kommunale selvstyret. Kommunalrådene i Nacka og Täby kommuner mener maksimalsatsene for både barnehager og omsorgstjenester i Sverige truer det kommunale selvstyret.⁵²

Tidligere utenriksminister Kjell Olof Feldt har i en kronikk om statens styring av kommunesektoren støttet dette synet⁵³:

.. eftersom regjeringen tycks ha bestämt sig för att det är den lokale demokratin som ”inte får stå i vägen”, borde den klargöra konsekvenserna. (...) Det finns bara ett anständigt sätt för

50 4-Oktobertidningen 1999, s. 13.

51 Innlegg på Svenska kommunförbundets konferanse om brukerinnflytelse og eldreomsorg 17.5. 2001.

52 Kilde: 4-Oktobertidningen 1999, s. 14.

53 Kilde: Dagens Nyheter 5. mai 2002, ”Hyckleri om lokal demokrati”.

staten att visa var den drar gränsen för det kommunala självstyret. Nämligen att den som bestämmer också tar ansvaret för vad som görs och hur det betalas.

Når skolverket bestemmer hvilke frittstående skoler som skal ha kommunal støtte, og staten bestemmer maksimalsatsen for en rekke omsorgstjenester, samtidig som kommunene fortsatt har ansvar for finansieringen av disse tjenestene, kan dette se ut som et brudd med prinsippet som Feldt argumenterer for. Innføringen av frie brukervalg er trolig ett av motivene for å likestille private og kommunale tjenestetilbud, og statlige reguleringer og garantier har vært ansett som nødvendige for å sikre at likestillingen gjennomføres i praksis.

5.2 Danmark

I regjeringsgrunnlaget til sittende statsminister Anders Fogh Rasmussen fra november 2001 (koalisjonsregjering bestående av Venstre og Det konservative folkeparti) ble det lovet en reform for fritt valg av omsorgstjenester.⁵⁴

Omlag 50 av Danmarks 275 kommuner hadde erfaringer med frie brukervalgsmodeller ved årsskiftet 2002-2003.⁵⁵ Flere av disse hadde innført frie brukervalg før lovendringene som er iverksatt av den sittende regjeringen.

Her redegjøres det for fritt valg innen eldreomsorgen. Innen skolesektoren står foreldre fritt til å velge hvilken privat skole de måtte ønske, men dersom de velger en kommunal folkeskole har kommunen ingen plikt til å åpne for fritt valg innen kommunens grenser.⁵⁶

På kommunalt nivå har motivet for å innføre frie brukervalg vært å spare penger, i følge våre informanter i Kommunenes Landsforening. Mange har også pekt på mulighetene til å styrke kvaliteten som følge av konkurransen om brukerne av tjenestene.

5.2.1 Fritt valg innen eldreomsorgen

Fritt valg av sykehjem

Ved en lovendring fra 1. juli 2002 fikk alle eldre i Danmark rett til å velge fritt hvor i landet de ønsker plass på pleiehjem, evt. pleiebolig/eldrebolig.⁵⁷ Den eneste forutsetningen er at man er

54 Avsnittet "Bedre omsorg for de eldre". Her loves det at: "Kommunens monopol på eldreplejen skal væk og erstattes af et frit valg."

55 Kilde: Rafai Atia, Kommunernes Landsforening.

56 Dette følger av Lov om folkeskole, § 36, 4, avsn. Tolv prosent av elevene går i slik skole, mot fem prosent i Sverige og 1,7 prosent i Norge (se avsnitt .5.1). I Danmark er det kun en undervisningsplikt, ingen plikt til å sende elevene til skole. Kommunene har ansvaret for å sikre at barn får tilfredsstillende undervisning enten det skjer i en kommunal folkeskole, i en privatskole (som i Danmark har foreldrebetaling) eller i hjemmet. (Kilde: Heftet "De frie grundskoler i tal 2001/2002", Undervisningsministeriet, februar 2003.)

kvalifisert til slik plass i den kommunen man søker plass i. Kommunene skal vedta kvalitetsstandarder for slike boliger, men har ikke – slik som for hjemmehjelpstjenester – plikt til å ha mer enn én leverandør – ett sykehjem i sin kommune.

Betalingen for plasser utenfor hjemkommunens grenser er, som for kommunens egne plasser, begrenset oppad til kostpris. Dersom egenandelen er høyere i institusjonskommunen enn i hjemkommunen (som finansierer plassen), må den pleietrengende betale differansen. Det er beregnet en gjennomsnittlig nasjonal takst for en pleiehjemsplass, men den er kun veiledende. Det kjøpes og selges plasser etter kostpris mellom kommuner over hele Danmark. Som hjemkommune regnes den siste kommunen der den pleietrengende eldre bodde i sin egen bolig.

Normalt skal ikke en kommune kunne favorisere sine "egne" eldre, men det er ett unntak: Hvis ventetiden for kommunens egne institusjonssøkende er på over 3 måneder, eller stiger med 50%, er det adgang til å suspendere søkere fra andre kommuner i 6 måneder.⁵⁸ Forlengelse krever at det er uendret ventetid i forlengelsesperioden og politisk godkjenning på kommunalt nivå. Dette unntaket gjelder likevel ikke for borgere som har nære pårørende eller ektefelle i institusjonen det søkes om plass i. Det normale skal være at køen arrangeres etter behovskriterier og deretter etter ansiennitet.

Kravene til skriftlig informasjon fra kommunen om tilbudene er med lovendringen skjerpet. Det er detaljerte krav til hvilke opplysninger man skal distribuere til eldre og deres pårørende om sykehjem og ventelisteordninger.⁵⁹

Kommunen har i følge loven ikke lov til å tilby tilleggstjenester på pleiehjemmene mot betaling.⁶⁰

Fritt valg av hjemmehjelp

Fra 1. januar 2003 trådte lovendringen i kraft som gjorde det obligatorisk for kommunen å tilby frie brukervalg av hjemmehjelp (internt og mellom kommunene).⁶¹ Dette gjelder såkalt "personlig hjelp, "praktisk hjelp" og matserving, men ikke oppgaver som må utføres av helsepersonell. Kommunene *kan* også tilby oppgaver som utføres av helsepersonell med frie brukervalg. Loven ble vedtatt slik at kommunene fikk ett år til å forberede gjennomføringen.

Dette var en del av den såkalte "aldrepakken" som inneholdt endringsbestemmelser til lov om social service, statlige kunngjøringer og veiledninger for hjemmehjelpstjenester.

57 Bekendtgørelse nr. 512 av 24. juni 2002, "Om pleiehjem og beskyttede boliger", § 4. "Pleiehjem" og "beskyttede boliger" tilsvarer noenlunde de norske sykehjem, omsorgsboliger og serviceboliger.

58 Bekendtgørelse nr. 512 av 24. juni 2002, § 7, 2. avsn.

59 Bekendtgørelse nr. 512 av 24. juni 2002, § 9, 2. avsn.

60 Kommunernes Landsforening 2003, s. 10.

61 Lov om social service av 9.9. 2002 § 75c og Bekendtgørelse og vejledning om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp m.v. av 9.10. 2002.

Etter endringene i Lov om sosial service, er hovedregelen at kommunen først skal utarbeide pris- og kvalitetskrav til hjemmehjelpstjenesten. Deretter har kommunen plikt til å inngå avtaler med de leverandører som oppfyller kravene. En privat leverandør som allerede har inngått avtaler med andre kommuner skal i utgangspunktet anses som kvalifiserte til å levere tjenestene. Dersom slike private leverandører likevel ikke godkjennes av kommunen, skal de gis en skriftlig redegjørelse som angir grunnen til dette.

For hjemmehjelpstjenesten gjelder følgende *nasjonale retningslinjer*:

- Kommunen kan velge mellom om den ønsker å inngå kontrakt med alle godkjente leverandører (*godkjenningsmodellen*), eller bare med de som i tillegg kvalifiseres gjennom en anbudskonkurranse (*anbudsmodellen*). Dersom leverandør velges etter anbudsmetoden skal kommunen inngå kontrakt med mellom to og fem leverandører for en periode på to år.⁶²
- Stykkprisen som finansierer tjenesteeheten skal være lik kommunenes gjennomsnittlige timepris for henholdsvis personlig og praktisk hjelp. Prisen og kvalitetskravene skal gjelde både private og kommunale leverandører av hjemmehjelpstjenester.⁶³ Kommunernes Landsforening (tilsvarende KS i Norge) har utviklet en generell timeprisberegningmodell for hjemmehjelpstjenester i Danmark.
- Myndighetsoppgavene behovsvurdering og tilsyn skal være utskilt fra utførerorganisasjonen.⁶⁴
- Dersom en kommunalstyrelse ikke innregner alle omkostninger i prissetningen på ytelsene som kommunen tilbyr, vil det være å regne som konkurransevridende støtte som det danske Konkurranserådet kan gripe inn overfor.⁶⁵ Dersom kommunen betaler private for en momsbelagt tjeneste får kommunen refundert merkostnaden gjennom den såkalte "mellemkommunale momsudligningsordningen"⁶⁶.

Modellen for frie brukervalg av hjemmehjelp innebærer bl.a. at:

- Bestillingskontoret i kommunene besøker brukeren, og vurderer behovene, samtidig som de informerer brukeren om hvilke tilbydere det er på dette tjenesteområdet. Det forutsettes at representanten fra kommunen ikke favoriserer noen tilbydere av hjemmehjelpstjenester når slik informasjon gis.
- Brukeren (evt. pårørende) avgjør hvem han/hun ønsker skal utføre tjenesten.
- Brukeren kan avbestille og bestille ny tjenesteutfører på 14 dagers varsel.

62 Dette følger av lov om sosial service og er presisert i veiledning nr. 95 av 9. oktober 2002.

63 Dette følger av lov om sosial service og er presisert i veiledning nr. 5 av 9. oktober 2002 og i bekendtgørelse nr. 837 av 9. oktober 2002. Det er presisert at timeprisen skal inneholde både "direkte og indirekte" omkostninger.

64 Følger av lov om sosial service og er presisert i veiledning nr. 95 av 9. oktober 2002.

65 Følger av lov om sosial service og av veiledning nr. 95 av 9. oktober 2002.

66 Kommunene søker her om refusjon fra en sentral pott som finansieres av kommunene i fellesskap.

- Kommunen kan ikke tilby tilleggstjenester mot ekstra betaling, men det kan private tilbydere.

5.2.2 Erfaringer med frie brukervalg i Danmark

Frivillige forsøk med frie brukervalg på sykehjem ("plejehjem") startet i 1994. Modellene har i de fleste tilfeller omfattet private tilbydere. Deres rolle har variert mellom tre typer:

- kommunene kjøper tjenester fra en eller flere private tjenesteytere etter en forutgående anbudsrunde
- det er en blanding av private og offentlige tilbud der det gis offentlige tilskudd til de private
- kommunen gir flere private tjenesteytere konsesjon til å stå for omsorgstjenester innenfor et system der tjenesteyternes inntekter reguleres av kommunen.

Ved utgangen av 2002 hadde 10-15% av de eldre valgt et annet sykehjem enn det de sognet til.⁶⁷

Da frie brukervalg ble foreslått for sykehjem var det en forventning fra de allerede etablerte private sykehjemmene at kommunene ville gi alle som bodde på sykehjem et tilbud om å bytte – og en ny vurdering av deres behov, slik at man fikk en betydelig omflytting til de nye private tilbudene. Men lovendringen krever bare at brukervalget ble tilbudt til nye beboere i sykehjem. Kommunenes Landsforening har vært enig med de private leverandørene som hevder at de trenger en kritisk masse for å kunne opprette alternativer til de kommunale sykehjemmene, og at dette talte for at man ved introduksjonen av frie brukervalg tilbød alle – også de som allerede var i et sykehjem – mulighet til å velge. Det er på denne bakgrunn usikkert om de private likevel vil kunne etablere mange private sykehjem etter lovendringen. I mange kommuner har det vært mye arbeid med å få etablert private leverandører. Antallet innbyggere i de kommuner som har innført frie brukervalg er i snitt på omlag 15 000. Snittet for hele landet er på 19.300 innbyggere.

Professor Poul Erik Mouritzen drøfter konsekvensene av friere brukervalg for kostnadsnivået til små kommuner i Danmark:

Borgerne får flere og flere steder frit valg, ofte mellem kommunale og private løsninger, og opgaverne udliciteres til den (offentlige eller private) virksomhed, der kan løse dem bedst og billigst. (...) I det omfang den nævnte bevægelse (...) accellererer, vil det også skabe ændrede betingelser for diskussionen om den kommunale struktur. Kommunerne skal så ikke længer være gearet mod drift, men mod udbyderrollen. Kommunerne skal definere, betale og kontrollere, men ikke producere. (Mouritzen 1999:42)

Mouritzen spør så om ikke frie brukervalg og konkurranseutsetting kan føre til at dilemmaet mellom effektivitet og demokrati blir løst: Større virksomheter kan operere på tvers av kommunegrensene samtidig som små kommuner ikke lenger vil tape like mye som før på ubenyttede stordriftsfordeler. Men Moursund mener det fortsatt vil være stordriftsfordeler

⁶⁷ Kilde: Rafai Atia, Kommunernes Landsforening.

knyttet til kommunene: En brukervalgsmodell vil nemlig kreve at kommunen behersker bestillerrollen, spesielt siden dette ofte kombineres med konkurranseutsetting gjennom en anbudskonkurranse. Dette krever spesialistkunnskaper og stor administrativ kapasitet.

5.2.3 Frie brukervalg og det danske lokaldemokratiet

Det er tidlig å vurdere hvilke konsekvenser frie brukervalg i omsorgssektoren har for lokaldemokratiet i Danmark. Lovendringene som introduserte landsomfattende valgfrihet for brukere av slike tjenester, trådte i kraft for bare noe over ett år siden når dette skrives. Det er lite publisert om konsekvensene for lokaldemokratiet av brukervalsreformer i dansk omsorgssektor.

I følge Kommunernes Landsforening kan det lovbestemte skillet mellom en utfører- og bestillerenhet⁶⁸ innen eldreområdet bidra til en klargjøring av skillet mellom myndighetsrollen og utførerrollen i kommunene.⁶⁹ Lovendringene 1. juli 2002 og 1. januar 2003 vil føre til at alle danske kommuner må innføre en slik modell innen omsorgssektoren, og dette regnes som en forutsetning for å kunne innføre frie brukervalg.

Våre informanter i Kommunernes Landsforening mente frie brukervalg kunne fungere som en ventil i forhold til de som er misfornøyd med det kommunale tjenestetilbudet. De ansvarlige på politisk nivå og i administrasjonen kan nå vise til et marked som fungerer mer eller mindre godt, og trenger ikke alltid svare på misnøye med politiske tiltak. Det politiske styret kan dermed bli mer skjermet mot klager fra brukere enn tidligere.

Men frie brukervalg kan også føre til økt misnøye fra *konkurrerende tjenesteytere i privat sektor*: Berlingske Tidende meldte den 4. april 2003 at 24 kommuner var meldt til Konkurrancestyrelsen som følge av at de mistenkes for å holde private bedrifter ute av omsorgssektoren som følge av at de holdt kunstig lave priser.

Tomas Therkildsen, i Kommunernes Landsforening, har i en artikkel argumentert for at utgiftsnivået kan stige og at styrbarheten av utgiftene blir svekket som følge av frie brukervalg.⁷⁰ Dette skyldes at timeprisene vil være vanskelig å kalkulere siden de er tenkt å inkludere indirekte kostnader og kapitalkostnader, og at kostnadene vil svinge mer som følge av at de er knyttet til et stykkprissystem. Therkildsen bruker som eksempel at kommunen ikke vil få færre oppgaver og lavere kostnader av at 5-10% av tjenestevolumet går over til private, heller tvert imot. - De administrative konsekvensene kan føre til at oppgavene blir *flere* og kostnadene

68 En slik modell er nødvendig for oppfylle lovens krav til fritt brukervalg, i følge Socialministeriets skrivelse av 29.5. 2002. En bestiller-utfører-modell (BUM) forutsetter at det skilles mellom de som utfører en kommunal tjeneste og de som vurderer hvem som skal være kvalifiserer til å motta slike tjenester. Modellen er nærmere forklart under punkt 2.3.

69 Veiledning fra Kommunernes Landsforening av november 2002, s. 5.

70 Artikkel av sjefskonsulent Tomas Therkildsen i Kommunernes Landsforening publisert på nettstedet <http://www.utbudsportalen.dk> den 14.3. 2003.

vil *stige*. Likevel vil brukervalgssystemet redusere inntektene til kommunen hvis noe slikt skulle skje, i følge Therkildsen.

5.3 Betydningen av nasjonale særtrekk

De ulike lands fysiske struktur, og særtrekk ved kommunesektorene, kan bety en hel del for de konsekvenser frie brukervalg får for lokaldemokratiet. I dette avsnittet vil vi vurdere en del særtrekk ved kommunesektorene i de skandinaviske landene.

Komparative studier av kommunesektoren i Skandinavia viser forskjeller mellom kommunesektorene og de ulike roller nasjonale myndigheter spiller i forhold til kommunene.⁷¹ Slike særtrekk kan si oss noe om hvilke fortrinn/ulempner landene har med hensyn til en innføring av frie brukervalg, og hva slags konsekvenser frie brukervalg kan tenkes å få for lokaldemokratiet etter at det er innført.

Kommunesektorene i Sverige, Danmark og Norge har alle et negativt avgrenset kompetansfelt. Dette innebærer at det kommunale selvstyret er begrenset av eksplisitte regler/påbud om hva de *ikke* får gjøre, og av pålegg om utføring av oppgaver som er gitt til andre forvaltningsnivåer. Det er likevel bare i Sverige og Danmark det kommunale selvstyret er innskrevet i forfatningen.

Den grunnleggende organiseringen av kommunesektoren er noenlunde lik i de skandinaviske landene. Det øverste nivå er et organ med folkevalgte politikere (kommunestyret). I tillegg finnes det et antall politiske utvalg/komiteer, en sentral administrasjon og en rekke underliggende tjenesteenheter. Kommunene har i alle landene ansvaret for grunnskolen, pleie- og omsorgssektoren, barnehagen, deler av veinettet, VAR-sektoren og kulturtiltak. Det er likevel forskjeller: Bare svenske kommuner har ansvar for videregående skoler og norske kommuner er alene om å ha ansvar for primærhelsetjeneste og kirker. Danske kommuner er de eneste med et ansvar for deler av trygdeoverføringene.

Det finnes forskjeller mellom landene som også kan være av betydning for en innføring av frie brukervalg. Dette gjelder både forhold knyttet til kommunestørrelse, statlige rammeoverføringer og øremerking av disse. Tabell 5.1 under er en kvantitativ sammenligning av kommunesektorene i de tre landene.

71 Våre viktigste kilder her er Mønnesland (2001) og Bidsted (1997).

Tabell 5.1. Karakteristiske trekk ved kommunesektorene i Skandinavia

| | SVERIGE | DANMARK | NORGE |
|--|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Antall kommuner | 289 kommuner | 275 kommuner | 434 kommuner |
| Antall innbyggere i kommunene (gjennomsnitt) | 30.600 innb. | 19.300 innb. | 9.000 innb. |
| Antall innbyggere i kommune (median) | 15.700 innb. | 9.700 innb. | 4.400 innb. |
| Befolkningstetthet (nasjonalt) | 20 innb./ kv.km. | 124 innb./ kv.km. | 12 innb./ kv.km. |
| Gjennomsnittlig areal for kommunene | 1.600 kv.km. (40 km.x 40 km.) | 156 kv.km. (12,5 km.x 12,5 km.) | 866 kv.km. (29 km.x 29 km.) |
| Antall folkevalgte i kommunestyret (gjennomsnitt) | 45 folkevalgte | 17 folkevalgte | 30 folkevalgte |
| Antall innbyggere bak hver folkevalgt (gjennomsnitt) | 667 innbyggere | 1.084 innbyggere | 327 innbyggere |
| Valgdeltakelse ved siste kommunevalg | 78% (1998) | 70% (1997) | 60% (1999) |
| Statlige overførings andel av de kommunale inntektene* | 20% | 18% | 40% |
| Andel av de statlige overføringene som er øremerkede* | 25% | 44% | 43% |

* Mønnesland 2001, s. 25. Kilder: Mønnesland 2001, Bidsted 1997 og SSB.

Norske kommuner har i langt mindre grad enn Sverige og Danmark innført frie brukervalg av kommunale tjenester. I en spørreundersøkelse fra 1998/99 går det også fram at norske bykommuner "anstrenger seg minst" av bykommunene i de nordiske landene for å "utvikle brukerorienteringen".⁷² "Utvikle brukerorientering" er en indeksvariabel som dekker spørsmål om bruken av servicedeklarasjoner, klagehåndtering og valgfrihet innenfor ulike tjenesteområder. Indeksverdiene til Sverige, Danmark og Finland var på mellom 50 og 69, mens verdien til Norge var på bare 27.

Betydning av kommunestørrelse

Tabell 8.1 viser at svenske kommuner i gjennomsnitt (og i medianverdi) er over tre ganger så store, målt i innbyggertall, som norske kommuner. Svenske kommuner er også dobbelt så store i areal som norske kommuner i gjennomsnitt. Norges befolkningstetthet er nesten halvparten av den i Sverige. I Norge er det hele 160 kommuner med under 3 000 innbyggere og 86 kommuner i størrelsesorden 3 – 5 000 innbyggere. Samlet tyder dette på at det er betydelig enklere å etablere et marked med konkurrerende tjenesteenheter i svenske kommuner enn i norske kommuner. Vurderingene fra en av våre case kommuner (Eide) tyder på at dette er et problem i små norske kommuner. Det er vanlig at kommuner med inntil 5000 innbyggere bare har ett sykehjem i Norge.⁷³ Rundt halvparten av alle norske kommuner er så små at etablering av

72 Kilde: Øgård 2000. Denne konklusjonen bygger på svar fra en spørreundersøkelse i 1998-99 i forbindelse med forskningsprosjektet "Verden i Regionenes Europa" som ble ledet av Harald Baldersheim og Krister Ståhlberg.

73 Her baserer vi oss på generelle observasjoner av kommuner som er utredet av Rogalandsforskning, NIBR og andre forskningsenheter i Norge.

konkurrerende tjenesteenheter – spesielt for de institusjonsbaserte tjenestene – blir problematisk innenfor kommunens grenser.

Alternativet kan da være å etablere konkurrerende tjenesteenheter på tvers av kommunegrensene. Men her har danske kommuner langt bedre forutsetninger enn norske kommuner:

Betydning av befolkningstetthet

Befolkningstetthet og avstand til tjenestetilbud vil og kunne ha betydning for muligheten for å innføre frie brukervalg. Her stiller Danmark i en særstilling men hhv. 6 og 10 ganger høyere gjennomsnittlig befolkningstetthet enn i Sverige og Norge. De danske kommunene har også et areal på i gjennomsnitt bare en femtedel av de norske kommuner har. I Danmark vil det dermed være lettest å etablere tjenesteenheter med brukere fra flere kommuner. Innbyggerne i danske kommuner har ofte tilgang til et alternativt tjenestetilbud i en nabokommune. Mulighetene for frie brukervalg på tvers av kommunegrensene ligger dermed best til rette i Danmark. Og modellen for frie brukervalg i eldresektoren i Danmark gir da også en rett til å velge tjenestetilbud over hele landet (se punkt 5.2 over).

Betydningen av antall folkevalgte og administrativ kapasitet

Det er også forskjell mellom kommunesektorene i de skandinaviske land når det gjelder antall folkevalgte i kommunestyrene og gjennomsnittlig antall innbyggere bak hver folkevalgt. Avstanden mellom innbyggerne og lokalpolitikere er minst i Norge hvor det i gjennomsnitt bare er 327 innbyggere bak hver folkevalgt lokalpolitiker - halvparten av antallet i Sverige, og mindre enn en tredjedel i Danmark.

Med relativt små kommuner, og forholdsvis liten avstand mellom politikere og velgere, kan det tyde på at Norge har best forutsetninger for at politikerne skal kunne ha en ombudsrolle i forhold til velgerne. Men flere lokalpolitikere i forhold til innbyggertallet kan også tyde på at det er en større andel "fritidspolitikere" (politikere med fulltidsjobb utenfor politikken) i Norge enn i Sverige og Danmark.

Et karakteristisk trekk ved mange norske kommuner er altså at de er relativt små, og dermed har begrenset administrativ kapasitet og sannsynligvis har den største andelen fritidspolitikere av de skandinaviske landene. Innføring av frie brukervalg vil kreve en administrativ kompetanse som forutsetter at fristilte og innbyrdes konkurrerende enheter styres profesjonelt uten at lokalpolitikere eller sentralt ansatte i kommunen blander seg inn i enkeltsaker som tjenesteenhetene har fullmakt til å avgjøre. Her kan Norge med dagens kommunestruktur ha dårligere forutsetninger enn Sverige og Danmark for å klare innføring av frie brukervalg.

Betydning av øremerking av statlige midler

Øremerkede statlige overføringer, målt som andel av kommunens samlede inntekter, ser ut til å være omkring tre ganger så store i Norge som i Sverige, og omkring dobbelt så stor som i Danmark. Det ser med andre ord ut til at den norske stat i større grad begrenser det kommunale

handlingsrommet gjennom overføringsordninger enn det den svenske og danske stat gjør.⁷⁴ I tillegg er det bare svenske og danske kommuner som har fritt skatteøre, noe som gir disse et noe større handlingsrom enn norske kommuner.⁷⁵

En eventuell statlig innføring av frie brukervalg i Norge, for eksempel med brukergarantier og maksimalsatser, vil ytterligere forsterke bildet av at norske kommuner er underlagt sterk statlig styring. Her har svenske og danske kommuner mer ”å gå på” i forhold til lokaldemokratiet. Samtidig er det kanskje Norge, der kommunene har relativt få innbyggere og der det i relativt mange kommuner er stor avstander mellom tettbebyggelsene, som har størst problemer med å innføre frie brukervalg uten statlig medvirkning. En slik statlig medvirkning kan gjelde overføringer til å dekke bl.a. transportkostnader og statlige retningslinjer for samarbeid mellom kommunene. Uten slik statlig medvirkning kan det være vanskelig å etablere fungerende alternativer i de mange norske utkantkommunene. Hvis man ønsker å unngå enhver form for begrensning av det politiske handlingsrommet på kommunalt nivå, kan alternativet være å innføre frie brukervalg kun i relativt tettbygde strøk, og frivillig innføring i andre kommuner.

Den lave norske valgdeltakelsen sammenlignet med Danmark og Sverige, kan være et tegn på at det kommunale handlingsrommet allerede oppleves som minst i Norge. Vi har imidlertid ikke data som kan underbygge dette.

Oppsummering

Gjennomgangen over viser følgende:

Sammenlignet med Sverige og Danmark er et flertall av norske kommuner små, de har lav befolkningstetthet og de har trolig også en noe mindre administrativ kapasitet enn de svenske og danske kommuner. Dette betyr at en større andel norske kommuner vil ha problemer med å få etablert frie brukervalg enn i Sverige og Danmark. Dersom frie brukervalg likevel innføres i Norge gjennom statlige direktiver og retningslinjer, tror vi det vil være en særlig fare for at legitimiteten til norske kommuner svekkes, og dermed svekkes også lokaldemokratiet.

Den store graden av øremerking av statlige overføringer til norske kommuner, i forhold til svenske og danske kommuner, gjør at en innføring av frie brukervalg med statlige direktiver, kan ha mer alvorlige følger for det kommunale selvstyret i Norge enn i Sverige og Danmark.

Vi har her pekt på momenter som kan tyde på at det vil være vanskeligere å innføre frie brukervalg for kommunale tjenester i Norge enn i Sverige og Danmark. Vi har imidlertid ikke gjennomført noen undersøkelse av hvorfor norske lokalpolitikere nøler med å iverksette frie brukervalg. En slik undersøkelse ville kunne underbygge eller svekke hypoteser om sammenhenger som drøftes i dette avsnittet. Men heller ikke slike undersøkelser ville gi noe klart svar, da dette handler om langsiktige og strukturelle utviklingstrekk som ikke så enkelt lar seg avdekke gjennom spørreundersøkelser.

74 Det må her tas med at lover og forskrifter, og de samlede økonomiske rammene, også har betydning for det kommunale handlingsrommet.

75 I Norge er det et lovfestet skatteintervall som i ikke gir kommunene noen reell frihetsgrad.

6 Frie brukervalg i norske kommuner og erfaringer fra Rogaland fylkeskommune

I skrivende stund (april 2003) har det ennå ikke vært forsøk med frie brukervalg i stor skala i norsk kommunesektor. Nedenfor beskrives en planer og begrensede forsøk med slike modeller i norske kommuner. I Oslo har man trolig kommet lengst i dette arbeidet. Fra 1. april 2003 har kommunen innført frie brukervalg for hjemmehjelpstjenester i bydelene Lambertseter og Nordstrand. Kommunene som omtales ellers i dette avsnittet er alle deltakere i et "Nettverk for frie brukervalg" som omfatter 11 kommuner og er opprettet av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.⁷⁶

6.1 Forsøk med fritt brukervalg i Oslo kommune

Som en del av Oslo kommunes moderniseringsprogram "Nye Oslo" for 2002-2003 inngår satsingen "Valgfrihet, mangfold og konkurranse". Dette omfatter både konkurranseutsetting av tjenester og en åpning for å tillate økt brukervalg for de samme tjenester.

Høsten 2001 ble bydelene Nordstrand og Lambertseter utpekt som pilotbydeler for utvikling av brukervalgsmodeller innen barnehager, skoler og hjemmetjenester. De to bydelene var representert i en sentral arbeidsgruppe i regi av byrådsavdelingen for service og organisasjonsutvikling som utredet brukervalgsmodellen i forhold til barnehage, skole og hjemmetjenesten.

Utredning som spesifiserer ønsket brukervalgsmodell

Den sentrale arbeidsgruppen for utredning av brukervalg i Oslo utarbeidet en "faglig plattform" for brukervalgsmodellen i Oslo (Oslo kommune 2002). Hovedkonklusjonen i rapporten var at frie brukervalg med penger følger bruker i første omgang bør etableres innenfor hjemmehjelpstjenesten. Arbeidsgruppen vurderte ikke å innføre brukervalgsmodellen i grunnskolen.⁷⁷

Når det gjelder *barnehager* ønsker man ikke å forsøke brukervalgsmodeller der penger følger bruker fordi Oslo kommune ennå ikke har full behovsdekning, og fordi regjeringen har gitt uttrykk for at den ønsker en overgang til full rammefinansiering av både private og kommunale

76 De 11 kommunene er Asker, Bærum, Eide, Eidskog, Kristiansand, Larvik, Moss, Oslo, Trondheim, Tønsberg og Ålesund. Nettverket ble opprettet høsten 2002 og har som formål å være et forum for gjensidig utveksling av erfaringer og utvikling av ideer for kommunale brukervalgssystemer.

77 Det er ikke gitt noen begrunnelse for at rapporten ikke omtaler grunnskoler.

barnehager.⁷⁸ Før full rammefinansiering er innført, vil brukervalg var lite praktisk gjennomførbart, dvs. før neste stortingsperiode.

I desember 2002 vedtok kommunen at ressursene til "ordinær undervisning" fra og med 1.1. 2003 skal fordeles med et grunnbeløp pr. elev, likt for alle grunnskolene. Det er en sats for barnetrinnet og en for ungdomstrinnet og det er vedtatt en overgangsordning som sikrer at ingen skoler får avvik på mer enn +/- 5%. Dette er en reform som gjør det enklere å innføre frie brukervalg i skolesektoren dersom kommunene senere skulle ønske dette.

Hjemmetjenestene i Oslo består av hjemmehjelpstjenester og hjemmesykepleietjenester. Hjemmehjelpstjenester egner seg til en utprøving av brukervalgsmodeller fordi alle tjenestetilbudene kan ivaretas gjennom en slik modell, i følge arbeidsgruppen. Når det gjelder hjemmesykepleietjenester mente arbeidsgruppen at disse var mer komplekse, hadde sykere klienter og mer kompliserte betalingsordninger. I sum talte dette etter arbeidsgruppens mening for at brukervalgsmodeller først bør etableres innenfor hjemmehjelpstjenesten.

Det påpekes at en del brukere av hjemmetjenesten ikke vil være i stand til å agere som kunder i en brukervalgsmodell. Dette gjelder de alders demente, de med psykisk utviklingshemming, de psykiatriske pasientene og de sykeste av de som mottar hjemmetjenester. Arbeidsgruppen foreslå at verge/hjelpeverge får ansvar for å foreta valgene på vegne av disse brukerne.

Arbeidsgruppen viser til at tildeling av rett til å tilby hjemmetjenester, enten gjennom et autorisasjonssystem eller ved inngåelse av rammeavtaler, ikke vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Tjenestetilbydere på disse områdene vil dermed ikke ha mulighet til å overklage denne beslutningen med hjemmel i forvaltningsloven.

For forsøksordningen i Lambertseter og Nordstrand bydeler anbefaler arbeidsgruppen at brukervalgsmodeller innføres med rammeavtaler (som tjenesteanskaffelser) og ikke som autorisasjonsordninger (evt. "konsesjoner"). Arbeidsgruppen mente rammeavtale var å foretrekke i forhold til autorisasjon da det gir kommunen mer innflytelse på tjenestene som leveres. Det henstilles til at bydelene inngår felles rammeavtaler med leverandørene, eller i det minste stiller de samme kravene til leverandørene.

Det er i følge arbeidsgruppen nødvendig å ha en bestiller-utfører modell for at brukervalg skal kunne fungere tilfredsstillende. Ansvar for utføringen av hjemmehjelpstjenesten (utfører) må ligge hos andre enn de som har ansvaret for tilbudsstruktur og kontroll (bestiller). Bestillerfunksjonen bør underlegges bydelsdirektøren i hver bydel. Arbeidsgruppen konkluderte med at det i hver bydel etableres en intern tjenesteleverandør (utfører) som bør få like vilkår som private tjenesteleverandører. De interne tjenesteleverandørene bør også få tilby sine tjenester til den andre bydelen i prøveprosjektet. "Kommunal konkurranse KF" i Oslo, som kan representere alle bydeler i Oslo, vil kunne legge inn anbud på lik linje med den interne tjenesten i Lambertseter og Nordstrand og private leverandører.

78 Dette innebærer at kommunene får hele finansieringsansvaret og at dagens øremerkede statlige overføringer erstattes av midler som legges inn i rammeoverføringene fra staten. Regjeringens forslag til dette er fremmet i St.meld. nr. 24 (2002-2003).

Arbeidsgruppen åpnet for at private får tilby tilleggstjenester. Dette er tjenester som tilbys i tillegg til de som kommunen innvilger og som brukerne må betale for fra egen lommebok. Men tilleggstjenester skal ikke være en del av vedtaket i forhold til den enkelte bruker, og skal heller ikke være et krav for å velge tjenesteleverandør. Hjemmehjelpstjenesten til bydelene i prøveprosjektet gis ikke mulighet til å tilby tilleggstjenester, men Kommunal konkurranse KF kan på vegne av andre bydeler tilby tilleggstjenester.⁷⁹

Arbeidsgruppen konkluderte endelig med at betalingsordningen bør baseres på en voucher som differensieres i forhold til pleiebehov og timesats. Timesats varierer med tid på dagen, ukedag osv. Gruppen foreslo ikke noe bestemt finansieringssystem for bydelene, men anbefalte at de valgte samme løsning.

Gjennomføring av brukervalgsmodellen i Oslo

Lambertseter og Nordstrand bydel sluttet seg til forslaget fra arbeidsgruppen sommeren 2002. Byrådet gikk inn for at kommunale tjenesteleverandører ikke skal kunne tilby tilleggstjenester forutsatt at bestiller- og utførerrollen er organisatorisk atskilt. Bystyret vedtok den 6. november 2002 at forslaget om frie brukervalg skal gjennomføres med virkning fra 1. januar 2003. Dette er senere utsatt. Prøveprosjektet for frie brukervalg med private tilbydere skal vare fra 1. april 2003 til 30. september 2004. I Lambertseter bydel er det seks private foretak som tilbyr hjemmehjelpstjenester i tillegg til bydelens egen hjemmehjelpstjeneste. I Nordstrand bydel er det syv private i tillegg til bydelens egen tjeneste. Noe over ett tusen brukere får tilbud om hjemmehjelp i de to bydelene, og hjemmehjelp og hjemmesykepleie er i det samme området bemannet med ca. 150 kommunale årsverk. Det er ikke kjent hvor mange private årsverk, og årsverk fra andre bydeler, som vil utføre hjemmehjelpstjenester i de to bydelene.

Kommunen har ikke innført noen klagenemnd for misfornøyde brukere. Brukere som er misfornøyde oppfordres enten til å bytte tjenesteleverandør, eller til å klage direkte til tjenesteleverandøren.

Forsøket i de to bydelene vil bli løpende evaluert. Dersom erfaringene er positive, skal brukervalgsmodellen utprøves på andre områder og eventuelt også i andre bydeler.

6.2 Frie brukervalg i andre norske kommuner

Mange kommuner i Norge har hatt forsøk med – eventuelt bare vurdert – frie brukervalg. Nedenfor gis det en kort redegjørelse for de forsøk og vurderinger som har vært gjort i norske kommuner:

I januar 2000 foreslo en arbeidsgruppe bestående av ledere i administrasjonen i **Kristiansand kommune** at kundevalg ble utprøvd for hjemmehjelp og praktisk bistand i hjemmet. Arbeidsgruppen foreslo også at kundevalg ble utredet nærmere for barnehagetjenesten og for grunnskoler. Kristiansand kommune vedtok i 2001 å utvikle et system for stykkprisfinansiering

⁷⁹ Kilde. Oslo kommune 2002:29. Kommunal konkurranse KF har som hovedoppgave å legge inn internbud på vegne av kommunens tjenesteutførende enheter.

av hjemmetjenesten - dvs. at pengene følger hvert vedtak fra bestillerenheten. Dette omfattet ikke frie brukervalg. Et system for innsatsstyrt finansiering ble iverksatt for hjemmebaserte omsorgstjenester i 2002. Sommeren 2002 deltar kommunen også i et forprosjekt som studerer forventede effekter av å innføre fritt skolevalg og stykkprisfinansiering i grunnskolen. Hittil har imidlertid ikke Kristiansand kommune tatt noe initiativ til å innføre frie brukervalg.

Kommunestyret i **Bærum kommune** vedtok i 1999 at hjemmebaserte tjenester på Bekkestua skulle konkurransenutsettes ved hjelp av kundevalg. Fra 1. mars 2002 gir kommunen brukere av praktisk bistand/hjemmehjelp i Bekkestua-området muligheten til å velge mellom Norlandia Omsorg AS og kommunens egen hjemmehjelpstjeneste. Ordningen skal evalueres innen utgangen av 2003. Det er i følge kommunens statusrapport til nettverket av kommuner som prøver ut frie brukervalg, i prinsippet allerede fritt skolevalg og fritt barnehagevalg i Bærum, men det er lite kjent blant brukerne, og det omfatter ikke en ordning der penger følger bruker. Kommunen vil utrede friere brukervalg i skole- og barnehagesektoren.

Rådmannen i **Larvik kommune** fremmet våren 2001 et forslag til en modell for frie brukervalg innen skolesektoren. Forslaget fikk imidlertid ikke flertall i kommunestyret. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2003 tok rådmannen opp et forslag om fritt skolevalg som lignet forslaget fra våren 2001. Dette forslaget ble vedtatt av kommunestyret den 12. mars 2003. For en nærmere redegjørelse, se avsnitt 7.4 om Larvik kommune.

Asker kommune har i dag en ordning for hjemmetjenester og institusjonsomsorg der "penger følger vedtaket". Etter at bestiller har fattet vedtaket og brukeren får tjenesten/plassen, mottar sonen i hjemmetjenesten (både kommunal og privat) en timepris per oppdrag/besøk. Tidsregistrering foregår elektronisk ved hjelp av små bærbare terminaler. I omsorgsboliger og på institusjon får omsorgssonen betalt en fast pris per døgn. På disse områdene antas det å ligge til rette for en omlegging til et system for penger følger bruker. Kommunen har planer om å innføre frie brukervalg for hjemmetjenester.

Trondheim kommune har besluttet å innføre frie brukervalg innen hjemmehjelp. Noe av kommunens motivasjon for å vurdere innføring av frie brukervalg for hjemmehjelpstjenestene er å få utskilt den delen av hjemmehjelpstjenestene som er av "teknisk" karakter fra den delen av tjenesten som har med personlig pleie og helse å gjøre. I dag blir ofte de tekniske hjemmehjelpstjenestene nedprioritert grunnet tidsmangel i forhold til pleie og omsorgsoppgavene. En annen motivasjonsfaktor er ønske om å få alternative private tjenestetilbydere inn på dette tjenesteområdet.

Bystyret har i tillegg gjort vedtak om at det skal gjennomføres en utredning av fritt skolevalg og elevbasert tildeling for hele kommunen.

Moss kommune vil i løpet av 2003 utrede mulighetene for frie brukervalg av private bistand i hjemmet som er en del av hjemmehjelpstjenesten.

Høsten 2002 ble det fremmet forslag om en lov om frittstående skoler og i tillegg en lovendring som vil likestille private og offentlige barnehager.⁸⁰ Dette kan gjøre frie brukervalg mer aktuelt i en del kommuner som ser frie brukervalg og konkurranseutsetting til private i sammenheng. Lovendringene vil sannsynligvis føre til etablering av flere private grunnskoler og barnehager.

6.3 Fritt valg av videregående skole i Rogaland

6.3.1 Innledning

Den tradisjonelt vanlige modellen for inntak av elever til videregående skoler i Norge er regionvis der fylkene er delt inn i forskjellige geografiske soner, og elevene i utgangspunktet bare kan søke seg til skoler innen den sonen de tilhører.⁸¹

Rogaland skiller seg ut i denne sammenheng. Det har vært fritt skolevalg i fylket hele tiden etter at fylkeskommunene fikk ansvaret for videregående skoler. Dette betyr at søkere til videregående skoler kan søke fritt på alle skoler i fylket, og at det er den enkeltes karakterer og antall søkere som bestemmer hvor en kommer inn. Dette er ikke kombinert med et penger følger bruker system (dvs. stykkprisfinansiering), da finansieringen styres av både klasseantall og relevantantall ved de ulike studieretningene.

Ordningen har vært under debatt ved enkelte anledninger, men det har alltid vært klart flertall for dagens system.⁸² Spørsmålet om fritt skolevalg har også vært et viktig tema under valgkampen ved enkelte av fylkestingsvalgene. De borgerlige partiene har kjørt fram dette som en viktig prinsipp sak, der argumentene har vært at større valgfrihet øker kvaliteten i skolen. Partiene på venstresiden har vært skeptiske til ordningen. Et viktig motargument er at dette først og fremst favoriserer de mest ressurssterke elevene, og at skoler i utkantene blir skadelidende. Imidlertid virker det nå å være ganske stor tverrpolitisk enighet om ordningen.

Rogaland har dannet mønster for andre fylker på dette området. Oslo, Møre og Romsdal, Hordaland, Aust Agder, Østfold og Akershus innførte modellen, mens andre driver og vurderer å følge etter.

Fritt valg av videregående skoler er innført i Oslo, men ikke med penger følger bruker. En rapport fra Oslo kommune (2002), oppgir to grunner til at Oslo kommune ikke ønsker å innføre penger følger bruker her⁸³:

- Skolene har vært igjennom omfattende omorganiseringer og trenger ro en tid framover før nye store reformer iverksettes.

80 Ot.prp. nr. 33, 2002-2003.

81 For en nærmere behandling av fritt valg av videregående skoler, se RF-rapport 2003/127.

82 I 1984 ble det utredet hvorvidt en skulle innføre en ordning med sonevis inntak. Konklusjonen ble imidlertid at det var lite å spare med en slik ordning.

83 Oslo kommune 2002:19.

- Flere rapporter påpeker at det i hovedsak er klasseoppsettet som bestemmer kostnadene for hver enkelt skole. Arbeidsgruppen klarte ikke å identifisere elementer som taler for at penger følger bruker kan føre til en mer effektiv skole innen tids- og ressursrammen som var til rådighet.

Arbeidsgruppen anbefaler likevel at mulighetene for brukervalgsmodeller utredes nærmere for videregående skole, og utredningen bør i følge gruppen inneholde sammenligninger med modellen som benyttes i Sverige.

6.3.2 Bakgrunn

Det er viktig å se praktiseringen av fritt skolevalg i Rogaland i sammenheng med innføringen av Reform94, der 3-årig videregående utdanning ble en rettighet for alle. Gjennom denne endringen kan en si at tyngdepunktet ble flyttet fra tilbyderne - politikerne og administrasjonen i fylkeskommunen – til etterspørerne, dvs. elevene. Fokuset skiftet fra å utvikle det utdanningssystemet politikerne vil ha, til å legge mer vekt på det utdanningstilbudet elevene ønsket.

Det er 31 videregående skoler i Rogaland, spredt over hele fylket. Av disse er 6 private, men også disse er med på det fylkeskommunale opplegget for søking om elevplass. I tillegg er det mulig å søke inntak på 3 skoler i Vest-Agder, og en skole i Hordaland, gjennom en samarbeidsavtale mellom fylkeskommunene. Kjøp og slag av elevplasser mellom fylkene er i det hele tatt ganske utbredt.

De videregående skolene får en fast sum pr klasse og videre en fast sum per elev. For allmenne fag gis det f.eks. 18.000 kr. pr klasse og 5000 kr. pr elev. De skolene som ligger lengst borte fra de større byene får et visst reisetilskudd. Budsjett med antall og fordeling av klasser på de forskjellige skoler, vedtas i desember, altså flere måneder før man vet hvor mange elever som har søkt de ulike skolene. Fordelingen av klassene er basert på tidligere erfaringer og innspill fra skolene. Klassefordeling blir senere justert i forkant av nytt skoleår etter at en har sett hvordan søkingen ser ut. Skolene får så tilsendt forslag til budsjett for skoleåret 2003/04.

Det aller meste av budsjettet (mellom 85 og 90% på de enkelte skolene) er lønnsutgifter, som er basert på sentrale avtaler. Også tilskudd til inventar og utstyr er basert på statlige særavtaler, som er tilpasset lokale forhold. Budsjettet for den enkelte skole er dermed alt i alt forutbestemt gjennom avtaler og bestemmelser om satser – når klassefordelingen er gjort.

Til sammen tas det opp ca 6.200 nye elever til ordinære grunnkurs hvert år.⁸⁴ I tillegg er det ca 200 plasser for elever med spesielle behov, som søker på særskilte vilkår.

En forutsetning for frie brukervalg er at det er fysisk og økonomisk mulig å velge. Rogaland kjennetegnes her av at rammebetingelsene er ganske gode. De geografiske avstandene er forholdsvis små, og for de sentrale delene av fylket er det praktisk mulig å velge mellom flere

⁸⁴ Antallet søkere til grunnkurs for 2003 er 6.173, mens årskullet er på ca 5.300. Forklaringen på differansen er at det er mulig å søke omvalg for elever som ønsker å forsøke et nytt grunnkurs.

skoler uten å flytte hjemmefra.⁸⁵ Utvikling av kommunikasjonene i løpet av det siste tiåret, med Jærbanen og bedre forbindelse mellom Nord-Jæren og Ryfylke har bidratt til at dette har blitt enklere. Likeledes har innføring av det såkalte ungdomskortet, der skoleelever kan reise gratis med kollektive transportmidler mot en fast avgift, gjort det økonomisk mulig for elevene å reise over hele fylket. Det er derfor ikke uvanlig at elever fra Dalane-regionen dagpendler med tog og båt helt til Finnøy i Ryfylke. Med unntak av de innerste delene av Ryfylke og enkelte andre utkanter, er Rogaland å betrakte som *en* utdanningsregion.

6.3.3 Modellbeskrivelse

En forutsetning for at elevene skal ha et skikkelig grunnlag for å velge utdanningstilbud er at det blir gitt tilfredsstillende *informasjon* om hva en kan velge i. I første omgang arrangerer fylkeskommunens opplæringsavdeling tre regionale samlinger for de ulike delene av fylket, rettet inn mot bl.a. rådgiverne på grunnskolene. Videre får alle avgangselevne i ungdomsskolen en brosjyre som beskriver de ulike tilbudene, i tillegg til diverse kataloger. Skolekatalogen ligger på nettet, og elevene blir oppfordret til å gå inn og søke informasjon på egenhånd. Det er vanlig at den enkelte ungdomsskole arrangerer informasjonskveld der søknadsfrister, prosedyrer m.m. blir gjennomgått.

Spesielt etter at videregående utdanning har blitt en rettighet for alle, er veiledning for å finne rett utdanningsvalg blitt viktigere. Elever som ombestemmer seg underveis medfører en stor kostnad for fylkeskommunen. En har derfor forsøkt på ulike måter å styrke rådgivningen overfor elever i søknadsfasen. I Hå har en bl.a. gjennomført et prosjekt der en i samarbeid mellom grunnskole og videregående skole prøver å få fram hvilke tilbud som samsvarer best med elevens interesser og forutsetninger.

Selve søkingen i Rogaland foregår på internett. (Rogaland har utviklet et system for nettbasert søking som fra 2003 brukes av alle fylker i landet). I god tid før ordinær søknadsfrist⁸⁶ (første mars), får alle avgangselever et passord som gir dem adgang til å søke. Søkeren har her i realiteten mulighet for å sette opp 9 ønsker – 3 ulike grunnkurs og tre undervisningssteder for hvert av grunnkurs. En elev som har ”allmenne, økonomiske og administrative fag” som førsteprioritet kan med andre ord søke dette utdanningstilbudet på tre ulike læresteder. Dersom vedkommende ikke kommer inn på noen av disse vil det gis tilbud om plass på et av de grunnkursene / lærested som er satt opp som andre- eller tredjeprioritet.

Fylkeskommunen foretar så opptak for hele fylket sett under ett. Det sendes opptakslistor, med venteliste, til hver enkelt skole. Etter loven har eleven krav på å komme inn på ett av de tre prioriterte grunnkursene. Det blir her antallet søkere og elevens karakter som avgjør hvilken skole han eller hun kommer inn. Det som utgjør den viktigste forskjellen i forhold til fylker som ikke har fritt skolevalg er her at elevene kan søke skoler i hele fylket.

85 For en elev på Stavanger som søker seg inn på allmennfag er det f.eks 11 skoler å velge mellom innen en reiseavstand på 30-40 minutt fra Stavanger sentrum, innen formgivningsfag 6 og byggefag 4

86 For elever med behov for tilrettelagte tilbud er fristen 01.02.

Etter grunnkurs må elevene søke på ny for å komme inn på videregående kurs (VK I og VK II). Her sier loven at alle har rett til å komme inn på et VK-kurs som bygger på det grunnkurs man har tatt. Men dette er også den eneste rett eleven har, og i praksis kan en derfor bli nødt til å bytte skole underveis.

I følge opplæringsloven har alle krav på 3 års videregående utdanning inntil 5 år etter avsluttet grunnskole. Fra 2000 kom det endringer i utdanningsloven som åpner for større mulighet for omvalg. En kan søke overføring til andre utdanningstilbud, slik at det i så fall blir et ekstra år. Bakgrunnen for dette var et ønske om å stimulere til mer ”dristighet” i elevenes valg, særlig med tanke på jenters mulighet til å søke utradisjonelt. Ved å ha muligheten for et ekstra år i bakhånd, der en eventuelt kunne vende tilbake til mer tradisjonelle valg, skulle det føles mindre risikabelt å søke på utradisjonelle linjer.

Det er visse muligheter for å bytte skole underveis. Skolene er forpliktet til å følge fylkeskommunenes opptaksliste og venteliste fram til 1. september. Etter dette kan den enkelte elev henvende seg til rektor på den aktuelle skole for å forhøre seg om det er ledig plass. Skolen er imidlertid ikke forpliktet til å stille plassen til disposisjon.

6.3.4 Erfaringer av modellen

Konsekvenser for elevene

På forhånd var det en viss frykt for at fritt skolevalg ville være et system som først og fremst passet de mest ressurssterke elevene. Dette kan bare delvis sies å være tilfelle.

Det viser seg at 90% av elevene kommer inn på det grunnkurs de har satt opp som førsteprioritet, og 80% kommer inn både på prioritert grunnkurs på den skolen de har som førsteprioritet. Det er med andre ord ganske godt sammenfall mellom tilbud og etterspørsel.

Det er liten tvil at systemet har øket elevenes valgfrihet, og gjort det mulig å finne flere utdanningsløsninger. For elever i byområdene, som har et rikt og variert utdanningstilbud innenfor et avgrenset geografisk område, er forskjellen kanskje ikke så stor i forhold til hva som ville vært det normale. Forskjellen er størst for elever i utkantkommuner, som nå får et langt større spekter av skoler og kurstilbud å velge mellom. Elevene har lov å bestemme over eget utdanningsvalg selv etter fylte 15 år, selv om foreldrene eventuelt skulle være mot dette. I enkelte tilfeller kan dette innebære et sosialt problem.⁸⁷

Til en viss grad er det likevel en favorisering av de flinkeste elevene. Siden søkingen er sterkest mot skoler i byområdene, vil de elevene som har svakest karakterer lett falle gjennom her. De elevene fra byene som har relativt dårlige karakterer kan bli utkonkurrert av skoleflinke elever fra landdistriktene. Resultatet har i enkelte tilfeller blitt at Stavanger-elever har måttet reise helt til Sauda for å ta utdanning. Elever fra landkommuner kommer gjerne inn på nærmeste

⁸⁷ Enkelte elever benytter ordningen som en anledning til å komme bort fra hjemstedet. De søker utdanningstilbud som ikke finnes lokalt, for å komme bort fra byen, og ikke nødvendigvis av utdanningsmessige årsaker.

videregående skole uansett, og har derfor muligheten til å velge mellom å bo hjemme, eller, dersom en kommer inn, å flytte for å begynne på en skole i byen.

Det er imidlertid problematisk å si om dette utelukkende har med modellen med fritt skolevalg å gjøre. Samme tendensen gjør seg også gjeldende i fylker som ikke har fritt skolevalg. Men modellen forsterker trolig disse problemene når hele fylket blir ett søkeområde.

Forskjeller innen fylket og mellom skoler?

Det har blitt hevdet at skolene i distriktene blir skadelidende under denne ordningen, fordi elevene søker seg over til de mest populære skolene i byområdene. Erfaringene viser at dette delvis er tilfelle, men at bildet er langt mer nyansert enn som så. Det er store forskjeller mellom de ulike videregående skolene i distriktene når det gjelder tilsøking. I Ryfylke, nordøst i fylket, har f.eks. skolene i Sauda / Sand og Strand problemer med å få nok søkere, mens Rygjabø på Finnøy har hatt et kraftig oppsving. Også Dalane sør i fylket og i Ølen, nordvest i fylket, har de videregående skolene utviklet seg positivt. Skolene i Sauda / Sand har trolig tapt på ordningen, mens de andre skolene viser at det går an å klare seg godt i konkurransen, også for skoler i distriktet. Stikkord her er markedsføring, spesialisering og ledelse. Den videregående skolen i Rygjabø har vært gjennom en kraftig omstilling der en bl.a. har satset på akvakultur, og får nå stor søking fra hele fylket⁸⁸. I Ølen har elevtallet øket etter at kommunen flyttet over fra Hordaland til Rogaland. Hordaland hadde på dette tidspunkt ikke fritt skolevalg, og da skolen ble en del av Haugalandregionen ble den attraktiv for mange elever i dette distriktet.

Systemet har bidratt sterkt til å skjerpe konkurransen mellom skolene. Mens den enkelte skole i tidligere tider kunne forutsi tilstrømmingen av elever ut fra fødselstall og erfaring, er dette nå mye mer komplisert. Den enkelte skole må skjerpe seg for å beholde posisjonen.

Endringer i politikerrollen?

Politikerrollen i fylkeskommunens utvalg for opplæring har vært i endring de siste årene. Utviklingen har gått fra detaljstyring til at politikerne i større grad trekker opp de store linjene. Tidligere gikk politikerne langt inn i det som i dag er administrative oppgaver, som f.eks. inntak, klager, oppretting og nedlegging av klasser osv. I dag tar politikerne seg av de store linjer og konsentrerer seg f.eks. om hvilket tilbud det skal være innen de ulike delene av fylket.

Denne utviklingen kan ikke entydig knyttes til ordningen med fritt skolevalg. Både generell utvikling når det gjelder politikerrollen, og ikke minst gjennomføringen av Reform 94 har spilt inn her. Men fritt skolevalg har bidratt til å forsterke denne tendensen fordi dette har gjort det mulig i mindre grad å detaljstyre utviklingen.

Engasjementet hos politikerne i nåværende utvalg er stort, og enigheten om å beholde ordningen med fritt skolevalg er forholdsvis bred. Dette skulle tilsi at ordningen ikke blir oppfattet som et problem i forhold til politikernes utøvelse av egen rolle. Politikerne står tross alt fritt til å avvike ordningen hvis de vil

⁸⁸ Det var drakamp mellom Rygjabø og Åkrehamn om å bli den skolen som skulle ha dette tilbudet, og Rogaland fylkeskommune valgte Rygjabø, trolig som en "kompensasjon" for at Finnøy like før mistet den største private arbeidsplassen, Tine meierier.

Derimot kan en si at ordningen har påvirket lokalpolitikere i utkantkommunene sine muligheter for å utøve en aktiv skolepolitikk. For lokalsamfunn som Sauda / Suldal er det viktig å beholde et lokalt videregående skoletilbud, og kampen for å beholde dette har vært en politisk gjenganger i flere år. Her står kommunepolitikere på mange måter maktesløse fordi ungdommene søker seg ut av distriktet for å få utdanning. Lokalpolitikere fra utkantene har uttrykt frustrasjon over ordningen.

På den andre siden vil et inngrep i elevenes frihet til å velge neppe bli betraktet som rettferdig. Lokal frihet til å utvikle et lokalt skoletilbud kolliderer med den individuelle frihet til å ta en utdanning etter egne ønsker. En representant i fylkeskommunens utvalg for opplæring kommenterte dette slik:

Hvorfor skal politikere og byråkrater bestemme hvor den enkelte elev skal få sin utdanning. Dette må de unge få bestemme selv

Konsekvenser for fylkeskommunal økonomi

For fylkeskommunal økonomi er systemet med fritt skolevalg alt i alt gunstig fordi det er mer rasjonelt enn system med sonevis inntak. Det blir lettere å fylle opp klassene til maksimal tillatt størrelse. Det er f.eks. fullt mulig å tilby elevplass på skoler i distriktet hvis klassene i byen er fylt opp. Tidligere utredninger har også konkludert med at det ikke er noe å spare på utgifter til skoleskyss ved å innføre sonevis inntak

6.3.5 Oppsummering

- Fritt skolevalg er ikke noe stort politisk stridsområde i Rogaland. Ordningen har vist seg å fungere godt.
- Det store flertallet elever er tjent med ordningen, fordi valgfriheten blir større.
- Fritt skolevalg har ført til skjerpet konkurranse mellom skolene i fylket. Noen vinner og andre taper på denne ordningen.
- Fylkeskommunen sparer penger på mer rasjonell drift.
- Det er vanskelig å si noe om hvorvidt, og eventuelt hvordan, politikerrollen er blitt påvirket av ordningen i og med at ordningen har eksistert i så lang tid.

7 Reformeksperimenter i fire norske kommuner

7.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres modeller for frie brukervalg i utvalgte sektorer i fire kommuner: Trondheim, Kristiansand, Larvik og Eide. Modellene er tilpasset organisasjonsstrukturen i de fire kommunene og de økonomiske og geografiske forutsetninger som eksisterer innen hver kommune. Dette er gjort med støtte i to intervjuer med politikere og administrative ledere i de fire kommunene.

Vi kaller dette ”reformeksperimenter” siden det er tenkte reformer som er ment å gi oss et realistisk grunnlag å bygge på når vi, og våre informanter, vurderer konsekvensene av en innføring av frie brukervalg for lokaldemokratiet.

Ved de aller fleste større omstillingsprosesser vil det være investeringskostnader, løpende omstillingskostnader og kostnader knyttet til prøving og feiling. Dette taler for å innføre frie brukervalg gradvis, slik at man drar nytte av læringseffekten og får et utgiftsnivå som er håndterlig. Her er imidlertid ikke dette et sentralt momentet, da poenget er å synliggjøre konsekvenser av en modell for frie brukervalgssystemer *for lokaldemokratiet* – ikke å an vise hvordan frie brukervalg bør innføres i praksis. Vi har derfor foreslått en mer omfattende innføring av slike systemer enn hva som vil være naturlig ved en eventuell praktisk innføring.

De fire case-kommunene i denne studien har en god spredning – fra en storby i norsk målestokk (Trondheim) til en liten kommune på noe over 3000 innbyggere (Eide). Her er en oversikt over trekk ved case-kommunene som kan være relevante for innføringen av frie brukervalg og som vi kommer tilbake til i avsnittene nedenfor:

Tabell 7.1.: Oversikt over case-kommunene

| KOMMUNENE: | Eide | Larvik | Kristiansand | Trondheim |
|---|--|--|--|---|
| Sektor(er) som omfattes av reformeksperimentene i kapittel 7. | Hjemmebaserte tjenester innen helse/omsorg | Pleie/omsorg og skole unntatt barnehage. | Omsorgs-sektoren | Pleie / omsorg og skole, unntatt barnehage. |
| Innbyggertall | 3.300 | 41.000 | 74.000 | 150.000 |
| Andel pendlere til andre kommuner (prosent av de som er i fast arbeid) | 42% | 26% | 16% | 12% |
| Antall innbygger pr. km ² | 22 | 77 | 268 | 450 |
| Andel som bor utenfor tettbygd strøk | 68% | 8% | 4% | 4% |
| Gj.sn. ant. elever pr. grunnskole | 120 | 229 | 265 | 329 |
| Pleie / omsorgs del av totalt driftsbudsj. | 29% | 34% | 27% | 33% |
| Politisk modell | Komitémodell Sektoruavh. uten besl.-mynd. | Komitémodell Sektoruavh. uten besl.-mynd. | Sektorstyrer Med besl.-myndighet | Bystyrekom. med besl.mynd. innen sektorer. |
| Administrativ modell | Tonivåmodell med lederteam på tre personer inkl. rådmann. | Tonivåmodell med rådmann og assisterende rådmann. | Tonivåmodell med rådmann og sektor-direktører. | Tonivåmodell med rådmann og kommunal-direktører. Enhetsstyrer |
| Antall resultatenheter | 17 | 70 | 140 | 250 |
| Har BUM? (pleie- og omsorg) Enhet som vurderer behov og tildeler rettigheter. | Nei. Men bestiller- og tj.yter-funksjon fysisk atskilt, men ikke i regnskapet. | Nei. Mener det strider med prinsippet om selvstendige resultatenheter. | Ja (EBT, 20 årsverk) | Ja (Servicekontor) |
| Stykkprismodell | Nei. Netto driftsrammer. | Enkel stykkprismodell i skolesektoren. | ISF innen pleie og omsorg. | ISF innen pleie og omsorg. |

"BUM" står for "bestiller-utfører-modell" og innebærer at kommunen har skilt ut de som vurderer behov og tildeler tjenester innen omsorgssektoren og de som utfører tjenestene.

"EBT" er forkortelsen på enheten som har bestilleransvaret i Kristiansand kommune.

"ISF" er en forkortelse for "innsatsstyrt finansiering" og er en form for stykkprisfinansiering som tar hensyn til de faktiske kostnadene knyttet til ulike typer tjenester.

Kilde: Kostra-data / SSB.

Nedenfor følger en detaljert gjennomgang av organiseringen av de kommunale tjenester, den tenkte modellen for frie brukervalg og hvilke konsekvenser denne tenkte modellen vurderes å kunne få for lokaldemokratiet i fire norske kommuner. Er man mest interessert i konklusjonene i forhold til lokaldemokratiet, vil det ikke være nødvendig å lese det første avsnittet om organiseringen av kommunale tjenester. Modellene oppsummeres under punkt 7.6 og

konsekvensene for lokaldemokratiet i de fire kommunene oppsummeres under punkt 8.1 nedenfor.

7.2 Trondheim kommune

7.2.1 Politisk og administrativ organisering i Trondheim kommune

Trondheim kommune med i overkant av 150 000 innbyggere er den tredje største kommunen i landet og er således i en særstilling i forhold til de fleste andre kommunene i Norge. Kommunen er presset økonomisk og kapasiteten er delvis sprengt på skolesektoren. Innenfor helse- og sosial er det relativt store udekkede behov innenfor eldreomsorg (sykehjemsplasser) og innenfor hjemmebaserte tjenester er det svært mange brukere som gjerne vil ha flere tjenester.

Rådmannen og 6 kommunaldirektører representerer øverste administrative ledelse. Disse har 60 i stab hvorav 30 fungerer som bindeledd til de 250 selvstendige resultatenheter. Det legges opp til en tjenestemodell med stor grad av delegering av makt ned til de ulike enhetene. Enhetene ledes av en leder som har en ledelsesavtale som omfatter resultatkrav, budsjett, ansatte, tjenestekvalitet og økonomi. Enhetslederen får fritt spillerom så lenge rammene holdes og kravene innfris. Stabsfunksjonene sørger for oppfølging.

Det tas jevnlig initiativ til brukerundersøkelser (eksempelvis trivselsundersøkelser på skolene) og økonomirapporteringer. Enhetsstyrene er opprettet for alle de selvstendige enhetene med unntak av de 4 serviceenhetene der det foreløpig er formannskapet som fungerer som enhetsstyre. Enhetsstyrene har formell beslutningsmyndighet innenfor rammene som er gitt for enheten. Enhetsstyrene består av representanter for brukerne som har flertall, og representanter for de ansatte. Serviceenhetene gjør vedtak etter helse- og sosiallovgivningen og formannskapet behandler klager før disse eventuelt oversendes til Fylkesmannen.

Trondheim kommunes politiske organisering er basert på en formannskapsmodell (11 heltids-politikere), med 3 faste komiteer med leder (20%, nestleder 10% - øvrige møtegodtgjørelse) og bystyre med 83 representanter. Formannskap har møte hver uke og innstiller til bystyret i budsjettsaker og i andre saker som ikke hører til en komité. Mange saker avsluttes i formannskapet som også er bygningsråd. Formannskapet har i realiteten svært mye makt. I viktige saker som komiteene skal behandle og innstille til bystyre i, har formannskapspartiene ofte bundet sine bystyremedlemmer og gjerne allerede gitt uttrykk for sitt syn. Formannskapet får også svært mye medieoppmerksomhet.

Komiteene behandler imidlertid saker innefor sine sektorer og innstiller til bystyret. Dette er gjort for at formannskapet ikke skal ha all makt. Politikerne gav uttrykk for at bystyret i hovedsak "strødde sand på" forslagene. "Løpet" er ofte allerede kjørt når saken kommer hit.

Enhetstyrene er ikke en del av det politiske styringsapparatet – det var noe uenighet om de hadde reell beslutningsmulighet eller ikke. De hadde iallfall ikke mulighet til å gå ut over eget budsjett.

Henvendelser til politikere fra publikum kan tas opp som spørsmål til rådmannen eller under eventuelt til formannskapet. Det er en viss grad av fleksibilitet i forhold til det formelle styringsopplegget.

Formannskapet får brukerundersøkelsene jevnlig til orientering. Det er også tilbakemeldinger om utviklingstrekk innen sektorene via statistikk og utredninger analyser som legges fram for politikerne som orienteringssaker. Staben mente at politikerne var meget godt informert om situasjonen innenfor de ulike tjenesteenhetene. Det hadde vært en situasjon før da enhetslederne ikke skulle ha kontakt med politikerne, men det var nå i større grad åpnet opp for direkte kontakt. I tillegg har brukerne mulighet for kontakt gjennom etatsstyrene.

Politikerne kunne så sende "signaler" via rådmannen dersom det var kommet opp kritikkverdige forhold innenfor en sektor. Administrasjonen gav inntrykk av at politikerne var svært så opptatt av hvordan driften gikk bl.a. innenfor helse og sosial og innenfor skole.

Styringsmessig befatter politikerne seg med tjenestevolum og tjenestekvalitet innenfor sektorene gjennom fastsetting av budsjett og standarder (bystyre / formannskap) for tjenesteenhetene.

Skolesektoren i Trondheim kommune

Rektor har en ledelsesavtale som omfatter resultatkrav, budsjett, ansatte, tjenestekvalitet og økonomi. Enhetslederen får fritt spillerom så lenge rammene holdes og kravene innfris. Stabsfunksjonene i kommunen sørger for oppfølging. Det er jevnlig brukerundersøkelser (eksempelvis trivselsundersøkelser på skolene) og økonomirapporteringer. Ved hver skole er det opprettet et enhetsstyre. Enhetsstyrene har formell beslutningsmyndighet innenfor rammene som er gitt for enheten. Enhetsstyrene består av representanter for brukerne og representanter for de ansatte. Opplæringslovens krav til sammensetning av samarbeidsutvalg, danner grunnlag for sammensetning av enhetsstyret i kommunen.

I Trondheim kommune er det 34 barneskoler, 9 kombinerte barne- og ungdomsskoler og 11 ungdomsskoler. Alle grunnskolene i Trondheim kvalitetsutvikles innenfor "en inkluderende skole", men skolene gjør egne valg i forhold til utviklingsprosjekter. Det er også 4 private skoler i Trondheim, hhv. den internasjonale skolen, to Steinerskoler og en skole i regi av et trossamfunn.

Det er opprettet tilbud til minoritetsspråklige elever ved 6 mottaksskoler: Huseby, Ila, Kattem, Rosenborg, Saupstad og Åsheim ungdomsskole. Nyankomne elever med minoritetsspråk, får sitt første grunnskoletilbud ved en av mottaksskolene. Målet for Trondheim kommune, er at alle elever skal inkluderes i sin nærscole. I særlige tilfeller er det behov for et alternativt opplæringstilbud ved en av de overnevnte tilbudene. Søknad om plass avhenger av hjelpetjenestens sakkyndige vurdering og nærskolens anbefaling i tillegg til kapasitet ved gruppetilbudet.

De ulike skolene får tildelt et driftsbudsjett basert på en rekke faste kriterier som elev- og klassetall i ulike trinn, behov for spesialundervisning og bygningsavhengige utgifter. Gjennom dette systemet har politikerne muligheter til påvirkning av undervisningsopplegget på den enkelte skole (bl.a. delings timetall). Ved nedskjæring eller økning av rammene til den enkelte skole kan en vise konkret hvordan dette vil slå ut i forhold til tildelingskriteriene. Det har vært

drøftet ordninger der en går bort fra denne modellen for tildeling av budsjetter til den enkelte skole- og dermed gir enhetslederne større frihet.

Trondheim kommune har nettopp hatt en større gjennomgang av skolestrukturen i kommunen der opptaksområdet for den enkelte skole var en av hovedsakene. Det er videre klart at kapasiteten ved noen skoler er sprengt.

Hjemmehjelpstjenester i Trondheim kommune

Det er innført bestiller utfører modell innenfor helse- og sosial ved at servicekontorene vurderer og gjør vedtak i forhold til behov for helse- og sosialtjenester. De ulike enhetene har likevel et basisbudsjett for faste driftsutgifter, så er det videre slik at budsjett følger brukere til den enkelte enhet. Det ligger således til rette for frie brukervalg og introduksjon av nye (private) tjenesteprodusenter, men da er det mulig at det må gjøres noe med basisbevilgningen. Innenfor praktisk hjelp i hjemmet er satsene så vidt høye i dag at det er forholdsvis mange som ordner seg på egen hånd. Innenfor helse- og sosial er det relativt store udekkede behov innenfor eldreomsorg (sykehjemsplasser) og innenfor hjemmebaserte tjenester er det svært mange brukere som gjerne vil ha flere tjenester. Spesielt innenfor praktisk hjelp i hjemmene har det vært stor etterspørsel etter tjenester. En god del av brukerne velger derfor å betale privat for å få gjennomført tjenestene. Da får de tjenesten til det tidspunkt de ønsker og de kan bestemme mer selv hva som skal gjøres.

Styringen av hjemmehjelpstjenester skjer fra et av de fire servicekontorene⁸⁹ som gjør "vedtak" (enkeltvedtak etter forvaltningsloven) om hvor mange timers hjelp og hva slags hjelp den enkelte skal ha. Personer som har fått tildelt hjelp, er imidlertid gitt anledning til å forvalte den tilmålte tiden til å inkludere "ikke-kommunale" oppgaver. Da forutsettes det imidlertid av andre personer utfører de oppgaver som skulle løses i henhold til vedtaket.

Det er til sammen 38 selvstendige tjenesteenheter for hjemmetjenester med kontorer i de ulike sonene. Enhetene ledes av en leder som har en lederavtale som omfatter resultatkrav, budsjett, ansatte, tjenestekvalitet og økonomi. Enhetslederen får fritt spillerom så lenge rammene holdes og kravene innfris. Det er opprettet enhetsstyret for tjenesteenhetene som har formell beslutningsmyndighet innenfor enhetens rammer. Enhetsstyrene består av representanter for brukere og ansatte.

De ulike enhetene har et basisbudsjett for faste driftsutgifter, videre er det slik at budsjett følger brukere til den enkelte enhet. Det er en arbeidsmessig samordning mellom hjemmesykepleie og hjemmehjelp i dag, men kommunen ønsker å skille ut en enhet for renhold / praktisk hjelp i hjemmet.

89 Trondheim kommune har servicekontorer for helse- og omsorgstjenester i fire bydeler hhv. Strinda og Nardo servicekontor, Byåsen servicekontor, Sentrum servicekontor og Heimdal og Saupstad servicekontor som til sammen dekker hele kommunen.

I 2001 var det totalt i overkant av 4200 brukere at hjemmebaserte⁹⁰ tjenester i Trondheim kommune hvor omlag halvparten var over 80 år. I følge årsrapporten for 2001 var det en relativ høy terskel i Trondheim kommune for å få tildelt tjenester sett i relasjon til andre kommuner. Dette innebærer at pleietyngden hos brukerne gjennomsnittlig er høy. Dette kan ha betydning for at tiden hos brukerne ofte blir prioritert til pleie og omsorgsoppgaver⁹¹ i mindre grad til praktisk husarbeid. Brukerundersøkelsen fra 2001 viste eksempelvis at ved avlysning av besøk var det ”praktiske gjøremål” som ble avlyst, og ikke tilsynsbesøk eller personlig hjelp.

Det er forholdsvis mange som kjøper praktisk hjelp i hjemmet på egen hånd. Det er således allerede et marked for tjenester som omfatter renhold.

7.2.2 Tenkt modell for frie brukervalg i Trondheim kommune

Skolesektoren

Frie brukervalg foreslås å omfatte barne- og ungdomsskoletrinnet ved alle skolene i Trondheim. Det foreslås videre at foresatte og elever skal kunne foreta valg i forhold til hvilken skole elevene skal gå på. (Foresatte må underskrive). Fritt skolevalg gjelder ikke valg av klasse eller lærer.

Det legges videre opp til at penger skal følge elevene dvs. at skolene får tildelt ressurser pr elev og at dette skjer ved en overføring fra kommunen sentralt til resultatenheten dvs. uten voucher. Det vil bli foreslått en differensiering av elevsatsene avhengig av alder og videre ut fra om elevene har særskilte behov (spesialundervisning). Inkludert i dette behov for minoritetsspråklig opplæringstilbud.

I utgangspunktet tenkes det at disse elevsatsene skal dekke både drifts- og investeringsutgifter. Dette må iallfall gjelde for eventuelle privatskoler. I den grad dette er vanskelig å gjennomføre for alle skolene kan leie / kapitalkostnader for skolene samles for de kommunale skolene og trekkes fra de elevavhengige satsene. Dette må imidlertid gjøres på en slik måte at det samlede støttebeløp pr elev på de kommunale skolene ikke overstiger tilsvarende beløp til eventuelle private skoler

Hver enkelt skole må organiseres som en selvstendig økonomisk og administrativ enhet atskilt fra resten av kommunen. (Dette vil ikke innebære store endringer i forhold til dagens ordning med unntak av det som gjelder investeringsiden.) Begrunnelsen er at skolene vil operere i konkurranse med private tjenestetilbydere og i forhold til hverandre. Skolene skal ikke gis mulighet til å tilby tilleggstjeneste til elevene mot betaling.

90 Omsorgstjenestene består av hjemmesykepleie, praktisk husarbeid, praktisk bistand til personlig hygiene, tilsyn, opplæring i dagliglivets gjøremål, matombringning, ambulerende natt-tjeneste, dagsentertjeneste, trygghetsalarm, omsorgslønn, og brukerstyrt personlig assistanse.

91 Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov

I kommunens sentraladministrasjon må det være en bestillingsenhet som foretar kvalitetsvurderinger, utarbeider kvalitetsstandarder og som informerer utad om kommunens tjenestetilbud innenfor skolesektoren. Det må videre tenkes at rektor ved den enkelte skole gis enda videre fullmakter enn ved dagens opplegg, bl.a. knyttet til lønnsfastsettelse for lærerne.

Det er videre usikkert om det vil være hensiktsmessig å opprettholde ordningen med enhetsstyrer – all den tid det forutsettes betydelige frihetsgrader for den enkelte skole innen for det skolemessige rammeverk fastsatt av departementet. På mange måter kan en si at frie brukervalg erstatter enhetsstyrene ved at foreldrene nå får direkte innflytelse gjennom at de kan velge skole..

Private tjenestetilbydere

Det er i dag kun fire private skoler i Trondheim. Kommunen er imidlertid interessert i at også andre kan opprette skoler og ønsker å stimulere til dette. Eventuelle private skoler som opprettes vil motta finansiering i form av stykkpris pr elev. Private skoler skal ikke gis mulighet til å tilby tilleggstjeneste til elevene mot betaling.

Beregning av stykkpris

Det foreslås at kommunen fastsetter en stykkpris pr elev basert på de kostnader kommunen har for dagens tilbud tilsvarende tjenester i dag eventuelt justert for moms. Dette vil være en modell for innsatsstyrt finansiering (ISF) som vil omfatte læreravhengige kostnader som lønn, sosiale utgifter og arbeidsgiveravgift.

Informasjon til foresatte og elever

Trondheim kommune bør utforme og distribuerer en brosjyre der skoletilbudet presenteres. I brosjyren bør de kommunale skolene og eventuelle private skoler gis en kortfattet og likeverdig presentasjon⁹². I tillegg kan skolene lage eget presentasjonsmaterieil.

Foreldre og elever må informeres om hvordan de kan velge og eventuelt skifte skole. Det foreslås at frist for valg av skole må være i forbindelse med skoleavslutning på sommeren. Det vil normalt ikke gis anledning til skifte av skole innenfor et skoleår.

Valg av skole

Utgangspunktet her er at skolene får økonomiske ressurser ut fra antall barn som går i skolen. Dette innebærer at ressurstilgangen er avhengig av hvor mange foreldre / ungdomsskoleelever som velger skolen. Alle skoler har plikt til så langt som mulig å ta imot de elever som velger skolen.

Når et barn skal begynne i barneskolen vil kommunen ”grunnplassere” barnet i den kommunale skole som barnet sokner til. I den skolevalgblanketten foreldre får tilsendt vil grunnplassering være oppgitt. Grunnplasseringen vil være den skolen barnet får plass på om foreldrene ikke velger en annen skole eller om plass ikke finnes på den skole som velges.

92 Eksempel på presentasjon fra Trosa kommune i Sverige inneholder (1) mål for skolen, (2) arbeidsmetode / pedagogikk, (3) elev- og foreldreansvar, (4) framtidsperspektiver og (5) organisasjon. Presentasjon av hver skole er på omlag 1 side.

Om flere barn ønsker plass på en kommunal skole enn det er kapasitet til, foretas prioritering på grunnlag av (1) kommunens grunnplassering, (2) søsken på skolen, (3) familieforhold / personlige grunner. Det antas imidlertid at de ulike skolene vil anstrenge seg for å kunne tilby tilstrekkelig kapasitet ut fra at ressurstildeling følger den enkelte elev.

Dersom en elev / foreldre ønsker å bytte skole skal en henvende seg til rektor ved den skole en er interessert i. En må da fylle ut en ny skolevalgsblankett. Det samme gjelder om en senere vil bytte tilbake til den skolen en er grunnplassert i.

Skoleskyss

Rettighet til fri skoleskyss bestemmes ut fra den skole eleven er grunnplassert i. I Trondheim kommune er kriteriet at avstanden skal være over 4 km for barne- eller ungdomsskole. Det gis også tilbud om skoleskyss dersom det er trafikkfarlig skoleveg eller om elevene er funksjonshemmet. I den skolevalgblanketten foreldre får tilsendt vil det være oppgitt om barnet har rett til skoleskyss. Om elever velger en annen skole enn grunnplasseringen tilbys reisebidrag i form av busskort. Muligheten for støtte til drosjetransport kan også vurderes.

Kvalitetssikring og kontroll

Det foreslås en ordning med kvalitetsvurdering av skolene hvert annet år og brukerundersøkelse hvert annet år. Dette vil bygge videre på de skolevurderinger kommunen allerede gjennomfører. Resultatene fra kvalitetsvurderingene skal offentliggjøres.

Hjemmehjelp

Frie brukervalg foreslås å omfatte praktisk hjelp i hjemmet slik det framgår av kommunens brosjyre for kvalitetsstandarder unntatt det som er definert som personlig stell. Det foreslås en modell der brukeren kan velge fritt mellom godkjente tjenestetilbydere av praktisk hjelp i hjemmet og med stykkprisfinansiering uten voucher. Det vil si at tjenestetilbyderne får betalt av kommunen pr tjeneste (normert tidsbruk) som er utført.

Servicekontorene vil fortsatt være ansvarlig for fastsettelse av hvor mange timer og hva slags tjenester den enkelte bruker skal tildeles (dette er også praksis i dag). Ansatte ved servicekontoret må videre besøke brukerne og foreta den konkrete vurdering av behov for hjemmehjelpstjenester. I den forbindelse må ”behovsbedømmeren” informere brukeren (evt. brukerens foresatte) om tjenestetilbud, tjenestetilbydere og hvordan brukeren skal kunne velge tjenestetilbud.

Kommunen må videre ha en *egen* organisatorisk enhet for praktisk hjelp i hjemmet atskilt fra resten av avdeling for hjemmetjenester, både økonomisk og administrativt. Dette vil og kunne innebære at denne enheten må sørge for å skaffe egnede kontorer etc. på egen hånd. Enheten må skilles ut fordi den vil operere i konkurranse med private tjenestetilbydere. Det foreslås videre at enheten gis anledning til å tilby tilleggstjeneste til brukerne mot betaling. Kommunen kan også vurdere om denne enheten skal organiseres som et kommunalt foretak med eget styre. Dette vil bl.a. innebære at ansvarsområdet for resultatansvar og også for enhetsstyrene i de ulike sonene for hjemmetjenester ikke lenger vil omfatte praktisk hjelp i hjemmet.

Private tjenestetilbydere

Med over 4 000 brukere av hjemmebaserte tjenester i Trondheim kommune skulle det være et stort marked for private tjenestetilbydere. Private tjenestetilbydere må autoriseres og det forutsettes at slike virksomheter er registrert som selskap i Brønnøysundregisteret.

Servicekontoret vil formidle bestilling av tjenester fra brukeren til den private tjenestetilbyderen, dvs. at bestillingen fra brukeren til tjenestetilbyder bør gå via servicekontoret. Det bør imidlertid ikke åpnes opp for at private tjenestetilbydere kan velge ut hvilke brukere de vil betjene. Det forutsettes at den enkelte tjenesteleverandør skal være ansvarlig for å dimensjonere kapasiteten. Private tjenestetilbydere kan tilby tilleggstjenester, men det er ikke noe krav at de skal kunne tilby det.

Beregning av stykkpris

Det foreslås at kommunen fastsetter en timepris for de "tildelte" hjemmehjelpstjenestene basert på den kostnader kommunen har for tilsvarende tjenester i dag justert for moms. Timeprisen må da omfatte lønn, sosiale utgifter, arbeidsgiveravgift, moms, utgifter til utstyr for å utføre hjemmehjelpstjenestene inkludert bilhold. Timeprisen vil også måtte omfatte transport til og fra brukeren og tid til administrasjon mm. Eksempelvis dersom en bruker tildeles 1 time hjemmehjelp 2 ganger i uker må tjenestetilbydere kompenseres med 2 ½ time derav 2 til hjemmehjelp, 20 minuttet til transport og 10 minutter til administrasjon. Dette vil være en modell for innsatsstyrt finansiering og kriteriene og vektene i denne modellen bør revideres årlig.

Tilleggstjenester

For tjenester ut over det som brukeren har fått tildelt (og som inngår i Trondheim kommunes informasjon om praktisk hjelp i hjemmet, foreslås det at tjenestetilbyderen selv kan fastsette stykkpris evt. timepris. Det foreslås videre at brukeren betaler direkte til tjenestetilbyderen for slike tjenester. Eksempel på denne type tjenester er storrengjøring, stryking, utvendig vinduspuss, hagearbeid, servering og "vaktmestertjenester". Gjelder det *mer av* de tjenestene som inngår i Trondheim kommunes kvalitetsstandard foreslås det nyttet samme timepris som for de tildelte tjenestene

Informasjon til brukerne

Trondheim kommune bør utforme og distribuere en brosjyre der tilbudet om hjemmehjelpstjenester presenteres. I brosjyre bør de kommunale tjenestetilbyderne (eget foretak) og private tjenestetilbydere gis en kortfattet og likeverdig presentasjon. Kvalitetsstandarder for hjemmehjelpstjenester bør beskrives. Kvalitetsstandarder for tilleggstjeneste kan også beskrives. Prisene for de ulike tjenestene bør også oppgis.

Brukerne informeres om hvordan de kan velge og eventuelt skifte tjenestetilbyder både i brosjyren og når kommunens "behovsbedømmer" besøker brukeren. Brosjyren om tilbud om praktisk hjelp i hjemmet skal revideres årlig. Tjenestetilbyderne kan utforme egne brosjyrer og informasjonsmateriell i tillegg.

Brukervalgsordning

Brukerne bør kunne skifte tjenesteleverandør med 1 måneds varsel. Begrunnelsen for å ha så vidt lang "oppsigelsestid" er at tjenestetilbyderne skal få tilstrekkelig tid til å omstille seg og forberede seg på nye brukere. Brukerne må henvende seg til kommunen ved det aktuelle servicekontoret for å gi beskjed om hvilken tjenestetilbyder de ønsker. Brukerne kan også gi beskjed til "behovsbedømmeren" fra kommunen om hvilken tjenestetilbyder de ønsker.

Kvalitetssikring og kontroll

En sentral del av kvalitetssikringen foregår ved at brukerne kan velge tjenestetilbyder. Kommunen har imidlertid ansvaret for kvaliteten på hjemmehjelpstjenestene og servicekontorene bør gjennomføre årlige brukerundersøkelser (som nå) og i tillegg foreta stikkprøver av kvalitet. For å kontrollere at tildelte tjenester faktisk blir utført bør både brukere og tjenestetilbyderne krysse av på hvert sitt forhåndsoppsatte skjema for tildelte timer satt opp som sendes til kommunen kvartalsvis.

Opplegg for innføring av frie brukervalg

For å sikre seg at det blir private tjenestetilbydere bør kommunen vurdere å tilby et gratis opplæring i hjemmehjelpstjenester for interesserte. Kommunen bør også være behjelpelig i forbindelse med etablering av nye virksomheter i form av veiledning, eventuelt etableringsstøtte og etablering av kontakt med fylkeskommunalt / statlig støtteapparat.

Da det alltid vil kunne være vanskelig for nye tjenestetilbydere å komme seg inn på markedet bør kommunen ved oppstart av ordningen overføre halvparten av brukerne til private tjenestetilbydere slik at disse også kan få inntekter helt fra starten av. Servicekontoret kan velge ut hvem som skal overføres til private tjenestetilbydere eventuelt etter samtale med brukerne.

7.2.3 Konsekvensene for lokaldemokratiet i Trondheim kommune

Dette avsnittet bygger på sammendrag av referater fra intervjuer med politikere og sektoransvarlige i kommunen. Ingen av våre informanter uttalte seg på vegne av andre enn seg selv som privatperson. Blant politikerne var det noen som var svært skeptiske til innføringen av frie brukervalg etter den modeller vi la fram. Alle var likevel enige i at det var mulig å vurdere konsekvensene for lokaldemokratiet av en *eventuell* innføring av en brukervalgsmodell, enten man støttet modellen eller ikke. Dette avsnittet er et sammendrag av de reaksjoner vi fikk i Trondheim kommune.

Skolesektoren

I Trondheim kommune ble det gjennomført personlig intervju med tre politikere henholdsvis kommunalrådene fra Krf (varaordfører), Venstre og Arbeiderparti. I tillegg er administrativ stab innen skolesektoren intervjuet. Intervjuene med kommunalrådene tok i overkant av en halv time. Både de modellbeskrivelse og intervjuguide var sendt ut på forhånd. I politikergruppen var det ikke alle som hadde fått satt seg godt nok inn i modellene og spørsmålene. Det ble redegjort kort for modellene i forkant av intervjuet med politikerne.

Hver av intervjuene tok omlag en time og ble tatt opp på minidisk. Under gjennomgårs tema for tema og spørsmålene og svar under hvert tema. Politikernes synspunkter er referert først, deretter er administrasjonens synspunkter gjengitt.

Ønsker ikke fullstendig fristilling av skolene – Politikerne ville få mindre å gjøre med administrative saker

Kommunalrådene var enige om at frie brukervalg i utgangspunktet ikke forandret rollen til administrasjonen da de ikke forholdt seg direkte til rektorene. De så likevel så vidt mange problemer knyttet til innføring av en slik ordning, bl.a. knyttet til labilitet, sprengte skoler og forhold til bydelsutvalg, at de vurderte det vanskelig å forutsi hvordan forholdet til administrasjonen ville bli.

Kommunalrådene så ikke for seg at de skulle overlate den enkelte skole helt til seg selv dersom de for eksempel hadde problemer med å få nok elever. Som ansvarlige politikere måtte en gå inn i forhold til den enkelte skole dersom dette ble problematisk. Kommunalrådene var videre opptatt av at fritt skolevalg berørte mye mer enn kun selve undervisningen. Skolene er i dag en viktig del av nærmiljøet og bomiljøene – fritt skolevalg vil utfordre nærmiljøpolitikken og kan ikke ses på som en isolert skolesak.

Administrasjonen trodde ikke at forholdet til politikere ville endre seg direkte i forbindelse med valg av skole – det er jo i dag allerede mulighet for å klage på skoleplassering da dette oppfattes som et enkeltvedtak. Administrasjonen så imidlertid for seg at politikerrollen kunne endre karakter som resultat av at noen skoler fikk større oppslutning (ble valgt) enn andre – mot å fokusere i større grad på innholdet i skolen enn på kronebeløp.

Administrasjonen trodde også de ville få mindre å gjøre med politikere innen administrative saker og budsjett og mer i forhold til kvalitetskontroll og formidling av kvalitetsutvikling ved den enkelte skole. Administrasjonen så også for seg at de i større grad måtte utvikle individuelle strategier for den enkelte skole. Det ville bli en utfordring for sektoradministrasjonen å synliggjøre for politikere hva en endring i elevbaserte tildelingen vil kunne bety for kvaliteten ved skolene. Administrasjonens mente videre politikere ville sette mye inn på å bedre forholdene ved en skole dersom den av en eller annen grunn ikke ble valgt av foresatte og elever. Politikerne ville i en slik situasjon pålegge rådmannen å følge en slik situasjon opp.

Verken politikere eller administrasjonen så for seg at de folkevalgte ville fraskrive seg ansvaret for utviklingen ved den enkelte skole dersom man innførte frie brukervalg.

Politisk utfordrende diskusjoner knyttet til kvalitetsbegrepet – Fritt skolevalg vil kreve en annen form for resultatinformasjon

Kommunalrådene mente man kunne regne med økt politisk oppmerksomhet mot tjenestetilbudene som omfattes av frie brukervalg (eksempelvis for fastsetting av kvalitetsstandarder og opplegg for kontroll).

Kommunalrådene oppfattet at det med like konkurransevilkår ville utvide den politiske rollen og så for øvrig for seg at det kunne være positivt for skolene om å konkurrere om å bli best. Det var imidlertid viktig at en unngikk mytedannelser om den enkelte skole.

Flere av kommunalrådene så for seg at det kunne bli politisk utfordrende diskusjoner knyttet til kvalitetsbegrepet knyttet til offentliggjøring av klasseresultater og videre at frie brukervalg da i en situasjonen i visse bydeler med høye innvandrerkonsentrasjoner kunne medføre høye konfliktnivå.

Kommunalrådene så ikke at det ville bli sterke konflikter mellom de som støttet private og de som støttet kommunale skoler. Konflikten går heller på om det ville reises tvil om standarden på den offentlige skolen, og om likebehandling av den offentlige og private skolen.

Kommunalrådene var enig om at dette ville bli en svært viktig sak. Skolen er en viktig del av livet i byen og av den kommunale tjenesteproduksjon og dette vil kunne bli en typisk valgkamp-sak.

Administrasjonen mente tjenester som var omfattet av frie brukervalg ville få økt politisk oppmerksomhet og at det vil kreve en helt annen form for informasjon om resultatene ved skolene til brukerne enn det en har i dag. Forhåpentligvis vil dette føre til en politisk debatt om kvaliteten i skolen, og mindre grad av debatt om hvor dårlige skolebygningene er.

Administrasjonen så at ressurstildelingen til den enkelte skole måtte bli basert på tre tildelingskriterier; det første kriteriet skulle dreie seg om småskoler og spesialundervisning, det neste kriteriet skulle dreie seg om sosiodemografiske faktorer og det tredje skulle vært antall elever i ulike klassetrinn. Uten en slik fordelingsnøkkel ville skolene i realiteten ikke få likeverdige konkurransevilkår ut fra sine forutsetninger og utfordringer.

Administrasjonen var usikker på om det ville bli sterke konflikter mellom de som støttet private og de som støttet kommunale skoler. De hadde imidlertid notert seg at politikerne var svært delte i høringen av friskoleloven. Høyresiden med Kristelig folkeparti, Venstre, Fremskrittspartiet og Høyre støttet lovforslaget mens venstresiden med Arbeiderpartiet og Sosialistisk Vensterparti gikk imot. Lovforslaget går imidlertid ut på at en skal ta utgangspunkt i kommunenes økonomi og det kommunale nivået når det gjelder støtte til privatskoler. Dette skulle bety at den politiske debatten her skulle dreie seg om innhold og kvalitet og ikke om penger.

Administrasjonen var i utgangspunktet usikker på om velgerne ville oppfatte dette som en viktig sak. De som ikke får plass på den skolen de ønsker vil nok delta i denne debatten. Når det gjelder politikerne og om en også inkluderer lærerorganisasjonene, så vil dette uten tvil bli en svært viktig politisk sak.

Kommunen kan miste troverdighet som nærmiljøaktør – dersom mange velger frittstående skoler kan kommunens legitimitet som tjenesteproducent svekkes

Kommunalrådene mente at kommunen kunne miste troverdighet som nærmiljøaktør ved innføring av frie brukervalg også fordi at en da ikke var nok opptatt av sammenheng mellom skole, SFO og bomiljøet. Kommunen kunne også miste troverdighet ved at de overlot til den enkelte foresatte å støtte nærskolen og ikke til fellesskapet. Enkelte av kommunalrådene mente også at kommunen kunne miste troverdighet dersom det spredte seg en oppfating om at det var skoler med ulik kvalitet i kommunen. Andre mente at en gjerne måtte ha tillit til at foreldrene kunne velge det som var best for barna sine og at en overføring av dette valget til foreldrene ville styrke legitimiteten.

Noen kommunalråder mente at kommunens legitimitet som tjenesteprodusent ville bli svekket dersom ble opprettet mange private skoler som foreldrene valgte. Andre mente at kommunen tålte en noe større andel private skoler uten at det truet kommunens legitimitet som tjenesteprodusent.

Administrasjonen trodde at den politiske legitimiteten ville avhenge av hvordan kommune klarte å oppfylle kravene i forhold opplæringsloven og i liten grad om det blir innført ordninger med frie brukervalg. De alle fleste antas uansette å velge sin nærscole. Kommunens troverdighet vil så og falle på hvordan politikerne og kommunen følger opp eventuelle skoler som taper på denne ordningen. De mente det ville gi en helt annen lokal debatt dersom frie brukervalg ble innført etter initiativ fra nasjonale myndigheter.

Dersom mange valgte seg bort fra den kommunale skolen og over til den private, mente administrasjonen at kommunens legitimitet som tjenesteprodusent ville bli svekket. For øvrig ville legitimiteten avhenge av den dokumentasjon som frambringes om resultatene i de kommunale skolene.

Politikerrollen som generalist og partipolitiker ville bli fremmet⁹³

Administrasjonen så for seg at den politiske generalisten og partipolitikeren ville bli fremmet, mens husholderen ville bli utfordret. En så videre for seg at det vill komme politikere som ville legge prestisje i at den kommunale skolen skulle være fullt på høyde med eventuelle private skoler.

Hjemmehjelp

I Trondheim kommune ble det gjennomført personlig intervju med tre politikere hhv. kommunalrådene fra Krf (varaordfører), Venstre og Arbeiderparti. I tillegg er administrativ stab hjemmebaserte tjenester intervjuet. Hver av de to intervjuene tok i overkant av en halv time. Både modellbeskrivelse og intervjuguide var sendt ut på forhånd. I politikergruppen var det ikke alle som hadde fått satt seg godt nok inn i modellene og spørsmålene.

Under gjennomgåas tema for tema og spørsmålene og svar under hvert tema. Kommunalrådenes synspunkter er referert først, deretter er administrasjonens synspunkter gjengitt.

93 Her presenterte vi fem politikerroller for våre informanter og ba om en kommentar på hvilke av disse de mente kunne bli mer/mindre aktuelle som følge av en innføring av frie brukervalg. De fem politikerrollene: Den politiske generalisten, ombudspolitikeren, partipolitikeren, sektorpolitikere og husholderen. Disse er nærmere beskrevet i intervjuguiden som ligger vedlagt denne rapporten.

Større fokus på minimumsstandarder og kontraktsforhold – Man bør ikke frata politikerne ansvaret for å definere kvalitet

Kommunalrådene mente at frie brukervalg ikke ville innebære store forskjeller i deres forhold til administrasjonen. Vi forholder oss til rådmannen (i denne sammenheng menes det en av hans kommunaldirektører) og dette vil ikke bli endret. De antok likevel at det ville bli større fokus på minimumsstandarder og kontraktsforhold (og i dette ligger godkjenning / autorisasjon av tjenestetilbyder). Vi vil jo fortsatt ha brukerundersøkelser som sier noe om hvor gode tjenestene er. Ombudsrollen vil vi fortsatt kunne utøve.

Kommunalrådene var opptatt av at det ville bli stilt større krav til politikerne i forhold til å holde ombudsrollen igjen i forhold til vedtatte normer og standarder, og å opplyse om at dersom en var misfornøyd så fikk en skifte leverandør eller kjøpe tilleggstjenester. Når det gjelder klager på at en får for få timer til hjemmehjelp regnet ikke kommunalrådene med at det ville bli noen forskjell fra dagens situasjon. I Trondheim lå en i utgangspunktet dårlig an.

Administrasjonen trodde at det ville bli økt fokus på kvalitet fordi en må melde tilbake til politikerne om brukerne er fornøyde og videre om det er mange som skifter tjenesteproducent. Noe av siktemålet er at man ikke fratar politikerne ansvaret for å definere kvalitet. De må lage kvalitetsbeskrivelsen for det er jo fortsatt slik at kommunen skal innvilge / tildele brukere. Men det vil i større grad være opp til brukerne å definere hva de mente med fornøydhet – og det vil være enklere å sammenligne alternative tjenesteenheter. De folkevalgte overlater kvalitetsvurderingen i større grad til brukerne.

Administrasjonen mente videre at det kunne være en mulighet for endring i forholdet mellom kommunens innbyggere (og brukerne av tjenestene) og de folkevalgte. I dag er det slik at dersom en er misfornøyd med noe kan en lett ta kontakt med politikerne og klage på det kommunale tilbudet, men ved frie brukervalg får en mulighet for å bytte leverandør av tjenester slik at en kan sammenligne.

Større grad av ulikhet ville medføre politisk debatt – Mange vil nok oppfatte frie brukervalg som en del av en konkurranseutsetting

Kommunalrådene gav uttrykk for at det allerede var sterk fokus mot kvalitetsstandarder og at frie brukervalg ikke ville endre noe særlig på dette. De så likevel for seg at politikken ville endre seg og at fokus ville bli rettet mot grensen der kommunens ytelser stoppet, og der de private ytelsene tok over, og mot standarder. Det var også synspunkter om at hjemmehjelp ville få økt oppmerksomhet fordi noen ville oppleve systemet for frie brukervalg som komplisert og at noen vil slå politisk mynt på dette.

Kommunalrådene antok at den politiske debatten om eldreomsorg / helse- og sosialtjenester ville øke og samtidig bli mer komplisert – men ikke at den ville miste helhetsgrep.

Kommunalrådene mente at likeverdige konkurransevilkår ikke ville bli noe sentralt politisk tema. Her viste man til anbudsprosesser der Nordlandia og kommunen hadde konkurrert tidligere. Kommunalrådene stolte på at administrasjonen var profesjonelle og kunne tilrettelegge for likeverdige konkurransevilkår.

Kommunalrådene var enige og samstemte om at muligheten for større grad av ulikhet gjennom tilbudene av tilleggstjenester ville medføre stor politisk debatt. Noen ville hevde at kommunen

autoriserer forskjellsbehandling. Det vil bli et sterkt press mot politikerne om å øke minstestandardene slik at forskjellene blir mindre. Kommunalrådene antok videre at hele grunntanken bak eldreomsorgen ville bli trukket inn i debatten – om det offentlige kun skal tilby sikkerhetsnettet eller om det offentlige skal tilby likhet for alle som en del av den offentlige tryggheten.

Kommunalrådene var klare på at det her ville komme en tilbakevendende debatt om privatisering. Kommunalrådene var enige om at dette generelt ville være en viktig sak både blant politikerne og blant velgerne.

Administrasjonen mente hjemmehjelpstjenester trolig ville få økt oppmerksomhet som følge av innføringen av frie brukervalg. - Mange vil nok oppfatte dette som en del av en konkurranseutsetting. Når en får private aktører som får kontrakter på vegne av kommunen så vil det automatisk medføre økt oppmerksomhet. Det ville bli stor oppmerksomhet om konkurransen mellom den private tilbyderen og den kommunale tilbyderen, men samtidig så burde ikke det frata kommunens oppmerksomhet i forhold til brukerbehov og tilgjengelighet til tjenestene. Uavhengig av brukervalg vil det med utskilling av den nye enheten føre til tydeligere tjenester – et skille mellom personlig hjelp og praktisk hjelp. Forhåpentlig vil dette bøte på noe av kritikken mot kommunen om at den ikke har klart å følge opp de vedtakene som er fattet om f.eks. rengjøring.

Administrasjonen trodde det kunne være en fare for at fokus går bort fra brukernes behov mot tjenestetilbydere. Samtidig er det slik at det er servicekontoret som tildeler tjenestene – så dette vil ikke forandres. Det vil bli stor oppmerksomhet mot kvalitet og da vil konkurransen mellom den kommunale og den private tjenesteyteren være i fokus - særlig hvis det er mange som skifter leverandør. Brukerne ville være opptatt av om det var kommunale tilbydere eller private tilbydere. De fleste brukerne er eldre og uvant med å få private aktører inn i hjemmet sitt – de er vant med de kommunale og har ofte mest tillit til disse. Dette kan bidra til at den kommunale tjenestetilbydere ble valgt i stedet for den private. Administrasjonen mente imidlertid også at tradisjon og pålitelig kunne slå begge veier. Tradisjonelt oppfattes kommunen som pålitelig, men det har også vært mye støy rundt det at kommunen ikke har levert det de har lovet. Dette vil kunne medføre at private tjenestetilbydere ble valgt.

Administrasjonen mente videre at det kunne bli politisk debatt om hensynet til likhet. Kommunen har jo definert helt klart hva som ligger i de kommunale oppgavene i forhold til hyppighet – likevel vil det være en grenseoppgang her – det er jo slik i dag også at tilleggstjenester kan en kjøpe seg hver og en. Kommunen vil legge til rette for at en kan kjøpe seg ulikhet – og det er også siktemålet. Mange eldre har gitt uttrykk for at de ønsker tjenester fra et firma som er godkjent av kommunen, fordi at det da er mye tryggere å benytte et slikt firma. Når tjenesteyteren likevel er i hjemmet, vil det være billigere for brukeren å kjøpe tilleggstjenester da enn å leie inn et annet firma. Administrasjonen oppfattet det slik at det er en politisk hensikt å legge til rette for at brukerne skal kunne kjøpe tilleggstjenester – og dermed ulikhet.

Administrasjonen var noe usikker på om det ville bli en debatt mellom de som støttet private tilbydere og de som støttet kommunale fordi det i prinsippet er brukerne som velger tjenesteproducent – den makten er jo flyttet til brukeren. I forbindelse med den politiske behandlingen av saken om innføring av frie brukervalg for hjemmehjelp var det en diskusjon og venstresiden mente at frie brukervalg kun var et nytt ord for konkurranseutsetting.

Administrasjonen trodde ikke innføringen av frie brukervalg ville bli noen stor politisk sak. De antok at den største diskusjonen var tilbakelagt etter debatten om konkurranseutsetting av deler

av renholdsverket og da en skulle konkurranseutsette to sykehjem. Det er imidlertid en mulighet for at diskusjonen kommer ved iverksetting. Det vil jo være et sterkt politisk fokus på saken og på om de private tilbyderne klarer å tilby den kvaliteten som kommunen forutsetter.

Kommunalrådene mest skeptiske til rikspolitisk føringer ved innføring av frie brukervalg

Kommunalrådene hadde til noe ulike synspunkter med hensyn til kommunens legitimitet. En mente at legitimiteten ville bli styrket fordi flere ville få tilfredsstilt sine behov og det vil bli mindre misnøye i befolkningen. En vil ikke miste legitimiteten dersom en legger opp til et system som gjør at folk kan velge selv. En annen mente at frie brukervalg ikke medførte økte ressurser og dermed ikke flere fornøyde brukere og at legitimiteten derfor ikke ville bli styrket.

Kommunalrådene var klare på at dette ville de helst bestemme selv om dette kunne løst noe av det lokalpolitiske presset. De vurderte det slik at kommunen og lokalpolitikere ville bli umyndiggjort dersom dette ble avgjort av rikspolitikerne – da kunne de også fastsette standardene og alt kunne overføres til staten.

Administrasjonen trodde brukerne vil oppleve at kommunens politiske legitimitet ble styrket gjennom at en åpner for større valgmulighet og at en styrer mer på det med kvalitetsbeskrivelse og oppfølging av den tjenesten som skal utføres på vegne av kommunen. Mye vil imidlertid avhenge av oppfølging av kontrakten og tjenesten. Åpning for større mangfold vil bli oppfattet positivt. Erfaringer fra den private sykehjemsfronten i Trondheim er jo positiv – mens det er så mye støy i resten av landet. De trodde ikke dette ville ha særlig stor betydning om initiativet kom fra rikspolitikerne eller fra kommunen. De mente innbyggerne ikke ville oppfatte forskjellen som viktig.

Kommunalrådene mente at det var flere forhold som ville berøre kommunens legitimitet som tjenesteproducent. På den ene siden ville legitimiteten svekkes av at kommunen ikke var monopolist lengre og fordi det kommunale ansvaret blir noe uklart. I tillegg vil kommunens legitimitet kunne svekkes fordi ordningen vil være mer komplisert enn dagens ordning. På den annen side vil tilliten til den totale eldreomsorgen kunne øke dersom en får bedre tjenester. I utgangspunktet er folk opptatt av hvilke tjenester de får ikke hvem som utfører tjenestene. Samtidig var det enighet om at ustabilitet og stadig skifting av tjenestetilbydere og system ville svekke legitimiteten og brukernes opplevelse av trygghet.

Administrasjonen trodde at kommunens legitimitet som tjenesteproducent ville avhenge av om en taper ”kunder” eller ikke.

*Ulike syn på konsekvensene for rollen som ombudspolitiker*⁹⁴

Kommunalerådene var enige om at ombudspolitikerens rolle ville bli svekket mens den politiske generalisten og partipolitikerens rolle ville bli styrket. De var for øvrig av den oppfatning at partier ute på vingene ville kunne skåre godt i en slik sak.

Fra administrasjonens side trodde en at innføring av frie brukervalg vil fremme den politiske generalisten fordi denne vil være offensiv og tilrettelegge for innbyggerne. Videre antok administrasjonen at ombudspolitikerens rolle ville bli svekket fordi det ble mindre kontakt med brukerne – brukeren skifter bare leverandør og politikerne kommer ikke så tett på. Administrasjonen mente også at dette ville bli en ny sak for partipolitikerne.

7.3 Kristiansand kommune

7.3.1 Politisk og administrativ organisering i Kristiansand kommune

Kristiansand kommune⁹⁵ har omlag 75 000 innbyggere og er et regionsenter som hver arbeidsdag mottar 11.000 pendlere fra andre kommuner.⁹⁶ Nærmere halvparten av arbeidsstyrken i kommunene Songdalen, Søgne og Vennesla har sitt arbeidssted i Kristiansand.⁹⁷

Fram til 1993 var kommunen organisert med etater som hver hadde en sentral faglige, personalpolitiske og økonomisk ledelse. I 1993 ble det etablert et finansieringssystem med budsjettammer med objektive kriterier. Systemet bygde på en oppdeling av kommunen i fire bydeler⁹⁸.

Fra 1. mars 2002 ble dette systemet erstattet med en organisasjon med flat struktur og resultatenheter. Dette er en tonivåmodell der resultatene rapporteres til sektordirektører som hører til hvert sitt hovedutvalg (styre). Helse- og sosialsektoren er en av ni sektorer i kommunen.⁹⁹ Kommunen har fortsatt fire bydeler, men de har ingen tverrfaglig administrasjon

94 Her presenterte vi fem politikerroller for våre informanter og ba om en kommentar på hvilke av disse de mente kunne bli mer/mindre aktuelle som følge av en innføring av frie brukervalg. De fem politikerrollene: Den politiske generalisten, ombudspolitikerens rolle, partipolitikerens rolle, sektorpolitikere og husholderen. Disse er nærmere beskrevet i intervjuguiden som ligger vedlagt denne rapporten.

95 Kommunegrensene ble sist endret da kommunene Oddernes, Randesund og Tveit ble innlemmet i Kristiansand 1.1. 1965.

96 Kilde: SSB, Folke og bolig tellingen 2001.

97 Kilde: Karlsen 2000:72.

98 De fire bydelene: Vågsbygd, Sentrum, Lund og Randesund/Tveit

99 De andre åtte enhetene som regnes som sektorer er: Rådmannens stab, Skoleetaten, Barnehageetaten, Kultur, Teknisk, Eiendom og utvikling, Administrasjon og Bykassen.

selv om man har beholdt bydelenheter med ansvar for utviklingshemmede, fritidsaktiviteter, eldrecenter og bydelsbiblioteker.

Budsjettet for Helse- og sosialsektoren er på ca. 1,3 mrd. kroner og det jobber ca. 2600 personer (ca. 1400 årsverk) i sektoren. Helse- og sosialsektoren har en stab på 15 ansatte og ledes av en Helse- og sosialdirektør som forholder seg til rådmannen i administrasjonen og Helse- og sosialstyret på politisk nivå. Innen sektorens ansvarsområder er det 34 resultatenheter. Alle resultatenheterne unntatt sosialkontoret og barnevernet har aktiviteter i hver av de 13 omsorgstjenestene¹⁰⁰, eventuelt i bydelene. Hver omsorgstjeneste består av sykehjem, hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Lederne for hver av de operative omsorgstjenestene møtes hver 14. dag. Ellers er det også tverrfaglige møter og fagnettverksmøter innenfor Helse- og sosialsektoren.

Det er kun Helse- og sosialsektoren som har en bestiller-utfører modell (BUM) i kommunen. Enheten med ansvar for bestillerfunksjonen har fått navnet "Enhet for behovsvurdering og tjenestetildeling" (EBT) og har 20 årsverk. EBT tildeler tjenester som tilsvarer 60% av sektorens budsjett.¹⁰¹ (Blant tjenestene som er unntatt er jordmor, lege, barnevern og sosialhjelp.) Når EBT utreder en bruker for en omsorgstjeneste tildeles brukeren også en av tjenesteenhetene – og i de fleste tilfeller innen den sonen vedkommende bor. Men man forsøker også å vurdere kapasitetssituasjonen ved flere sykehjem når en pleietrengende skal overføres til et sykehjem.

Helse- og sosialsektoren har innført såkalt innsatsstyrt finansiering (ISF) for de fleste av omsorgsoppgavene.¹⁰² Dette innebærer at det er bestemt kostnadsdrivere som speiler de faktiske kostnadselementene for hver tjeneste. Fordelingen av de økonomiske rammene er basert på historisk forbruk, men rammene stilles kun til disposisjon for bestillerenheten (EBT). EBT vurderer om brukeren oppfyller kriteriene for å få tjenesten og frigjør ressurser i henhold til de tjenester EBT mener brukeren har krav på. Enhetenes forbruk av ressurser beregnes ved hjelp av kostnadsdriverne. Det er lagt vekt på synliggjøre de resultatenheter/soner som holder rammene og riktig kvalitetsnivå. Går forbruket over rammene tar man dette opp med resultatenhetsleder som har en lederkontrakt med sektordirektør. En av intensjonene med ISF er at politikerne skal ta ansvaret for å vurdere forholdet mellom kvalitet, tjenestevolum og bevilgninger - ikke bar under budsjettbehandlingen – men også i løpet av budsjettåret når eventuelle ressursmangler måtte melde seg.

100 Omsorgssektoren er organisert i 13 omsorgstjenester Grim, Indre Vågsbygd, Ytre Vågsbygd, Kongsgård, Kvaderaturen nord, Kvaderaturen øst, Kvaderaturen sør, Nedre Lund, Randesund, Strai, Strømme, Tveit og Valhalle.

101 Man må søke EBT om å få følgende tjenester: sykehjemsopphold hjemmesykepleie psykiatrisk sykepleie rehabilitering hjemmehjelp/praktisk bistand/opplæring hjelp til funksjonshemmede kommunal servicebolig brukerstyrt personlig assistent trygghetsalarm omsorgslønn støttekontakt avlastning plass på dagsenter for eldre eller utviklingshemmede hjelp for barnets skyld

102 ISF er innført for hjemmesykepleie, hjemmehjelp, psykisk sykepleie, støttekontoret, omsorgsboliger, personlig assistent, sykehjem og for tjenester for utviklingshemmede.

Politikerne i Helse- og sosialstyret mottar tertialrapporter fra resultatene som viser eventuelle budsjettavvik i forhold til totalt forbruk for de ulike tjenester. Administrasjonen har i tillegg månedsrapporter fra resultatene.

Kristiansand vil i følge kommunens plandokumenter ha en økning på 247 personer i alderen fra 80 år og eldre fra 2002 til 2006. Dette innebærer at denne gruppens andel av den totale befolkningen vil øke med 8.4%. Ca. 70% av tjenestene rettet mot eldre går til denne gruppen. Det var i 2002 omlag 550 plasser på sykehjemmene, og i tillegg omlag 40 på aldershjem. Kristiansand kommune har sine plasser med heldøgnspleie hovedsakelig i institusjon (i sykehjem, og få i omsorgsboliger).

Ett kommunalt sykehjem har vært gjennom en anbudsrunde i konkurranse med private og vant da denne konkurransen: For tre år siden, da Vågsbygd-tunet var nytt, ble sykehjemstjenesten lagt ut på anbud. Kommunens anbud var da klart lavest i pris og derfor gikk oppdraget til kommunen selv. Hadde ikke det skjedd, f.eks. fordi man ønsket en privat tilbyder på prinsipielt grunnlag, ville de andre kommunale sykehjemmene trolig krevd differansen mellom de private og det kommunale anbudet som driftstilskudd. I ettertid har sykehjemmet gått med underskudd, men det har også de andre sykehjemmene i kommunen i samme periode. Underskuddet førte til at Vågsbygd-tunet ble tilbakeført til vanlig kommunal drift da prøveperioden på to år var ute. Nå legges det ut på anbud igjen, sammen med tilhørende serviceboliger og hjemmebaserte omsorgstjenester. (Resultatenhet "Indre Vågsbygd".) Kommunen vil denne gang ikke levere eget anbud. Kvalifiseringsrunden var klar i januar og en arbeidsgruppe der rådmannen er med, utarbeider nå anbudsdokumentene som skal sendes til de kvalifiserte tilbyderne. Politikerne bestemmer her hvor mye informasjon de skal få og hvor mye de ellers skal være med å bestemme i prosessen. Det var i januar ennå ikke avgjort om vinneren skulle benytte den kommunale bygningsmassen.

I følge befolkningsprognosene til Kristiansand kommune ventes det at antall eldre over 80 år vil vokse med 8,6% mellom 2002 og 2006 og hele 12% fram til 2014. Samtidig går en relativt lav andel av Kristiansands driftsutgifter i dag til omsorgstjenester i forhold til andre byer, og i forhold til landsgjennomsnittet.¹⁰³ Dette taler for at kommunen vil måtte øke sin kapasitet når det gjelder omsorgstjenester for eldre de nærmeste årene. I 2003 vil kommunen tildele en privat enhet ansvaret for store deler av eldreomsorgen i én av kommunens tretten omsorgssoner – de andre 12 drives i kommunal regi.

Det er altså et voksende behov for eldreomsorg, omsorgstjenesten har et relativt lavt kostnadsnivå og Kristiansand er i ferd med å få erfaring med eldreomsorg i privat regi.

Med ISF, BUM (bestillerenheten EBT) og selvstendige resultatenheter ligger forholdene til rette for en innføring av en modell for frie brukervalg i Kristiansand. RF har derfor laget en skisse til en modell for frie brukervalg innen omsorgssektoren:

103 Andelen netto driftsutgifter til pleie- og omsorg av totale netto driftsutgifter i Kristiansand kommune var på 27% i 2001 - lavest blant bykommunene i vårt utvalg (33% i Trondheim og 34% i Larvik) og lavere enn landsgjennomsnittet (31%). Kilde: Kostra (tall fra 2001).

7.3.2 Tenkt modell for frie brukervalg i Kristiansand kommune

Nedenfor beskrives hvordan en modell for frie brukervalg kan innføres på tre områder innen omsorgssektoren i Kristiansand kommune: Hjemmehjelp/praktisk, bistand, hjemmesykepleie og sykehjem.

Hjemmehjelp/praktisk bistand

Det kunngjøres at bedrifter/enkeltmannsforetak kan få autorisasjon som ”kommunalt godkjente hjemmehjelper”. I motsetning til hjemmesykepleie, stilles det her ikke strenge krav til soliditet eller omsetningsnivå. Enkelt personer oppmuntres til å søke om autorisasjon og det vil legges vekt på evnen til å tilby en stabil og god tjenesten gjennom hele kontraktsperioden. Når brukeren (evt. pårørende, verge eller hjelpeverge) søker, vil EBT avgjøre hvorvidt brukeren oppfyller kriteriene for å få hjemmehjelp, og vil – i så fall – meddele brukeren dette samt informere om at brukeren kan velge fritt om han/hun vil bruke det kommunale tilbudet eller en kommunalt godkjent hjemmehjelper. Med vedtaket skal det følge med en informasjon om hva hjemmehjelpstjenesten omfatter, hvilken omsorgssone den enkelte bruker tilhører samt en liste med navn og telefonnummer over alle kommunalt godkjente hjemmehjelpere (bedrifter/enkeltmannsforetak) med ledig kapasitet innen bydelen som brukeren bor i. Informasjonen om de kommunalt godkjente hjemmehjelperne kan være tabellarisk, slik kommunens informasjon til bevegelseshemmede om tilgjengelighet til offentlige og private tjenestetilbud er i dag. Både de kommunale og de kommunalt godkjente hjemmehjelpere, får tilby tilleggstjenester til selvkostpris, men disse er positivt avgrenset i en liste satt opp av kommunen. Prisene er imidlertid ikke spesifisert. Men Sosialtjenestelovens krav om at man ikke får ta mer enn selvkost vil gjelde.

Hjemmesykepleie

Det lyses ut og tildeles to kontrakter til private hjemmesykepleieenheter.¹⁰⁴ De private tilbyderne må være sammenslutninger formalisert som en ideell stiftelse, eventuelt som aksjeselskap, og det stilles krav til soliditet og omsetningsnivå for å sikre at tjenesteenheten holder et profesjonelt nivå og kan oppfylle sine forpliktelser gjennom hele kontraktsperioden. Brukeren (og evt. pårørende, verge eller hjelpeverge) får etter at de private er etablert, velge fritt om man ønsker kommunal hjemmesykepleie (og får da tilbud i hjemmehørende omsorgssone) eller et av de to private tilbudene. Når brukeren søker, vil EBT avgjøre hvorvidt brukeren oppfyller kriteriene for å få hjemmesykepleie, og vil – i så fall – meddele brukeren dette samt informere om det kommunale tilbudet og de to private tilbudene. Informasjonen skal være likeverdig for hvert tilbud og skal være forfattet av tjenesteenheten. Finansieringen av driftskostnadene til hjemmesykepleie skjer med kalkylen som ligger i dagen system for ISF. I tillegg gir kommunen støtte til dekning av faste kostnader og administrasjonskostnader et visst

104 Slike enheter finnes trolig ikke i dag. Her forutsettes det at annonseringen om at kommunen vil utlyse slike kontrakter fører til at det dannes private tjenesteenheter som legger inn tilbud. Det forutsettes at flere enn to legger inn tilbud siden det er ønskelig med konkurranse, ikke bare i driftsfasen, men også i anbudsfasen.

antall ganger i året. Dette beløpet fastsettes som en prosentandel av det løpende driftstilskuddet. Det gis ikke adgang til å selge tilleggstjenester.

Sykehjem

Brukere (og evt. pårørende, verge eller hjelpeverge) får velge fritt hvilket sykehjem de ønsker for både heldøgnsstilbud og dagtilbud. EBT vurderer som i dag hvorvidt den enkelte bruker regnes som pleietrengende i forhold til hvert tilbud, og køene styres etter de samme kriterier som i dag, men det er brukeren (evt. pårørende, verge eller hjelpeverge) som avgjør hvilket sykehjem de ønsker plass ved. Brukeren (og evt. pårørende, verge eller hjelpeverge), informeres om ventelistens lengde ved hvert sykehjem og mottar også en presentasjon av hvert sykehjem med en henstilling om å prioritere hvilket sykehjem de ønsker plass ved. Ved innleggelse som regnes som akutte, tildeles brukerne tjenestested som i dag. De nærmeste årene tas det sikte på å utlyse oppdrag for drift av sykehjem til private i takt med veksten i antall eldre pleietrengende. Finansieringen av driftskostnadene til private sykehjem skjer med kalkylen som ligger i dagen system for ISF. Kapitalkostnadene til private sykehjem støttes med et årlig beløp tilsvarende markedsleie for et lokale på størrelse med et kommunalt sykehjem med tilsvarende tjenestevolum. Det åpnes for tilleggstjenester til selvkostpris der kommunen bestemmer hvilke tjenester dette skal være og maksimale brukersatser.

Nødvendig justering av modellen for ISF

Når privat hjemmesykepleiere og hjemmehjelpere får betalt i tråd med satsene i dagens ISF-system bør man trolig omarbeide dagens aktivitetsdrivere i systemet ved at man legger inn en lik sats for reise til alle innen hver bydel. Dette antas å være akseptabelt fordi de private hjemmesykepleierne vil måtte garantere en tjeneste i hele kommunen for å få oppdraget, og fordi de private hjemmehjelperne vil måtte opplyse om hvilken bydel(er) de yter sin tjeneste innenfor.

Med frie brukervalg og private tjenesteenheter sikrer man at kostnadene til både hjemmesykepleie og hjemmehjelp holder seg innenfor de budsjetterte rammer på samme måte som i dag. Avvikssituasjonen overvåkes løpende og man lar EBT foreta en objektiv behovsvurdering for alle pleietrengende samlet for ulike tjenestekategorier i kommunen. Både de kommunale og de private vil konkurrere om *andeler* av de totale budsjettmidler innen sitt tjenesteområde.

Konsekvenser for kvalitetsvurdering og kontrollsystem

Det må utarbeides et særskilt system for kvalitetsovervåking og kontroll i forhold til de private omsorgstjenestene i kommunen. Kvalitetssystemet bør inneholde regelmessige koordineringsmøter mellom de private og kommunale tjenesteyterne og brukerundersøkelser hos både private og kommunale tjenesteenheter.

Det bør også være et system som sikrer at de private hjemmesykepleierne og hjemmehjelperne kontrolleres for å sikre at deres rapporterte tjenesteyting er korrekt med faktisk tjenesteyting. Det antas at dette kan skje gjennom brukerne (evt. pårørende, verge eller hjelpeverge) sin løpende sammenligning av mottatt ytelse med tilsagnet de har fått fra EBT. En årlig redegjørelse fra EBT til alle brukere om hvilke tjenester de har mottatt siste år kan i tillegg bidra til at man ser eventuelle uoverensstemmelser.

Etablering av konkurranse mellom de tjenesteutførende enhetene

Med en modell for frie brukervalg og en driftsfinansiering av private og offentlige tilbud gjennom en modell for ISF, vil de 13 kommunale omsorgstjenestene i kommunen gradvis miste noen brukere til private og til hverandre. Dette gjelder både sykehjem, hjemmesykepleie og hjemmehjelpere. I tillegg vil ledelsen for Helse- og sosialsektoren ikke lenger kunne styre fordelingen av brukere av eldreomsorgstjenester i kommunen. Når brukerne selv bestemmer hvor - eventuelt fra hvem - de ønsker å motta tjenesten, vil dette kunne forlenge ventetiden i forhold til i dag. I dag kan kommunen tildele tjenester fra de enheter som kommunen vet er minst overbelastet. Motvekten til dette, vil være det nye insentiv til effektiv drift og muligheten til finansiering av kapasitetsvekst som ligger i at enhetene konkurrerer om andeler av budsjettammen til hele tjenesteområdet: Blir de ikke attraktive blant brukerne (evt. pårørende, verge eller hjelpeverge), vil de kunne miste brukere som søker seg til dem, og dermed få alvorlige driftsproblemer. For at denne konkurransesituasjonen skal virke etter hensikten, må man akseptere oppsigelser, eventuelt forflyttinger av ansatte til enheter hvor de er mer etterspurt av brukerne. Her må det være regler og prosedyrer på plass for å ivareta brukernes interesser i tilfelle en enhet må avvikle sin virksomhet.

7.3.3 Konsekvensene for lokaldemokratiet i Kristiansand kommune

Dette avsnittet bygger på sammendrag av referater fra intervjuer med politikere og sektoransvarlige i kommunen. Ingen av våre informanter uttalte seg på vegne av andre enn seg selv som privatperson. Blant politikerne var det noen som var svært skeptiske til innføringen av frie brukervalg etter den modeller vi la fram. Alle var likevel enige i at det var mulig å vurdere konsekvensene for lokaldemokratiet av en *eventuell* innføring av en brukervalgsmodell, enten man støttet modellen eller ikke. Dette avsnittet er et sammendrag av de reaksjoner vi fikk i Kristiansand kommune.

I Kristiansand presenterte vi brukervalgsmodellen på et møte i Helse og sosialstyret. Før andre intervjurunde ble modellen også sendt til direktøren for Helse- og sosialsektoren og den ansvarlige for brukervalgsforsøk sentralt i administrasjonen. Deretter ble det gjennomført telefonintervjuer med prosjektlederen i sentraladministrasjonen og tre sentrale politikere i Helse- og sosialstyret.¹⁰⁵

Politikere kan konsentrere seg mer om tjenesteinnholdet og mindre om organiseringen – Det kan bli mer krevende å sikre kvalitet med mer fristilte tjenesteenheter

Alle politikere opplever at det er en god dialog mellom Helse- og sosialstyret og sentraladministrasjonen i kommunen i dag og at denne neppe vil bli dårligere som følge av en innføring av frie brukervalg.

Politikere i Kristiansand har allerede i dag så liten innflytelse på administrasjonen at det er vanskelig å motivere seg. Administrasjonen bruker lang tid på å fremme saker som bygger på

105 SV er ikke representert i styret og det lykkes oss ikke å komme i kontakt med representanten for Fremskrittspartiet.

forslag fra politikere. Med frie brukervalg og enda større avstand til tjenestestedene kan innflytelsen til lokalpolitikere bli enda mindre.

Brukervalg i denne formen (som foreslått her) vil trolig føre til mindre detaljstyring fra politikernes side. Det viktigste vil bli å vurdere overordnede spørsmål som hva kommunen selv bør tilby av tjenester, hvilke egenandeler brukerne må betale og antall aktører i markedet. Eksempel på detaljstyring: I en sak diskuterte Helse- og sosialstyret om man skulle gi en ekstrabevilgning på 300.000 kroner for å opprettholde et aktivitetstilbud på et av sykehjemmene.

Brukerne vil trolig bli mer bevisste hvilke rettigheter de har og kan komme til å klage mer. Det forventes at misfornøyde brukere kan bytte tjenesteleverandør eller klage til kommunen.

Med frie brukervalg kan sentraladministrasjonen oppleve at antall henvendelser fra brukere vil øke. Generelt kan ansvaret til administrasjonen bli utvidet i forhold til i dag, siden det kan bli mer krevende å sørge for at tjenesteenhetene oppfyller bestemte kvalitetsnivåer når tjenesteenhetene er mer fristilte. (Driftsavtalene som må inngås vil ha høyt spesifiserte krav til kvalitet.)

Politikere kan med frie brukervalg konsentrere seg mer om tjenesteinnholdet og mindre om hvordan tjenesten skal organiseres.

Kan bli et press for å akseptere mer ulikhet – Men neppe økt aksept for forskjeller i kvalitetsnivå

Den politiske diskusjonen vil trolig bli mer prinsipiell og vil handle mindre om praktiske løsninger ved de ulike tjenesteenhetene.

Kristiansand har et klientutvalg for pleie- og omsorgssektoren som behandler klager fra brukerne. Det kan dreie seg om klager over for lite hjemmesykepleie eller ønske om en annen form for behandling. Utvalget kan overprøve avgjørelser i bestillerenheten som fastsetter pleiebehov, men det skjer sjelden i praksis. Klientutvalget kan trolig fortsette å fungere etter at frie brukervalg er innført.

Det kan bli et press i retning av å akseptere mer ulike former for tjenestetilbud. Men det vil neppe bli økt aksept for forskjeller i kvalitetsnivå.

Borgerne kan bli usikker på hvem som har ansvaret for tjenestetilbudene – Større valgfrihet kan øke brukertilfredsheten og dermed styrke kommunens legitimitet

Politikerne får mindre innflytelse. Borgerne kan nok i starten bli usikker på hvem som egentlig sitter med ansvaret for tjenestetilbudene. Etter en overgangsperiode der kommunen har gitt god informasjon om organiseringen av tjenesteproduksjonen i kommunen, vil nok dette gå seg til. Å dempe folks forventninger til politikere når det gjelder utformingen av tjenestetilbudene vil være vesentlig. Dette er trolig enklere i skolesektoren enn i pleie- og omsorgssektoren.

Problemet er at staten allerede i dag styrer så mye at kommunens selvstyre er kraftig begrenset. Befolkningens forventninger – og krav – bør i stadig flere saker rettes mot Stortinget og regjeringen, ikke mot lokalpolitikere. Dersom frie brukervalg innføres med statlige

brukergarantier og andre føringer, vil tendensen forsterkes slik at den siste rest av lokalt selvstyre kan forsvinne.

Større frihet til å velge tjenesteleverandør er en verdi i seg selv som vil kunne øke brukertilfredsheten og dermed også styrke legitimiteten til kommunen.

Rollen som ombudspolitiker kan bli mindre sentral – Dersom det blir flere private tilbydere, vil rollen som husholder kunne bli mer sentral¹⁰⁶

Rollen som ombudspolitiker vil trolig bli mindre sentral. Men partiskillelinjene vil nok bety like mye som før og ideologiske forskjeller kan komme tydeligere fram.

Én mente at rollen som ombudspolitiker heller ville forsterkes.

Sektorpolitikere, og betydningen av innsikt i de ulike sektorene, vil trolig være minst like viktig som i dag for lokalpolitikere. Sektorkunnskap vil være relevant når man skal argumentere for et bestemt bevilgningsnivå, eller for å prioritere i de store linjene. (Alle informanter var enige om dette.)

Dersom brukervalgsmodellen innebærer at det vil bli stadig flere private tjenestetilbydere innen pleie- og omsorgssektoren, vil rollen som husholdere bli mer sentral for politikere. ("Husholderen" legger mest vekt på økonomistyring og effektiv ressursbruk. De er skeptisk til politikere med hjertesaker og til ombudsrollen.)

7.4 Larvik kommune

7.4.1 Politisk og administrativ organisering i Larvik kommune

Larvik kommune har omlag 41 000 innbyggere og er resultatet av en sammenslåing i 1988 av gamle Larvik kommune, Tjølling kommune, Hedrum kommune, Brunlanes kommune og Stavern kommune.

Kommunen har i dag en flat organisasjonsmodell med bare to nivåer: Rådmannen og nærmere 70 resultatenheter. Rådmannen har en stab som fordeler seg på tre grupper: *utredning* (ca. 6 personer), *støtte* (ca. 30 personer fordelt på seks grupper¹⁰⁷) og *prosjekter* (bemanning varierer alt etter antallet og type prosjekter som er aktuelle). En egen enhet – samordningsrådet – er etablert for å være et bindeledd mellom resultatene og rådmannen. Her er seks

¹⁰⁶ Her presenterte vi fem politikerroller for våre informanter og ba om en kommentar på hvilke av disse de mente kunne bli mer/mindre aktuelle som følge av en innføring av frie brukervalg. De fem politikerrollene: Den politiske generalisten, ombudspolitiker, partipolitiker, sektorpolitiker og husholderen. Disse er nærmere beskrevet i intervjuguiden som ligger vedlagt denne rapporten.

¹⁰⁷ Dette er Sekretariat, Økonomi, Personal, IKT, Jus og Informasjon.

resultatenhetsledere medlem for et halvt år av gangen sammen med rådmannen og stedfortredende rådmann.

På politisk nivå er det fire politiske komiteer med innstillende myndighet til kommunestyret. Komiteene er tillagt ansvar for bestemte sektorer, men har ikke vedtaksmyndighet.

Første etappe i omorganiseringen skjedde i 1996 gjennom opprettelsen av to administrative nivå: resultatenhetsnivået og rådmannsnivået. Et kommunalt servicesenter ble opprettet i 1997. Siste etappe i omorganiseringen innebar en ytterligere utflating av organisasjonsstrukturen med direkte linje fra rådmannen til resultatenhetene. De minste resultatenhetene er barnehager med budsjetter på rundt 450.000 kroner, mens de største resultatenhetene er sosialtjenesten og omsorgssonene som har budsjetter på over 50 millioner kroner.

Resultatenhetene rapporterer månedlige avvik og resultater til rådmannen. Det utarbeides kvartalsrapporter som også oversendes til kontrollutvalget og kommunestyret. Før utarbeidelsen av kvartalsrapporten møtes representanter for rådmannsnivået og resultatenhetsledere i resultatsikringsgrupper. Det er ni slike grupper og hver resultatenhet deltar i én gruppe.

Resultatenhetene må ved et eventuelt underskudd ved årets slutt, overføre dette (inntil 5% av driftsbudsjettet) til neste års budsjett. Dersom enheten har gått med overskudd kan inntil 5% av driftsbudsjett overføres som en påplussing på neste års budsjett. Alle resultatenhetsledere har inngått en lederavtale med rådmannen som har resultatmål og som også innebærer at det kan få konsekvenser for personens funksjon i kommunen dersom enheten har store budsjettavvik.

Larvik arbeider med kvalitetssikring etter en metodikk som kalles "fullstendig balanseregnskap" (balanced scorecard)¹⁰⁸. Dette suppleres med spørreundersøkelser som bygger på EFQM-modellen.

Rådmannen har satt i gang et omfattende prosjekt for proaktiv planlegging i kommunen der resultatenheter innen hvert virksomhetsområde (resultatenheter med felles utfordringer) kommer sammen for å diskutere og feste på papiret målbilder for Larvik 2005 og visjonære situasjonsbeskrivelser.

Fram mot 2005 skal det lages årlige milepæler for å nå disse målene og for det første året skal det lages en tiltaksliste. Aktiviteter fra denne tiltakslisten legges så inn i virksomhetsplanen for neste år som igjen vil trekkes inn i lederkontraktene. Dermed får man integrert langsiktig planer i den daglige driften av kommunen. Det er ikke meningen at dette skal være en rullerende prosess. Planen skal ligge noen år, før man drar opp en ny for f.eks. 2010.

Budsjettrutinen bygger på såkalt "realistisk budsjettering", dvs. at man ved utarbeidelse av neste års budsjett ikke bare tar utgangspunkt historiske tall, målformuleringer og justerer for pris- og lønnsvekst, men også innhenter uttalelser fra alle resultatenheter når det gjelder mulighetene for spesielle utgifter i neste budsjettår. På bakgrunn av innspillene fra resultatenhetene utarbeider økonomienheten ved rådmannens stab første utkast til budsjett. Dette kalles strategidokument. Det består av økonomiplan for fire år (rullerende) og budsjettet for påfølgende år. Dette sendes ut til resultatenhetene i slutten av oktober. Politikerne kan så foreslå endringer i dette.

108 Bygger på syv "kapitaltyper": Finans, human, bruker, struktur, kultur, natur og miljø og samfunn.

Pleie- og omsorgssektoren

Larvik er den kommunen i utvalget med høyest andel av befolkningen på 67 år og eldre (15,1%, mot 12-13% i de andre kommunene). I følge Kostra-statistikken for 2001 har Larvik også høyest utgiftsandel til pleie og omsorg av de fire kommunene i vårt utvalg (28,6% av brutto driftsutgifter mot 23,5% i Trondheim, 23,6% i Kristiansand og 22,8% i Eide.). Kommunestyret har ved flere anledninger vedtatt at det skal være en målsetting å få 344 sykehjemsplasser og 80 korttidsplasser. Våren 2003 var det ennå ikke flere enn 308 sykehjemsplasser i kommunen. Kommunens omsorgstjenester er organisert i fire omsorgssoner.

I tillegg er det seks private eldresenter. Det er også et privat sjømannshjem. Det mottar kommunal finansiering, men er en statlig "særinstitusjon".

På tross av at en relativt høy andel av kostnadene går til pleie- og omsorgstjenester, er dekningsgraden for institusjonsplasser i Larvik lav i forhold til i Kristiansand og Trondheim.¹⁰⁹ Til gjengjeld er det en relativt høy andel som mottar hjemmetjenester i Larvik. I Larvik mottok 37,7% av alle innbyggere over 80 år hjemmetjenester i 2001, mens tilsvarende andel for Kristiansand og Trondheim var 32,5% og 29,8%.

Under intervjuene ble det opplyst at nesten alle tjenestene innen pleie- og omsorgssektoren har en nær innbyrdes kobling: Tilbudet av hjemmehjelp og hjemmesykepleie sees i sammenheng, sykehjemsplasser sees i sammenheng med tilstanden i hjemmet osv. Slike koblinger gjør at både konkurranseutsetting og frie brukervalg blir vanskelig hvis det forutsetter at man trekker ut én enkelttjeneste.

På denne bakgrunn, foreslås det en brukervalgsmodell for pleie- og omsorgssektoren som omfatter alle hjemmehjelpstjenester og sykehjem.

Skolesektoren

Rådmannen har nylig foreslått fritt skolevalg for andre gang på to år: våren 2001 ble det ikke flertall for Rådmannens forslag. Nå har et forslag som ligner mye på det som ble fremmet i 2001 blitt vedtatt i kommunestyret den 12. mars 2003.

Larvik kommune har 15 barneskoler, seks ungdomsskoler og en kombinert barne- og ungdomsskole. I følge prognoser i skolebruksplanen vil antall elever i barneskolen stige fra 3.860 i år 2003 til 4.000 i år 2010. For ungdomsskoler anslås stigningen å være fra 1.714 til 1.803 i samme periode. I følge dette dokumentet er dagens barneskoler i stand til å ta imot denne økningen, mens dagens ungdomsskoler ikke vil klare økningen. Med frie brukervalg vil man kunne unngå å investere i nytt ungdomskolebygg da den anslåtte økningen på 89 elever med fritt skolevalg her vil kunne fordeles jevnt på syv skoler med en gjennomsnittelig økning på 13 elever pr. skole, og med større friheter for hver skole til å utnytte sin egen kapasitet.

¹⁰⁹ I følge Kostra var det i Larvik var 10,7% av innbyggerne over 80 år på institusjon i 2001, mens tilsvarende andel for Kristiansand og Trondheim var på 14,3% og 11,8%. Larvik har også lavest andel beboere i institusjon i prosent av brukere av pleie- og omsorgstjenester i 2001. (18,7%, mot 19,8% og 21,2% i Kristiansand og Trondheim.)

Vi får opplyst at så å si alle som ønsker bytte av skole får det i dag. I løpet av tre år er det anslagsvis 5% som bytter skoletilhørighet i kommunen. Det er en viss tendens til at foreldre med innvandrerbakgrunn ønsker at barna skal gå på samme barneskole.

Larvik har ikke driftsstyrer i grunnskolen. Det betyr at foreldrene ikke har noen formell myndighet over rektorene i Larvik.

Skolen må purre på foreldre til mellom tre og fire prosent av barna i barneskolen fordi de ikke har levert skjema om hvilken barneskole de ønsker at barnet skal gå på. Dette er relevant i forhold til frie brukervalg i og med at det med fritt skolevalg kan bli vanskeligere å sørge for at alle barn blir innmeldt i skolen når foreldrene selv må ta initiativet. Foreldrene får i dag tilsendt et brev fra hvert inntaksområde (syv skoleinntaksområdene for barneskoler og for ungdomsskole utgjøre hver skole et inntaksområde). Her opplyses det om hvilke skoler som ligger nærmest barnas hjem. Som svar på brevet fyller foreldrene ut navnet på den/de skoler de ønsker at barna skal gå på. De må selv fylle ut navnet på skolen de ønsker barnet skal gå. I februar-mars hvert år inviteres foreldrene til et møte på den skolen barna skal gå.

I mars får barneskolene besøk av elever fra ungdomsskolene som informerer om sine skoler. Deretter besøker elevene ungdomsskolene selv og foreldrene blir i juni invitert til et nytt møte før sommeren.

Nye (kommunale) skoler er ofte svært populære i starten. Det kan i følge informantene sammenlignes med nye leger i kommunen: Spissformulert, kan man si: Først er de ukjente, så genierklæres de og så synker interessen til et gjennomsnittelig nivå etter et par år.

Det er bare én privatskole som trekker grunnskoleelever fra Larvik: Den heter Skagerak og har en del elever fra Larvik selv om den ligger i Sandefjord. Her er det avtalt at Larvik betaler 30.000 kr. pr. elev til Sandefjord for elevplasser som dekker det kommunale tilskuddet til skolen.

Det er naturlig at vi her tar utgangspunkt i modellen for frie brukervalg i skolesektoren som rådmannen har foreslått i februar 2003. Hovedelementene i denne modellen er beskrevet i neste avsnitt.

7.4.2 Tenkt modell for frie brukervalg i Larvik kommune

Pleie- og omsorgssektoren

I dag administreres omsorgstjenestene fra fire omsorgssoner. Det åpnes for frie brukervalg for sykehjemsplasser, hjemmesykepleie, hjemmehjelpstjenester, eldrecenter og matombringing. Dette skjer ved at kommunen omgjør dagens fire omsorgssoner til fire kommunale foretak. Foretakene finansieres gjennom et system for innsatsstyrt finansiering som tar høyde for ulike nivåer av pleieintensitet. I dag fordeles budsjettammene til omsorgssonene etter kriterier som vektlegger antall sykehjemsplasser og befolkningssammensetningen i sonene.

Kommunale hjemmehjelpere får ta betalt for tilleggstjenester, men kommunen skal sentralt bestemme hvilke tilleggstjenester dette kan være og fastsetter maksimale brukerpriser med tanke på at disse skal være selvfinansierende.

Foretakene må oppfylle følgende krav:

- De må kunne dekke pasienter innen hele kommunen. (Dette innebærer at det trolig må etableres større enheter for hjemmetjenester slik at ikke alle fire soner bør tilby dette.)
- De må fortsatt underlegge seg kommunen kvalitetssikringssystemer og oppfylle krav til samarbeid med andre enheter. Det må trolig utvikles et rapporteringssystem for hjemmebaserte tjenester der bruker signerer på utført tjeneste (evt. pårørende, dersom bruker er for dårlig til dette).

Det er pr. i dag ikke etablert en bestiller-utfører modell (BUM) i Larvik kommune. Man har ansett at bestillerenhetens myndighet ville være en innskrenkning av selvstendigheten som man ønsker resultatansvarsholderne skal ha. Skal man ha frie brukervalg innen omsorgstjenester *må* man imidlertid ha en sentral bestillerenhet som dekker disse tjenestene (se avsnitt 2.3). Det må være en nøytral instans som vurderer hvorvidt brukerne oppfyller kravene for å få slike tjenester. Med et vedtak fra bestillerenheten skal det også følge fylldig informasjon om de omsorgstjenester som er etablert i kommunen. Dersom brukeren (evt. foresatte/pårørende) ikke har valgt et tjenestested innen en fastsatt frist, vil bestillerenheten selv overføre brukeren til en enhet etter et system som sikrer at ingen av de omsorgsforetakene forfordes.

I budsjettet vil det her kun bevilges ett samlebeløp for hver tjenestekategori i kommunen. Det vil være bestillerenheten som utløser midler fra budsjettet i takt med tjenestetildelingen til den enkelte bruker. Forbruket skjer likevel først når brukeren har valgt, registrert seg hos en tjenesteenhet og har kvittert ut for utførte tjenesteoppdrag. Bestillerenheten må løpende vurdere forbruket i forhold til periodisert budsjett. Dersom det går mot store overskridelser på tross av at man har budsjettet realistisk og benyttet vedtatte kriterier for tjenestetildeling, må en ekstraordinær sak reises for politikerne der de kan bevilge mer penger og/eller redusere på tilbudet gjennom å stramme inn tildelingskriteriene, eventuelt på tjenestekvaliteten.

Skolesektoren

Modellen for fritt skolevalg bygger på at foreldre foretar et aktivt skolevalg når barna starter i første og åttende klasse. For dette formål lager skolene en egenomtale som sendes alle foresatte med elever i grunnskolealder. Foreldre kan søke om å få bytte skole.

Grunnskolenes budsjetttramme fordeles administrativt som summen av stykkpris pr. elev. Første året bygger man her på de historiske kostnadene ved den enkelte skole. Dersom det er en skjevdeling mellom skolene gir rådmannen det første året en ”grunnressurs” til skoler som måtte ha behov for det.

Foresatte må selv sørge for og betale skyss til skolen dersom man velger en annen skole enn den nærmeste. De som velger en skole som ikke er kommunal, får med seg et beløp tilsvarende gjennomsnittelig stykkpris for tilsvarende skoleplass i kommunen.

Hvis det ikke er plass ved en skole prioriteres elevene i forhold til tre kriterier: Nærhet til hjemmet, søsken i samme skole og behov for spesiell tilrettelegging.

Vi har valgt presisere brukervalgsmodellen som Larvik kommunestyre har vedtatt:

- Stykkprisen bør beregnes slik at man er sikker på at den dekker alle variable og faste kostnader knyttet til drift og vedlikehold. I dag dekkes den ikke forvaltning, drift og vedlikehold, og det er bare ungdomsskolene som har stykkpris pr. elev med 100%

tyngde. Barneskolene har klasseantall som viktigste inntektskriterium. Dette vil gi skolene mulighet til å tilpasse kapasiteten til søkningen til skolen. I tillegg bør man vurdere om stor oversøkning i to eller tre år skal kunne utløse tilleggsmidler til skolen som øremerkes til kapitalkostnader ved utbygging av ny kapasitet. For at dette ikke skal innebære merutgifter for kommunen bør slike tilskudd trolig ikke gis før kommunen samtidig kan frigjøre kapitalkostnader ved andre skoler. (Reduserer skolearealet ved andre skoler.)

- Systemet med overføring av 5% overskudd/underskudd til neste års budsjett (som i skolesektoren har gått til skolesektoren i fellesskap) avvikles. Med frie brukervalg og muligheter til å utforme egne profiler på skolene som kan tiltrekke seg flere søkere og dermed også et bedre økonomisk driftsgrunnlag, vil det ikke være budsjetterte rammer for hver skole. Budsjettet vil gjelde ulike funksjoner/oppgaver i skolesektoren som helhet i kommunen. Et stort underskudd ved en skole, vil umiddelbart innebære begrensede driftsmidler for skolen, og utenom i særtilfeller, vil slike underskudd måtte bæres av skolen selv. I den grad skolene klarer å opparbeide seg et overskudd, vil det i sin helhet tilfalle skolene selv - dvs. kunne overføres på neste års budsjett.
- Systemet forutsetter at skolene gjør seg attraktive for elever og foresatte. Man må forvente at skoler vil ønske å profilere seg med spesielle valgfag og fritidstilbud for å tiltrekke seg elever. Skolene kommer dermed i et konkurranseforhold. Dette innebærer at myndigheten til å godkjenne skifte av skole bør flyttes fra rektorene til en sentral enhet i kommunen, som innhenter innstillinger fra de to berørte skolene.
- Det bør ikke være adgang til å tilby tilleggstjenester mot betaling (f.eks. for lærebøker, høyere kvalifiserte lærere eller for skolemat). Det vil bli en viss egenandel knyttet til reiseavstand. Ytterligere egenandeler og/eller gebyrer vil åpne for kvalitetsforskjeller i forhold til kjøpekraften til barnas foreldre. Det foreslås at SFO blir tilbudt som i dag, med tilsvarende egenandeler, men finansiert med overføring til skolene som beregnes på grunnlag av en stykkpris basert på historiske kostnader det første året.
- Mer politisk fokus vil rettes mot skoler med synkende elevtall og de som vurderes å ha et dårlig pedagogisk tilbud. Her er det viktig at politikerne i kommunen ikke fristes til å gi ekstrabevilgninger til slike skoler, særlig ikke bevilgninger til dekning av slike utgifter som dekkes av stykkprisordningen. Kommunen bør samtidig være forberedt på at man kan komme i en situasjon der en skole må avvikles fordi den over lang tid har hatt synkende søkning.

Frie brukervalg innebærer at både politikere og administrasjonen i Larvik kommune vil miste innflytelse over den geografiske fordelingen av elevmassen.

7.4.3 Konsekvensene for lokaldemokratiet i Larvik kommune

Dette avsnittet bygger på sammendrag av referater fra intervjuer med politikere og sektoransvarlige i kommunen. Ingen av våre informanter uttalte seg på vegne av andre enn seg selv som privatperson. Blant politikerne var det noen som var svært skeptiske til innføringen av frie brukervalg etter den modeller vi la fram. Alle var likevel enige i at det var mulig å vurdere konsekvensene for lokaldemokratiet av en *eventuell* innføring av en brukervalgsmodell, enten

man støttet modellen eller ikke. Dette avsnittet er et sammendrag av de reaksjoner vi fikk i Larvik kommune.

I Larvik har vi i andre intervjurunde møtt folkevalgte politikere og representanter for administrasjonen. I administrasjonen intervjuet vi stedfortredende rådmann, en som var ansvarlig for brukervalgsforsøk, tre ledere for pleie- og omsorgstjenester samt en rektor. Vi intervjuet også fire sentrale politikere. Politikerne var de samme som i første intervjurunde og var foreslått av administrasjonen. Følgende partier var representert: AP, H, SV og V. På forhånd hadde vi sendt våre informanter den modellen for frie brukervalg som var foreslått for Larvik.

Avstanden mellom politikere og administrasjonen kan bli større – Politikerne mister virkemidler

Administrasjonen:

Politikere kunne virke mistenksomme overfor omsorgssektorene. ”Avstanden til politikere blir enda større med frie brukervalg.”.

Det vil være svært fristende - særlig for AP og SV å styrke ressurstilgangen til de enheter som får færre brukere og som trues av nedleggelse.

I dag er politikere veldig opptatt av å nå målsettingen på 344 sykehjemsplasser. Rammene strekker ikke til for dette i dag. Med frie brukervalg blir politikernes rolle å sette standarder og det vil være brukervalg og den nye bestillerenheten som vil avgjøre hvor mange plasser det vil være på sykehjemmene på sikt.

Politikere:

Larvik er et lite samfunn. Derfor er samarbeid viktigere enn konkurranse.

Frie brukervalg vil føre til at politikere mister virkemidler.

Det er fornuftig å sentralisere omsorgsenheter til færre en de fire nåværende enhetene. Uansett vil de geografiske sonene forsvinne...

Vi ser ikke at det blir noen politisk rolle igjen overhode dersom frie brukervalg innføres for alle tjenester! (SV + AP)

Blir det frie brukervalg må politikere mer i inngrep med tjenesteenhetene. F.eks. inn i styrene til de kommunale foretakene. (SV+ AP + V)

Det virker som om politikere ikke er helt klar over hvilken myndighet de gir avkall på – Lokalpolitikere ønsker å bevare den politiske styringen

Administrasjonen:

Det er viktig at tilleggstenestene ikke går på bekostning av basistjenestene.

Lokalpolitikere i Larvik ønsker å bevare den politiske styringen og har av og til stemt mot administrasjonen på tross for å markere dette. Da er det et paradoks at de går inn for frie

brukervalg. Det virker som om politikerne ikke er helt klar over hvilken myndighet de frasier seg når de fatter slike vedtak.

Politikernes rolle er *ment* å være strategisk samfunnsstyring – å få fram Larviks fortrinn. Innen en sektor kan det innebære å bestemme nivået på velferdstjenestene, hvem som skal kunne få tjenestene og litt om innholdet i tjenestene.

Politikere:

Frie brukervalg vil føre til mer ulikhet og tilleggstenester vil forsterke denne effekten. (SV + AP)

Tilleggstenester vil komme uansett som følge av folks kjøpekraft stiger og kravene til individuelt tilpassede tjenester stiger. (H)

Skillet mellom bestillerenhet og tjenesteproducent kan føre til ansvarspulverisering – Bestillerenheten vil mangle nærhet som er nødvendig for å bedømme pleiebehovet

Administrasjonen:

I dag er det ikke uvanlig at sykehjem får klager på tjenester og henvendelser fra folk som er bekymre for pleietrengende naboer. Slike henvendelser må med den nye modellen trolig måtte henvises til bestillerenheten.

Hvem skal med denne modellen ha ansvaret for de som ennå ikke er oppdaget? Skal omsorgstjenesten bare ta ansvaret for de som har "billet"? ISF kan redusere faren for dette, men ikke helt.

Frie brukervalg kan føre til at mer kosteffektive tjenester og også en høyere terskel for en eventuell introduksjon av private tilbydere.

Politikerne overdriver de store konsekvensene av dette!

Rektorene har møttes for å diskutere fritt skolevalg og er bl.a. enige om at konkurransen mellom skolene ikke må bli det viktigste. Hver skole kan profilere ting som internasjonalt engasjement, IKT, realfag, humaniora, uteskole eller entreprenørskap. Dette vil styrke kommunens posisjon.

I omsorgssektoren vil det neppe være noe problem å få til det samarbeidet som trengs for å koordinere ressursbruken i hele kommunen siden alle uansett er sikret nok kunder.

De fleste som klager på tjenestene klager til enhetene i dag - ikke til kommunen sentralt. Det viser at de forstår at enhetene har fått en selvstendighet.

Frie brukervalg i skolen vil føre til en endring av prosedyren for tilpasning av lærerstaben til elevmassen. Med frie brukervalg vil elevgrunnlaget ved hver skole være klart på et senere tidspunkt enn i dag. Dette løses med assistanse fra kommunen sentralt da lærerne fortsatt vil være ansatt i *kommunen*. Ellers har kommunen sentralt også en rolle ved lønnsadministrasjon, juridiske tjenester og budsjettforberedeker.

Frie brukervalg kan lett føre til at omsorgstjenestene vil ønske å få de letteste brukerne. Pleieintensiteten varierer i dag fra ca. fem årsverk pr. bruker till 3-4 timer pr. uke på

sykehjemmet. Derfor er det viktig at man utformer et system for ISF som forhindrer dette. Stykkprisen må ta hensyn til pleieintensiteten.

Bestillerenheten vil mangle den nærhet - og dermed den kompetansen - som er nødvendig for å kunne gi en best mulig bedømmelse av pleiebehovet.

Enhetene i omsorgsenhetene konkurrerer i dag om å *ikke* ha brukere! For at budsjettrammen skal kunne dekke behovet til de som behandles, er det viktig å benytte hjemmetjenester til å forebygge behovet for institusjonsplass.

Brukerundersøkelser viser i dag at brukere i omsorgssektoren er fornøyde med tjenesteutførelsen, men misfornøyde med tjenesteomfanget. Det er ingen grunn til å tro at dette vil endres med frie brukervalg med unntak for at en del kan true med å bytte til tjenesteenheter som har et bredere tjenestespekter. F.eks. basert på tilleggstjenester.

Skille mellom bestillerenhet og tjenesteproducent kan - sammen med politikerne som også bærer ansvar - føre til en ansvarsapulverisering.

Hvis *staten* skulle bestemme egenandeler og minstestandarder for tjenester som i tillegg omfattes av frie brukervalg, blir det nok vanskelig å motivere seg som kommunalpolitiker.

Politikere:

Vi blir stadig sett på som ansvarlig for tjenestetilbudet av folk vi treffer i kommunen.

Faren for at staten setter retningslinjer/standarder: I Larvik er både Lardal, Sandefjord og Porsgrunn kommuner hvor det er realistisk at brukere ville kunne søke seg på tvers av kommunegrensene. Det vil derfor kunne være behov for enten et interkommunalt samarbeid eller statlige retningslinjer og standarder.

Ombudsrollen blir trolig viktigere¹¹⁰

Både informantene fra administrasjonen og politikerne mente at ombudsrollen kunne bli viktigere med frie brukervalg.

Også partipolitikerer kan bli en noe viktigere rolle som følge av at det mest blir de prinsipielle og strategiske oppgavene igjen til politikerne.

¹¹⁰ Her presenterte vi fem politikerroller for våre informanter og ba om en kommentar på hvilke av disse de mente kunne bli mer/mindre aktuelle som følge av en innføring av frie brukervalg. De fem politikerrollene: Den politiske generalisten, ombudspolitikeren, partipolitikerer, sektorpolitikere og husholderen. Disse er nærmere beskrevet i intervjuguiden som ligger vedlagt denne rapporten.

7.5 Eide kommune

7.5.1 Politisk og administrativ organisering i Eide kommune

Eide kommune ligger i Møre og Romsdal fylke mellom Molde og Kristiansund. Det er omlag 3 300 innbyggere i kommunen og i underkant av halvparten bor i kommunesenteret. Resten av befolkningen i andre mindre tettsteder og spredt. Eide kommune har betydelig bergverks- og steinindustri.

Høyre er største parti i Eide kommune med 10 medlemmer i kommunestyret mens Arbeiderpartiet har 5, Senterpartiet her 4 og Kristelig Folkeparti og Venstre har ett medlem hver. I formannskapet har Høyre tre medlemmer mens AP og SP har en hver.

Eide kommune har i forhold til større kommuner særskilte utfordringer knyttet til innføring av ordninger med frie brukervalg. Utfordringene er særlig knyttet til at markedet i kommunen for private tjenestetilbydere innen et konkret tjenestetilbud eksempelvis hjemmehjelp, vil være forholdsvis lite.

Eide kommune er organisert med 17 resultatenheter og et rådmannsteam (3 pers inkl. rådmann). Det praktiseres maksimal delegasjon til resultatenheterne – nettorammer. Det er møte en gang i måneden mellom lederne i resultatenheterne og rådmannsteamet der driften av resultatenheterne drøftes. Rådmannen har en lederavtale med hver av lederne i resultatenheterne der det bl.a. framgår rammer for hvordan resultatenheterne skal drives. Det er videre et dialogmøte med brukerne en gang i året der en får tilbakemeldinger på hvordan tjenestene oppleves.

Politisk er Eide kommune organisert med formannskap som er driftsstyre, og 3 komiteer hvor kommunestyrets medlemmer sitter. *Formannskapet* har møte hver 14 dag og ellers når det er behov. Formannskapet driver politikk og ikke behandling av småsaker i følge ordføreren. Det meste er delegert til administrasjonen. Formannskapet får seg forelagt rapport fra resultatenheterne tre ganger i året med økonomioppfølging og rapportering av hvordan det har gått ellers i forhold til planene.

Komiteene får tildelt utviklings- og utredningssaker, og de får ”håndplukke” en fra administrasjonen til å bistå i arbeidet. Det velges en ”ordstyrer” for saken, og når komiteen har laget forslag til vedtak legges dette direkte fram for kommunestyret. Det er her mye av politikken utformes. I forbindelse med budsjettbehandlingen var hver av komiteene på besøk til 6 av resultatenheterne for å få presentert behov og forslag til budsjett. Dette legges så fram av komitélederne til formannskapet som syr sammen et budsjettforslag (konsensusopplegg). Det er altså ikke rådmannen som legger fram budsjettforslag for kommunestyret.

Kommunestyremøtene er tredelt. Den første halvtimen er en åpen for spørsmål og eventuelle forslag om ideer fra både politikere og publikum. Ordfører eller andre medlemmer i komiteene kan svare på spørsmålene. Gjennom den første delen av kommunestyremøtene kan således detaljer og småsaker tas opp – og signaler etc. kan videreformidles til leder av resultatenheterne. Den andre delen er temadelen som er planlagt på forhånd, og der gjerne en fra komiteene legger fram saken. Siste del er en tradisjonell vanlig vedtaksdel.

Omleggingen med de tre komiteene er fortsatt en prøveordning, - det har gjerne ikke funnet sin endelige form. Både politikere og administrasjonen var fornøyd med resultatene hittil.

Politikerne i Eide kommune (uttrykt ved ordføreren) er svært positivt innstilt til konkurranseutsetting, forsøk med anbud etc.. Vegvedlikehold og brøyting har vært utført av virksomheter utenfor kommunen – men anbudsprosessen her har vært noe vanskelig. Det hadde også vært forsøkt med anbud på renhold, men her hadde renholdspersonalet møtt opp på kommunestyremøtet sist – og dette hadde da ikke blitt gjennomført.

Om hjemmehjelpstjenesten i dag

Styringen av hjemmehjelpstjenester i dag skjer fra ledelsen i pleie og omsorgsavdeling som gjør ”vedtak” (enkeltvedtak etter forvaltningsloven) om hvor mange timers hjelp den enkelte skal ha. Pleie og omsorgssjef utarbeider vedtak (delegert myndighet). I mange tilfeller drøftes dette med avdelingssykepleier for hjemmetjenestene.

Det er totalt 80 – 90 brukere av hjemmehjelpstjenestene og det nyttes 4 årsverk samlet sett. Det er en del overlapp mellom ulike hjemmetjenester. Praktisk hjelp i hjemmet omfatter matombringning, renhold, ærender, sengetøysskift / klesvask og personlig stell. Kommunen har fastsatt kvalitetsstandarder for disse tjenestene. Ofte er det mest rasjonelt at hjelp til personlig stell og egenomsorg¹¹¹ blir utført samtidig med andre hjemmehjelpstjenester. På den måten avlastes hjemmehjelperne sykepleierne eller hjelpepleierne som da kan konsentrere seg om oppgaver der sykepleiekompetansen er nødvendig.

For hjemmetjenestene er det utarbeidet en serviceerklæring med kvalitetsstandarder for hjemmetjenester i Eide kommune. Denne omfatter praktisk hjelp i hjemmet og hjemmesykepleie. Det er videre utarbeidet en betalingsordning for hjemmetjenester i Eide kommune med satser for hjemmehjelp avhengig av inntekt, samt for hjemmevaktmester, korttidsopphold og dag-/ nattopphold, leie av rehabiliteringsenhet, middagsombringning, trygghetsalarmer dagsenter og henting / bringing til aktivitetstilbud. Det er kommunestyret som har vedtatt satsene, men satsene følger den maksimumsprisen som er satt for hjemmehjelp for den laveste inntektsgruppen (150 kr/mnd.)

Det er ikke innført BUM i Eide kommune, men oppgavene er atskilt, og kan nok enkelt splittes. Dette må imidlertid også gjøres regnskapsmessig.

7.5.2 Tenkt modell for frie brukervalg i Eide kommune

Det foreslås en modell der brukeren kan velge fritt mellom godkjente tjenestetilbydere av hjemmehjelpstjenester og med stykkprisfinansiering uten voucher. Det vil si at tjenestetilbyderne får betalt av kommunen pr tjeneste (normert tidsbruk) som er utført.

I resultatenhets for pleie og omsorg vil resultatenhetsleder være ansvarlig for fastsettelse av hvor mange timer den enkelte bruker skal tildeles (dette er også praksis i dag). Resultatenhetsleder eller den i staben som tildeles jobben, må videre besøke brukerne og foreta den konkrete vurdering av behov for hjemmehjelpstjenester. I den forbindelse må ”behovsbedømmeren”

¹¹¹ Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov

informere brukeren (evt. brukerens foresatte) om tjenestetilbud, tjenestetilbydere og hvordan brukeren skal kunne velge tjenestetilbud.

Kommunen må videre ha en *egen* organisatorisk enhet for praktisk hjelp i hjemmet atskilt fra resten av avdeling for hjemmetjenester, både økonomisk og administrativt. Enheten må skilles ut fordi den vil operere i konkurranse med private tjenestetilbydere. Enheten gis anledning til å tilby tilleggstjeneste til brukerne mot betaling. Kommunen kan også vurdere om de vil opprette egne elevbedrifter ved Eide ungdomsskole som kan tilby denne type tjenester. En slik elevbedrift må da tilby tjenester på lik linje med private tjenestetilbydere.

Private tjenestetilbydere

Med omlag 80 – 90 brukere og til sammen om lag 4 årsverk til hjemmehjelpstjenester i Eide kommune er det et begrenset marked for private tjenestetilbydere. For å få andre tjenestetilbydere enn kommunens egen vil det derfor være viktig å være åpen for ulike løsninger. En kan både tenke seg enkeltmanns-(kvinnes) foretak og vaktmester / rengjøringsbedrifter som vil tilby sine tjenester. Et vilkår er at virksomheten kan dokumentere at de vil kunne levere tjenester til den kvalitetsstandard som kommunen foreskriver.

Det bør åpnes opp for at private tjenestetilbydere kun tilbyr sine tjenester i deler av kommunen eksempelvis i Vevang eller Nås. Grunnlaget for dette forslaget er at en person i ei bygd skal kunne opprette et enkeltmannsforetak og tilby tjenestene sine i bygda uten å nødvendigvis tilby sine tjenester også i andre bygder. Det bør imidlertid ikke åpnes opp for at private tjenestetilbydere kan velge ut hvilke brukere de vil betjene. Det må imidlertid være åpning for at en privat tjenestetilbyder melder fra om kapasitetsbegrensning. Om den private tjenestetilbyderen ikke har tilstrekkelig kapasitet vil det være kommunen som velger hvilke brukere som overføres til andre tjenestetilbydere. Private tjenestetilbydere kan tilby tilleggstjenester, men det er ikke noe krav at de skal kunne tilby det.

Beregning av stykkpris

Det foreslås at kommunen fastsetter en timepris for de "tildelte" hjemmehjelpstjenestene basert på den kostnader kommunen har for tilsvarende tjenester i dag justert for moms. Timeprisen må da omfatte lønn, sosiale utgifter, arbeidsgiveravgift, moms, utgifter til utstyr for å utføre hjemmehjelpstjenestene inkludert bilhold. Timeprisen vil også måtte omfatte transport til og fra brukeren og tid til administrasjon mm. Eksempelvis dersom en bruker tildeles 1 time hjemmehjelp 2 ganger i uker må tjenestetilbydere kompenseres med 2 ½ time derav 2 til hjemmehjelp, 20 minuttet til transport og 10 minutter til administrasjon. Dette vil være en modell for innsatsstyrt finansiering og kriteriene og vektene i dette bør revideres årlig.

Tilleggstjeneste

For tjenester ut over det som brukeren har fått tildelt (og som inngår i Eide kommunes serviceerklæring med kvalitetsstandarder for hjemmetjenester), foreslås det at tjenestetilbyderen selv kan fastsette stykkpris evt. timepris. Det foreslås videre at brukeren betaler direkte til tjenestetilbyderen for slike tjenester. Eksempel på denne type tjenester er storrengjøring, stryking, utvendig vinduspuss, hagearbeid, servering og "vaktmestertjenester". Gjelder det mer av de tjenestene som inngår i Eides kommunes serviceerklæring foreslås det nyttet samme timepris som for de tildelte tjenestene. Dette er forøvrig en ordning som delvis gjelder i dag.

Informasjon til brukerne

Eide kommune bør utforme og distribuerer en brosjyre der tilbudet om hjemmehjelpstjenester presenteres. I brosjyre bør de kommunale tjenestetilbyderne og private tjenestetilbydere gis en kortfattet og likeverdig presentasjon. På samme måte som i Eide kommunes serviceerklæring bør kvalitetsstandarder for hjemmehjelpstjenester beskrives. Kvalitetsstandarder for tilleggstjeneste kan også beskrives. Prisene for de ulike tjenestene bør også oppgis.

Brukerne informeres om hvordan de kan velge og eventuelt skifte tjenestetilbyder både i brosjyren og når kommunens ”behovsbedømmer” besøker brukeren. Brosjyren om tilbud om praktisk hjelp i hjemmet skal revideres årlig. Tjenestetilbyderne kan utforme egne brosjyrer og informasjonsmateriell i tillegg.

Bytte av tjenesteleverandør

Brukerne bør kunne skifte tjenesteleverandør med 1 måneds varsel. Begrunnelsen for å ha så vidt lang ”oppsigelsestid” er at tjenestetilbyderne skal få tilstrekkelig tid til å omstille seg og forberede seg på nye brukere. Brukerne må henvende seg til kommunen v/ servicekontoret for å gi beskjed om hvilken tjenestetilbyder de ønsker. Brukerne kan også gi beskjed til ”behovsbedømmeren” fra kommunen om hvilken tjenestetilbyder de ønsker.

Kvalitetssikring og kontroll

En sentral del av kvalitetssikringen foregår ved at brukerne kan velge tjenestetilbyder. Kommunen har imidlertid ansvaret for kvaliteten på hjemmehjelpstjenestene og resultatene i pleie og omsorg bør gjennomføre årlige brukerundersøkelser (som nå) og i tillegg foreta stikkprøver av kvalitet. For å kontrollere at tildelte tjenester faktisk blir utført bør både brukere og tjenestetilbyderne krysse av på hvert sitt forhåndsoppsatte skjema for tildelte timer satt opp som sendes til kommunen kvartalsvis.

Opplegg for innføring av frie brukervalg

For å sikre seg at det blir private tjenestetilbydere bør kommunen vurdere å tilby et gratis kveldskurs med opplæring i hjemmehjelpstjenester for interesserte. Kommunen bør også være behjelpelig i forbindelse med etablering av nye virksomheter i form av veiledning, eventuelt etableringsstøtte og etablering av kontakt med fylkeskommunalt / statlig støtteapparat.

Da det alltid vil kunne være vanskelig for nye tjenestetilbydere å komme seg inn på markedet bør kommunen ved oppstart av ordningen overføre halvparten av brukerne til private tjenestetilbydere slik at disse også kan få inntekter helt fra starten av. Pleie og omsorgsledelsen kan velge ut hvem som skal overføres til private tjenestetilbydere eventuelt etter samtale med brukerne.

7.5.3 Konsekvensene for lokaldemokratiet i Eide kommune

Dette avsnittet bygger på sammendrag av referater fra intervjuer med politikere og sektoransvarlige i kommunen. Ingen av våre informanter uttalte seg på vegne av andre enn seg selv som privatperson. Blant politikerne var det noen som var svært skeptiske til innføringen av frie brukervalg etter den modeller vi la fram. Alle var likevel enige i at det var mulig å vurdere konsekvensene for lokaldemokratiet av en *eventuell* innføring

av en brukervalgsmodell, enten man støttet modellen eller ikke. Dette avsnittet er et sammendrag av de reaksjoner vi fikk i Eide kommune.

Det er gjennomført personlig intervju med både administrasjon og politikerne i Eide kommune. I administrasjonen ble pleie og omsorgssjefen samt leder for hjemmebaserte tjenester intervjuet, mens fire formannskapsmedlemmer (to fra Høyre, samt representantene fra Ap og SP intervjuet. Alle informantene hadde fått tilsendt intervjuguiden på forhånd, og administrasjonen hadde også fått modellbeskrivelsen. Vi redegjorde for modellen i forkant av intervjuene. Alle deltakerne i intervjuene virket godt forberedt. Hver av intervjuene tok omlag en time og ble tatt opp på minidisk. Under gjennomgåss tema for tema og spørsmålene og svar under hvert tema. Formannskapsmedlemmenes synspunkter er referert først, deretter er administrasjonens synspunkter gjengitt.

Økonomistyringen kan bli vanskeligere for politikerne – Politikerne vil bli noe fjernere for innbyggerne om en innfører private tilbydere og et kommunalt foretak

Formannskapsmedlemmene mente at innføring av frie brukervalg generelt ville gi større utfordringer og være mer komplisert både når det gjaldt forholdet mellom politikerne og administrasjonen og forholdet til innbyggerne.

På den ene siden innebærer dagens styringssystem med rammevedtak og delegasjon liten kontakt med administrasjonen og innføring av frie brukervalg vil ikke endre dette. På den annen side vil kommunen og kommunestyret som kvalitetssikringsorgan ikke ha samme mulighet til å påvirke private tjenesteytere som kommunale.

Formannskapsmedlemmene var enige om at politikerne ville bli noe fjernere for innbyggerne om en innfører private tilbydere og et kommunalt foretak. De folkevalgte vil ikke bli så involvert. Det ble også nevnt at det kunne være en politisk lettelse å slippe direkte kontakt og klager – men samtidig var det jo kommunen som hadde det overordnede ansvaret.

Fra administrasjonen ble det pekt på at innføring av frie brukervalg generelt sett ville gi en vanskeligere situasjon for de folkevalgte – det blir flere ulike aktører / tjenesteprodusenter – og politikerne blir gjerne fjernere av den grunn. Administrasjonen trodde videre at det kunne bli vanskeligere å føre en helhetlig politikk – og politikerne vil ikke lenger vite hvem som yter tjenestene – ansvar kunne bli mer pulverisert. Økonomistyringen kunne bli vanskeligere å vurdere for politikerne og forholdet til administrasjonen og til befolkningen blir mer uklar.

Administrasjonen trodde ikke deres forhold til politikerne ville bli vesentlig endret. Bestillerfunksjonen vil fortsatt ha informasjon både om kommunens hjemmehjelpstjeneste og den som blir privatisert. Vil således ikke vil endre seg. Vi må uansett legge fram grunnbehov i befolkningen og få budsjett i forhold til det.

Fra administrasjonens side ble det pekt på at det kunne være en fare for at det kommunale ansvaret blir usynliggjort fordi det er andre som tilbyr tjenestene og videre at politikerne kunne fristes til å fritta seg selv. Innbyggerne selv vil kanskje ikke lenger ha fokus på at det er kommunen som er ansvarlig.

Administrasjonen tenkte at politikerne kanskje ville bli litt mindre opptatt av innbyggernes behov og mer opptatt av hvem som var de mest populære av tjenestetilbyderne. – hvem er mest

populære blant disse. Det kunne også være en fare for at fokus blir flyttet fra kvalitetskrav siden folk selv har valgt tjenestetilbyder.

Det vil bli økt diskusjon om kvalitet – Hittil har en være mest opptatt om brukerne får tilbud eller ikke – Det kan bli vanskelig å skille ut en hjemmebasert tjeneste for frie brukervalg

Formannskapsmedlemmene var enige om at tjenestetilbudet ville få økt oppmerksomhet i en startfase og videre at politikerne ville være kritiske. Oppmerksomheten ville dabbe av dersom ordningen viste seg å fungere. Formannskapet mente at innføring av frie brukervalg ville kunne bli en sak i valgkampen og på den måten endre lokalpolitikkenes innhold.

Formannskapsmedlemmene var enige om at det ikke var noen stor fare for at frie brukervalg ville føre til en oppsplitting av den politiske oppmerksomheten slik at helheten ville bli lidende. - Å betrakte kommunen som en enhet og som en helhet var en av formannskapets grunnregler.

Formannskapsmedlemmene var tvilende til at oppmerksomheten ville bli dreid bort fra brukernes behov. Kanskje vil dette nye medføre økt diskusjon om kvaliteten – hittil har en jo være mest opptatt om brukerne får tilbud eller ikke. Det var videre klare synspunkter på at en i løpet av det første innføringsåret ville ha hatt en diskusjon om kryss-subsidiering – men det var usikkerhet om dette ville være en stor debatt.

Formannskapsmedlemmene var enige om at innføringen av frie brukervalg ville medføre politisk debatt om likhet. Det var delte synspunkter på om at det med å åpne opp for større grad av ulikhet var positivt eller negativt.

Formannskapsmedlemmene mente at den største konflikten lå mellom de som støttet private tilbydere og de som støttet de ansatte i kommunen, og de så for seg at det ville bli stor diskusjon her.

Alle formannskapsmedlemmene var enige om at dette var en viktig sak men mange ulike innfallsvinkler. På den ene siden får en diskusjon om det med ulikhet og at lommeboka bestemmer, på den andre siden at det med mangfold i tjenestetilbud er et gode. Frie brukervalg innen hjemmehjelp passer forøvrig godt med den tverrpolitisk enigheten om at hjemmehjelpsstandarden skal være så god at de som ønsker det skal kunne bo hjemme så lenge som mulig. En typisk valgkampsak med andre ord.

Administrasjonen mente det ville bli økt politisk oppmerksomhet i begynnelsen som for andre nye saker.

Administrasjonen pekt på praktiske problemer med innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelp – i dag er de hjemmebaserte tjenestene samordnet og både kommunen og brukerne tjener på dette (samme person yter tre ulike tjenester til brukerne). Politikerne er nok ikke så opptatt av slike detaljer – og hvem som utfører tjenestene – så lenge det går bra og de ikke får klager. Administrasjonen mente at dett kunne bli en utfordring med en privat tjenestetilbyder inn i det kommunale systemet med hjemmebaserte tjenester slik dette er bygd opp i Eide.

Administrasjonen trodde i tillegg at politikerne vil være enda mer kritisk til tilbyderne og at det kunne styrke kvaliteten med skjerpet konkurransen.

Administrasjonen trodde det ville bli en stor politisk debatt om likhet/ulikhet i tjenestetilbud. De så i utgangspunktet positivt på at folk skulle kunne kjøpe seg tilleggstjenester, men så det problematiske i at noen, bl.a. minstepensjonister, ville synes at de ikke hadde råd til dette.

Uansett måtte de kommunalt tildelte tjenestene prioriteres ved kapasitetsproblemer hos tjenestetilbyderne. Administrasjonen så det også som en fare at kommunen kunne senke minstestandarden dersom en åpnet opp for tilleggstjenester.

Administrasjonen så ikke for seg at konflikten mellom de som støttet private tilbydere og de som støttet de ansatte i kommunen ville bli problematisk med mindre det utviklet seg tette forbindelser mellom noen av tjenestetilbyderne og politikerne.

Administrasjonen trodde ikke dette ville bli noen veldig viktig politisk sak siden hjemmehjelpstjenestene var en liten kommunal tjeneste.

Delt syn blant politikerne på spørsmålet om kommunens politiske legitimitet vil bli styrket eller svekket – Mye er allerede delegert til administrasjonen

Formannskapsmedlemmene var delt når det gjaldt spørsmålet om kommunens politiske legitimitet vil bli styrket eller svekket ved innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenester. Noen mente at legitimiteten ville bli styrket dersom ordningen med frie brukervalg ble oppfattet positivt blant innbyggerne, og svekker dersom ordningen ikke fungerte som forventet. I den sammenheng ville innbyggernes økonomiske situasjon ha betydning. Dersom det var mange som hadde god råd til å kjøpe tilleggstjenester ville dette bli oppfattet som positivt. Andre mente at kommunen ville få svekket legitimitet fordi kommunens tjenestetilbud var et av flere tilbud og det kommunale ansvaret dermed oppfattes som svekket. Generelt sett ville kommunes troverdighet som politisk organ og som tjenesteproducent være avhengig om ordning med frie brukervalg ble oppfattet som en suksess av kommunens innbyggere eller ikke. I startfasen, før resultatene av ordningen var kommet, ville kommunens legitimitet kunne være svekket.

Formannskapsmedlemmene så at dersom frie brukervalg ble innført etter initiativ fra nasjonale myndigheter så ville beslutningen foregå fjernere fra brukerne. Dersom ordningen viste seg å ikke fungere, kunne lokalpolitikere slippe billigere unna og det ville ikke gå ut over kommunens politiske legitimitet - og dersom det gikk godt, ville en forsøke å innkassere æren og dermed styrke den politiske legitimiteten.

Formannskapsmedlemmene hadde noe forskjellig synspunkter på kommunens legitimitet som tjenesteproducent. På den ene siden kunne flere tilbydere bety at kommunen var opptatt av brukernes ve og vel og dermed økte sin troverdighet. Om den kommunale hjemmehjelpstjenesten ikke ble valgt var det den som hadde et problem – kommunen hadde jo da fått opp gode private tilbydere.

Administrasjonen trodde innføringen av frie brukervalg ville bli oppfattet som et friskt politisk utspill. Politikerne har jo allerede delegert svært mye makt til administrasjonen uten at dette synes å ha gått ut over legitimiteten.

Administrasjonen trodde ikke at dette ville innebære noen stor forskjell om frie brukervalg ble innført etter initiativ fra nasjonale myndigheter eller på kommunens eget initiativ.

Administrasjonen mente at kommunens legitimitet som tjenesteproducent ville bli svekket fordi en blir én av flere leverandør. Ser en imidlertid at kommunen blir en vel ansett leverandør i forhold til de private, tror jeg at kommunen får styrket sin legitimitet.

Rollen som ombudspolitiker kan bli svekket – mens rollen som politisk generalist og partipolitiker kan bli hemmet¹¹²

Det var enighet blant formannskapsmedlemmene om at ombudspolitikerens rolle ville bli svekket – i prinsippet er ombudspolitikerens rolle borte når dette er gjennomført. Den politiske generalisten (som de fleste mente de var) og partipolitikerens rolle ville bli fremmet. I og med at hovedutvalgene allerede er kuttet ut i Eide kommune er sektorpolitikeren mindre dominerende.

Fra administrasjonens side vurderte en det slik at innføring av frie brukervalg ville fremme den politiske generalisten og partipolitikerens rolle men hemme ombudspolitikerens rolle og sektorpolitikeren som allerede i stor grad er borte. Frie brukervalg handler mye om økonomi og effektiv ressursbruk – så det vil fremme husholderen.

7.6 Oppsummering av reformeksperimentene

Vi har utformet modeller for frie brukervalg for fire case-kommuner. Modellene dekker ulike sektorer, og har ulike løsninger i forhold til private tilbydere og tilleggstjenester.

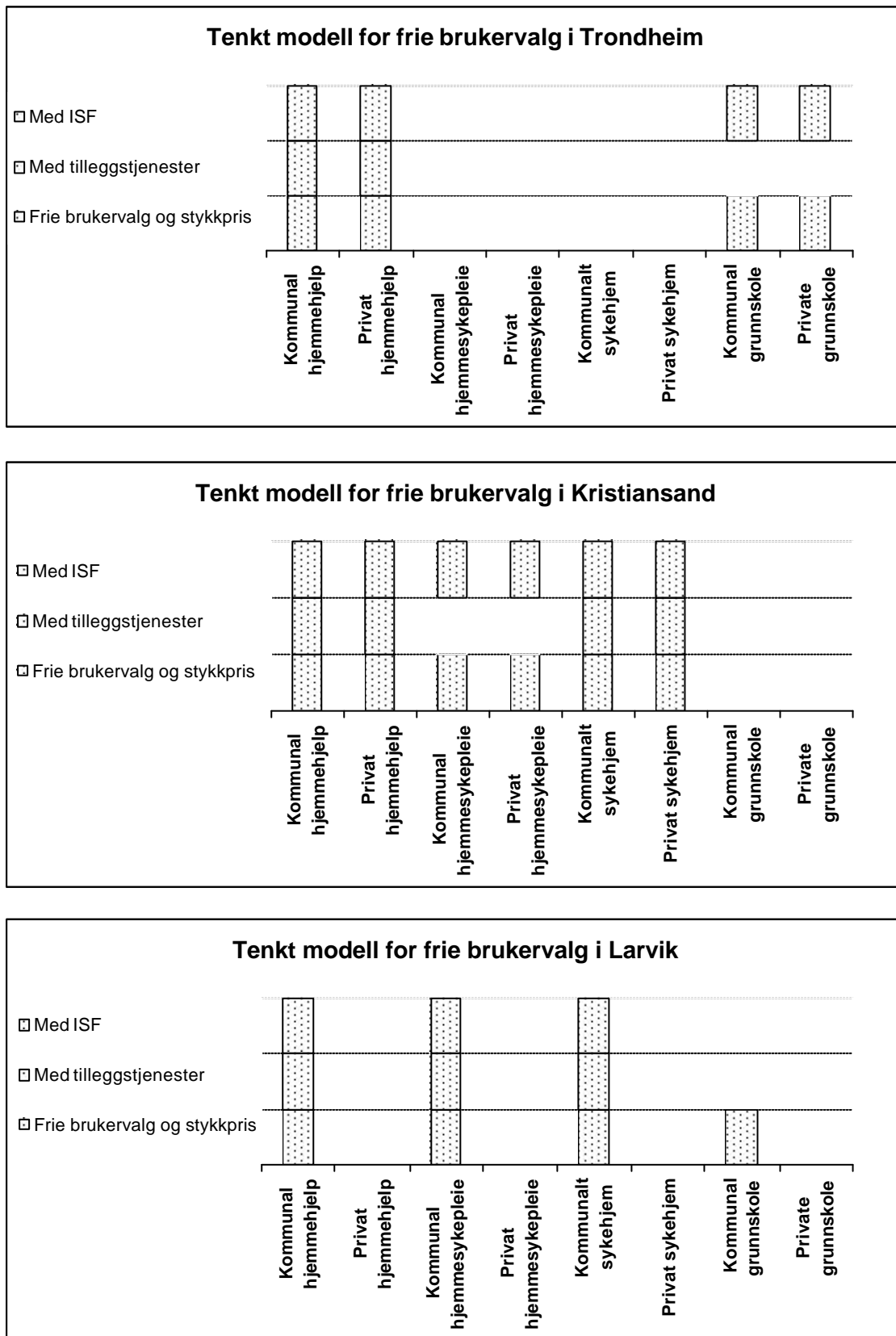
Det var ingen av case-kommunene som etterspurte, eller som selv har forslått, brukervalgssystemer med fysiske vouchere som deles ut til brukere. Vouchere ble av flere informanter regnet som et fordyrende og byråkratisk element.

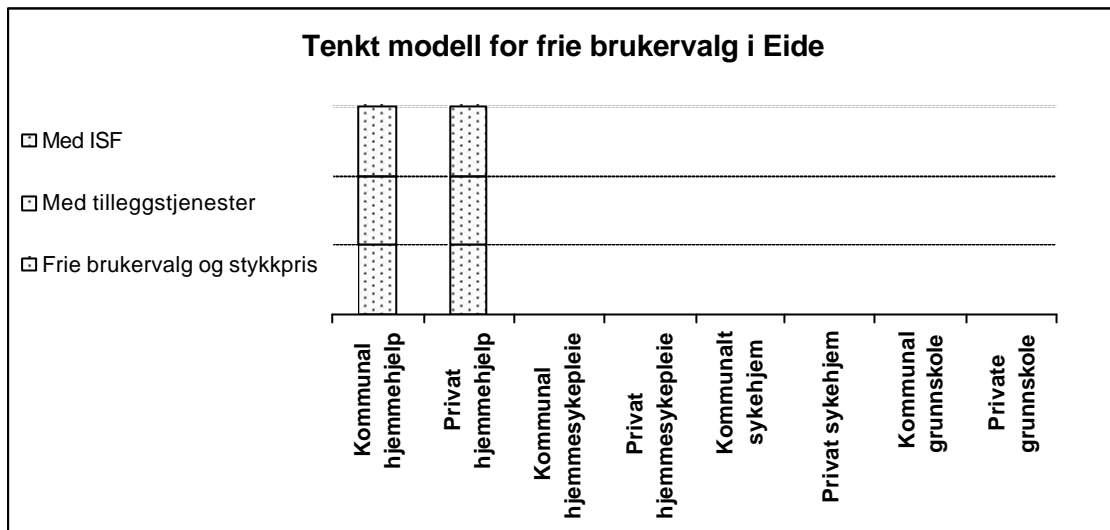
Flere av kommunene hadde sektorer der resultatene fikk beholde overskudd, eller måtte ta med seg underskudd, fra et regnskapsår til det neste oppad begrenset til mellom tre eller fem prosent av driftsbudsjettet. Med frie brukervalg og et system der konkurransen om brukere også avgjør tjenesteenhetenes inntekter, må slike budsjettssystemer endres. Med frie brukervalg vil det måtte budsjetteres en pott til hele sektoren. Denne må deretter fordeles med periodiske utbetalinger til tjenesteenhetene etter en fordelingsnøkkel som styres av etterspørselen etter enhetenes tjenester.

Nedenfor vises en oversikt over brukervalgsmodellene i de fire case-kommunene:

¹¹² Her presenterte vi fem politikerroller for våre informanter og ba om en kommentar på hvilke av disse de mente kunne bli mer/mindre aktuelle som følge av en innføring av frie brukervalg. De fem politikerrollene: Den politiske generalisten, ombudspolitikerens rolle, partipolitikerens rolle, sektorpolitikeren og husholderen. Disse er nærmere beskrevet i intervjuguiden som ligger vedlagt denne rapporten.

Figur 7.1: Oversikt over omfanget av brukervalgmodellene i de fire case-kommunene



Forts. figur 7.1: Oversikt over omfanget av brukervalgsmoellene i de fire case-kommunene

7.6.1 Fellestrekk og konkurranseutsetting

Det er to interessante fellestrekk ved de fire modellene ovenfor:

For det første har man i alle sektorer med frie brukervalg, med unntak for grunnskolen i Larvik, valgt å bruke en variant av innsatsstyrt finansiering (ISF) som finansieringssystem. ISF har to fordeler i forhold til rammefinansiering og ”flat” stykkprisfinansiering: ISF vil fange opp ”tunge” brukere innen omsorgssektoren og skolesektoren slik at enhetene kompenseres for merutgiftene til disse. Dette betyr at man unngår at fristilte tjenesteenheter ”skummer fløten”, dvs. at de forsøker å unngå de tyngste og mindre ”lønnsomme” brukerne. ISF kan i tillegg være best hvis man ønsker at finansieringssystemet skal omfatte både faste kostnader (kapitalkostnader, leiekostnader m.m.) og løpende kostnader. Hvis systemet fanger opp alle faktiske kostnader vil kapasiteten til tjenesteenhetene kunne styrkes når søkningen øker. Det vil da ikke være nødvendig med stor reservekapasitet ved hver enhet for å fange opp svingninger i brukerpreferansene.

Et annet fellestrekk blant modellene ovenfor er at ingen av case-kommunene har ønsket at noen sektorer bare skal ha private tjenestetilbydere. Heller ikke i Sverige eller Danmark har vi sett tendenser til at kommuner ønsker å utelate kommunale (egenregi) enheter. En fordel med å beholde kommunale enheter, nevnt av flere informanter, er at man får et mål på effektiviteten til de private tjenestetilbyderne. Et annet moment som trekkes fram er at kommunalt driftsansvar bidrar til å styrke bestillerkompetansen i forhold til de private tjenesteenheter. Uten egne tjenesteenheter vil man etter hvert miste kompetansen som trengs for å vurdere kostnadsnivå og faglig kvalitet på tjenestene.

Vi ser også at frie brukervalg ikke trenger å bety konkurranseutsetting av tjenester til private. Selv om man ønsker å introdusere konkurranse og vil fristille tjenesteenheter, kan man gjøre som i modellen for Larvik: Her har alle sektorer frie brukervalg, men det åpnes likevel ikke for konkurranseutsetting til private tjenesteenheter. Fristillingen av tjenesteenheter og etableringen av et marked for disse tjenester, kan altså tenkes innenfor et rent kommunalt regime.

7.6.2 Case-kommunene har ulike forutsetninger for fritt brukervalg

Alle fire case-kommuner har en flat struktur (få ledelsesnivåer uten etatsadministrasjoner) der de ulike tjenesteenhetene har et selvstendig resultatansvar. Behandlingen av ulike sider ved frie brukervalg ovenfor, tyder på at en brukervalgsmodell forutsetter en slik organisasjon.¹¹³ Men på andre områder har kommunene ulike forutsetninger for frie brukervalg:

- Eide har trolig problemer med å etablere et marked for institusjonsbaserte tjenester og grunnskole på grunn liten størrelse og spredt bosetting. Men kommunesenteret ligger bare omlag tre mil fra Molde (24.000 innbyggere) som også er arbeidskommunen for mange i Eide kommune. Det vil derfor være naturlig å vurdere et interkommunalt samarbeide der Molde inngår, dersom man ønsker å etablere frie brukervalg for institusjonsbaserte tjenester og grunnskole. For grunnskole, der nærhet til hjemmet har stor betydning, er det tvilsomt om en kommune som Eide vil kunne etablere reelle alternativer, selv med et kommunesamarbeid.
- Larvik og Eide kommuner har ikke en bestiller-utfører modell, noe som vi regner som en forutsetning for frie brukervalg i pleie- og omsorgssektoren (se avsnitt 2.3 ovenfor).
- Larvik og Eide kommuner har heller ikke et etablert system med innsatsstyrt finansiering, noe som regnes som en forutsetning for at kapasiteten til tjenesteenhetene skal kunne tilpasses til etterspørselen og for å unngå at tjenestetilbydere skal søke seg til de minst kostnadskrevene brukerne.
- Trondheim kommune har enhetsstyrer der brukerrepresentanter har flertall. Det er usikkert om slike enhetsstyrer kan beholdes når tjenesteenhetene skal fristilles og konkurrere innbyrdes om brukere.

Generelt er det grunn til å tro at forholdene ligger best til rette for frie brukervalg i kommuner med høy befolkningstetthet og med et stort folketall. Slike kommuner kan enklere etablere et marked for kommunale tjenester og har en administrasjon som er stor nok – og med bred nok kompetanse – til å kunne beherske bestillerrollen, innsatsstyrt finansiering og en rekke kontraktsforhold til fristilte og/eller eksterne enheter.

113 Se bl.a. avsnitt 2.1 og figur 2.2. De aller fleste kommunene i Sverige har organisert sine tjenesteutførende enheter som selvstendige resultatenheter (Montin 2002).

8 Konsekvenser for lokaldemokratiet

Studiens hovedproblemstilling er hvilke konsekvenser innføring av ordninger med frie brukervalg og penger følger bruker, kan få for lokaldemokratiet. Fire problemstillinger dannet utgangspunkt for undersøkelsen: Hvordan frie brukervalg ville påvirke: (1) politikernes styringsmåter, relasjoner og roller, (2) politikens innhold, (3) kommunens legitimitet og (4) det lokale selvstyret.

I dette kapitlet presenteres først hovedkonklusjonene fra intervjuene med case-kommunene knyttet til en tenkt innføring av frie brukervalg. Til slutt drøfter vi mer generelt hvilke konsekvenser frie brukervalg kan tenkes å ha for lokaldemokratiet i Norge.

8.1 Hva betyr frie brukervalg for lokaldemokratiet i de fire casekommune?

8.1.1 Politikernes styringsmåter og deres relasjoner til administrasjonen og befolkningen

I Trondheim kommune var både administrasjonen og politikerne enige om at frie brukervalg ikke ville endre forholdet dem imellom og påvirkningsmulighetene til politikerne. I Kristiansand mente politikerne at de hadde et godt forhold til administrasjonen, men at de allerede har liten innflytelse. Frie brukervalg ville kunne svekke denne innflytelsen ytterligere. I Larvik og Eide kommuner mente man at frie brukervalg ikke ville endre forholdet mellom politikere og administrasjon vesentlig. Begrunnelsen for de kommuner som mente frie brukervalg ville få liten effekt på forholdet mellom administrasjonen og politikerne, var at den konkrete styringen av tjenesteproduksjonen allerede var lagt til administrasjonen og at politikerne allerede i dag henvendte seg til tjenesteenhetene via rådmannen.

Trondheimspolitikere og administrasjonen trodde heller ikke at de folkevalgte ville få et endret forhold til innbyggerne – og de var ikke enige i at politikerne ville bli mindre opptatt av kvalitet i tjenesteproduksjonen – heller motsatt. Begrunnelsen var bl.a. at politikerne ville bli utfordret på spørsmål om minimumsstandarder. I Eide kommune mente enkelte av politikerne at de folkevalgte ville bli noe fjernere fra innbyggerne. Begrunnelsen var at innbyggerne ikke lenger ville ha fokus på at det var kommunen som var ansvarlig for tjenestene (ved kommunale og private tjenesteenheter) og at forbindelseslinjen mellom politikerne og tjenesteenhetene ville være mindre direkte enn i dag.

Verken politikere eller administrasjon synes å tro at frie brukervalg vil medføre de store endringene i det forhold politikerne har til administrasjonen, eller i forhold til påvirkningsmuligheten de har overfor tjenesteproduksjonen. Dette synes å ha sammenheng med at politikerne allerede har delegert detaljstyringen av virksomheten til administrasjonen / resultat-enhetene og at kontakten til tjenesteenhetene allerede i dag går via rådmannen.

I Eide mente politikerne at frie brukervalg ville bidra til at de ville bli noe fjernere fra innbyggere, mens Trondheims-politikerne ikke trodde det ville bli noen endring fra dagens situasjon.

I Rogaland fylkeskommune har politikerrollen utviklet seg fra engasjement ved inntak til videregående skoler, klager og klassestruktur, til mer fokus på det strategiske nivået der de trekker opp de større linjene. Dette kan ikke alene knyttes til fritt skolevalg, men fritt skolevalg har bidratt til å forsterke denne tendensen, i følge våre informanter i fylkeskommunen.

Oppsummering

Flertallet av både politikere og administrasjonen antok at frie brukervalg ikke vil medføre store endringer forholdet mellom politikerne og administrasjonen eller i politikernes påvirkningsmulighet på tjenesteproduksjonen. Dette synes å ha sammenheng med at politikerne allerede har delegert detaljstyringen av virksomheten til administrasjonen / resultateneheten og at kontakten til tjenesteenheten allerede i dag går via rådmannen. Enkelte av politikere mener likevel at forholdet til innbyggerne vil bli fjernere fordi det ikke vil være klart at det er kommunen som er ansvarlig for tilbudet.

8.1.2 Politikens innhold

Det er til sammen seks spørsmålsstillinger innenfor dette temaområdet. Spørsmålene dreier seg om innføring av frie brukervalg vil (a) øke den politiske oppmerksomheten om tjenestetilbudet, (b) føre til oppsplitting av den politiske oppmerksomheten innen f.eks. eldreomsorg, (c) dreie oppmerksomheten bort fra brukernes behov og mot tjenestetilbydernes behov for likeverdige konkurranse, (d) medføre en politisk debatt om kommunen åpner opp for større grad av ulikhet ved at det tilbys tilleggstjenester innenfor hjemmehjelp mot betaling, (e) medføre politiske konflikter der noen støtter private tilbydere og andre støtter kommunale tjenestetilbydere. Avslutningsspørsmålet er om innføring av frie brukervalg vil være en viktig politisk sak i kommunen og blant velgerne.

Politikerne i alle case-kommunene var helt klare i sitt syn på at *innføring* av frie brukervalg ville bli en viktig politisk sak i kommunen. En typisk valgkampsak var betegnelsen fra noen av representantene. Skoleadministrasjonen i Trondheim var enig i dette, mens administrasjonen i helse- og sosialsektorene ikke trodde frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenestene ville bli noen viktig sak.

Trondheimspolitikere mente at frie brukervalg i skolesektoren ville endre innholdet i lokalpolitikken og medføre økt oppmerksomhet mot kvalitet men også mer uro knyttet til utviklingen ved den enkelte skole. Administrasjonen mente også at frie brukervalg ville kreve at politikerne dreide fokus mer mot kvalitet og mindre mot rammevilkår.

Innen hjemmehjelpssektoren var det stor enighet både blant politikere og administrasjon i alle case-kommunene at spørsmål om kommunal tilrettelegging for ulikhet ville bli et viktig politisk diskusjonstema. Politikerne i Trondheim mente videre at politikken ville bli mer komplisert, innholdet ville i større grad dreie seg om minimumsstandarder for de kommunale ytelsene og om konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Administrasjonen trodde at konkurransen mellom private og kommunale tilbydere ville få stor oppmerksomhet. I Kristiansand mente politikerne at den politiske diskusjonen ville bli mer prinsipiell og ville handle mindre om praktiske løsninger ved de enkelte tjenesteenhetene. Administrasjonen i Larvik mente frie

brukervalg kunne bety at politikerne konsentrerte seg mer om strategisk samfunnsstyring, slik deres rolle var tiltenkt allerede for flere år siden. I Eide kommune trodde en ikke at frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenester ville ta den politiske oppmerksomheten bort fra brukernes behov, eller at helhetsspektivet skulle bli svekket. Politikerne trodde imidlertid at spørsmålet om hensynet til de kommunalt ansatte kom til å bli en viktig politisk sak.

I Rogaland fylkeskommune hvor fritt valg av videregående skole har fungert i mange år, er dette ikke noe politisk stridstema. Ordningen har ført til skjerpet konkurranse mellom skolene i fylket og fylkeskommunen sparer penger på rasjonell drift.

Intervjuene viser at innføring av frie brukervalg vil kunne endre innholdet i lokalpolitikken. Det vil utvilsomt bli en viktig politisk sak, både i forbindelse med innføring av ordningen og i etterkant. Intervjuene tyder på at innholdet i politikken i større grad vil dreie seg om kvalitet på undervisningen og minimumsstandarder innen hjemmehjelp, om kommunal innføring av ulikhet innen hjemmehjelp, om konkurranseutsetting av offentlige tjenester, konkurranse mellom tjenestetilbydere og hensynet til de kommunalt ansatte. Informantene ga imidlertid ikke uttrykk for at innføringen av frie brukervalg vil trekke fokus bort fra brukernes behov eller redusere politikernes helhetsspektiv.

Oppsummering

Nesten uten unntak svarte våre informanter at frie brukervalg ville påvirke innholdet i lokalpolitikken: Innholdet i politikken vil i større grad dreie seg om kvalitet på undervisningen, minimumsstandarder innen hjemmehjelp, større aksept av ulikhet innen pleie og omsorg. Det ville også være større sannsynlighet for konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Politikken ville fortsatt ha brukernes behov i fokus og ha et helhetsspektiv.

8.1.3 Kommunens legitimitet

Det var til sammen tre spørsmålsstillinger innenfor dette temaområdet: Om frie brukervalg ville styrke eller svekke kommunens politiske legitimitet, kommunens legitimitet som tjenesteproducent og hvorvidt en innføring av frie brukervalg etter initiativ fra nasjonale myndigheter ville ha noen betydning for kommunens legitimitet.

Det er ulike oppfatninger blant informantene om hvilken betydning innføring av frie brukervalg vil kunne ha for kommunens legitimitet. Mange mener dette kan henge sammen med hvor vellykket innføringen anses å være: Legitimiteten kan styrkes dersom ordningen viser seg å bli en suksess, og svekkes dersom ordningen ikke fungerer.

Trondheimspolitikkerne var helt klare på at dersom frie brukervalg innføres med statlige direktiver og retningslinjer ville dette svekke kommunens politiske legitimitet og nærmest føles som en umyndiggjøring. Administrasjonen både i Trondheim og Eide kommune trodde imidlertid at befolkningen i liten grad var opptatt av om dette kom fra kommunalt eller nasjonalt nivå. Befolkningen var mest opptatt av å få tjenestetilbudene, ikke av hvem hadde bestemt utformingen av disse. En politiker i Kristiansand mente innbyggerne kunne bli usikre på hvem som egentlig har ansvaret for tjenestetilbudene. Etter en overgangsperiode der kommunen gir god informasjon om brukervalgsmodellen som var valgt, mente han imidlertid at dette ville gå seg til.

I Larvik var det enighet om at politikerne vil miste ytterligere noen virkemidler ved innføringen av frie brukervalg. Samtidig mente politikerne at mange innbyggere fortsatt ville oppfatte dem som ansvarlige for kvalitetsnivået til tjenesteenhetene i kommunen. Dette kan bety at flere innbyggerne vil oppleve at de ikke får oppfylt sine forventninger til politikerne etter at frie brukervalg er innført. Legitimiteten til kommunen vil dermed kunne synke.

Administrasjonen i Eide kommune pekte på at den utstrakte delegasjon fra politikere til administrasjonen ikke synes å ha svekket den politiske legitimiteten, heller motsatt, - og de trodde derfor ikke at den ville bli svekket ved innføring av frie brukervalg. Andre forhold som ville ha betydning for kommunens legitimitet som tjenesteproducent, var om det kommunale tjenestetilbudet møtte stor konkurranse fra private tjenestetilbydere og om det spredte seg oppfatninger om at kvaliteten ved den offentlige skolen var varierende. Dette kan tolkes som om det er forholdsvis stor usikkerhet om hvilken betydning frie brukervalg vil kunne ha for kommunens legitimitet.

Det synes ikke å være noen entydig oppfatning blant hele informantgruppen av om innføring av frie brukervalg vil styrke eller svekke kommunens legitimitet. Dels er det ulik oppfatning blant informantene og dels er det en oppfatning av at legitimiteten ikke avhenger av frie brukervalg, men om tjenestetilbudet (og oppfatningen av dette) oppfylder de forventninger brukerne har til dette. Politikerne er imidlertid til dels helt klare på at dersom frie brukervalg innføres som en nasjonal forordning, så vil kommunepolitikere bli umyndiggjort.

Oppsummering

Det var ikke noen entydig oppfatning om konsekvensene for kommunens legitimitet blant våre informanter, dels var det knyttet usikkerhet til spørsmålet. Mange av informantene mente at kommunens legitimitet ikke avhenger av frie brukervalg, men av om tjenestetilbudet (og oppfatningen av dette) oppfylder de forventninger brukerne har til dette. Politikerne var imidlertid til dels helt klare på at dersom frie brukervalg innføres som en nasjonal forordning, så vil kommunepolitikere bli umyndiggjort.

8.1.4 Politikerroller

I intervjuene presenterte vil fem idealtypiske politikerroller for våre informanter: Den politiske generalisten, ombudspolitikeren, partipolitikeren, sektorpolitikeren og husholderen.¹¹⁴ Svarene knytter seg til om politikerroller hemmes eller fremmes av systemer med frie brukervalg.

I Trondheim kommune var politikerne og administrasjonen enige om at *innføring* av frie brukervalg ville fremme den politiske generalisten og partipolitikeren (frie brukervalg berører de partipolitiske skillelinjene) mens det ville hemme ombudspolitikeren. Både politikere og administrasjonen i Eide kommune delte denne oppfatningen. I Eide kommune mente de forøvrig at sektorpolitikeren var avskaffet i og med avvikling av hovedutvalgsmodellen. I Kristiansand mente politikerne at frie brukervalg ville fremme sektorpolitikeren. I Larvik mente flertallet av både politikere og de administrativt ansatte at ombudsrollen ville bli viktigere.

¹¹⁴ Se punkt 3.3.1 for en nærmere beskrivelse av de ulike politikerrollene.

Oppsummering

Det var ingen klare fellesnevnerer når det gjaldt hvilken politikerrolle som ville styrkes/svekkes dersom man innførte en modell for frie brukervalg slik som vi hadde beskrevet.

Samlet sett viser våre informantintervjuer at politikere og administrasjon i case-kommunene tror at lokaldemokratiet kan bli endret som følge av innføring av frie brukervalg. Av de fire aspektene med lokaldemokrati som er berørt, er det lokalpolitikkenes innhold og muligheten til å utøve ulike politikerroller som vil bli mest endret. Forholdet mellom politikerne og administrasjonen og mellom politikerne og innbyggerne ventes ikke å bli vesentlig endret. Innføring av frie brukervalg vil kunne ha betydning for kommunens legitimitet som tjenesteproducent og som politisk organ. Innføres ordningen på grunnlag av nasjonale direktiver er det en utbredt oppfatning blant lokalpolitikkerne at de blir umyndiggjort og at lokaldemokratiet svekkes.

8.2 Kan vi si noe generelt om konsekvensene for lokaldemokratiet?

Dette prosjektet har undersøkt erfaringene med frie brukervalg i Sverige og Danmark, og hva tenkte modeller for frie brukervalg i fire norske kommuner kan si oss om hvilke konsekvenser frie brukervalg har for lokaldemokratiet. I avsnittet over har vi oppsummert situasjonen når det gjelder frie brukervalg i Sverige og Danmark, og reformeksperimentene i våre fire case-kommuner. Vi mener å se noen generelle trekk i erfaringsmaterialet (kapittel 5 og 6) og i reformeksperimentene (kapittel 7). Spørsmålet her er om slike trekk tyder på at en innføring av frie brukervalg også har generelle *konsekvenser* for lokaldemokratiet i land som ligner på Norge. Avsnittene nedenfor redegjør for noen konsekvenser som vi mener å se med utgangspunkt i erfaringene i Sverige og Danmark og reformeksperimentene i case-kommunene.

Mindre detaljstyring i kommunepolitikken

Erfaringene og reformeksperimentene i denne rapporten viser at frie brukervalg, med stykkprisfinansiering og en sentral bestillerenhet, forutsetter at politikerne i enda mindre grad enn i dag detaljstyrer tjenesteenhetene. Eksempler på detaljstyring er at politikerne vurderer hvilke enkeltskoler som trenger oppussing, hvilke sykehjem som i budsjettperioden bør omdisponere midler fra innkjøp til lønn, og fastsette den geografiske fordelingen av hjemmehjelpere i kommunen. Frie brukervalg bidrar dermed til at politikerne i større grad må konsentrere seg om strategisk styring og interessere seg for hvilke tjenestetilbud og hvilket kvalitetsnivå kommunen ønsker å tilby, uten å blande seg inn i driftsspørsmål knyttet til disse tilbudene. Politikerne må med frie brukervalg sørge for at alle innbyggere får mulighet til å velge mellom alternative tjenesteleverandører. Her er politikerne ansvarlige for at alle innbyggere får de tjenester de har krav på etter loven – også de brukere som ikke er i stand til å treffe aktive valg, og de som har svakest betalingsevne.

Frie brukervalg kan svekke kommunens legitimitet – spesielt i mindre kommuner

Frie brukervalg handler om å gi alle innbyggere et fritt valg mellom flere alternative tjenestetilbud. Det vil være vanskeligere å få til dette *innen én kommune* i land som har mange kommuner med få innbyggere og store avstander. Hele 160 av kommunene i Norge har under 3.000 innbyggere. Foreløpige vurderinger tyder på at det kan være vanskelig å få til gode og effektive systemer for frie brukervalg i de mindre kommunene bl.a. på grunn av små og få tjenesteenheter, få brukere og fordi samordningsmuligheten og fleksibiliteten blir begrenset med frie brukervalg. Dersom innføring av frie brukervalg samlet sett ikke oppfattes som en forbedring av brukerne vil kommunens legitimitet bli svekket, og det vil kunne gi grunnlag for å stille spørsmålstegn ved om det lokale selvstyret er egnet eller nødvendig for å få produsert disse offentlige tjenestene. På den måten kan en si at dersom frie brukervalg ikke blir en suksess, så vil det svekke lokaldemokratiet.

En løsning for å komme utenom problemene knyttet til små kommuner kan være interkommunalt samarbeid. Dette er ikke drøftet i denne studien. En grunn er at våre reformeksperimenter bygget på intervjuer med enkeltkommuner, og dermed ikke gir et tilfredsstillende datagrunnlag for å vurdere et interkommunalt samarbeid. Innføring av frie brukervalg, på tvers av kommunegrensene, vil reise en rekke andre spørsmål knyttet til innbyggernes innflytelse og hvilke folkevalgte som skal bestemme over tjenestetilbudene. I tillegg vil problemene knyttet til de minste kommunene i de fleste tilfeller være uløst, da hovedutfordringen til de fleste av disse er lange avstander mellom tettstedene.

Frie brukervalg er en del av individualiseringen av politikken?

Denne undersøkelsen viser at en innføring av frie brukervalg i mange tilfeller fører til at innbyggere i større grad identifiserer seg med brukerrollen enn med borgerrollen når de vurderer det kommunale tjenestetilbudet. Muligheten er åpnet for å påvirke tjenestetilbud gjennom individuelle valg av tjenestetilbydere. Politikerne må sørge for at systemet fungerer og at innbyggerne får alternative tjenestetilbud som oppfyller de fastsatte standarder. På den måten blir politikerne ”markedsovervåkere” og representanter for innbyggernes generelle krav. Brukermakten, dvs. innflytelsen beslutninger som angår egne individuelle behov, øker. Dette kan betraktes som en del av ”individualisering” av politikken: Anne Lise Fimreite, argumenterte i et innlegg¹¹⁵ for at utviklingen i kommunesektoren de siste 20 årene har gått i retning av individualisering av politikken. Rettighetsfesting har blitt et viktigere statlig virkemiddel og er uttrykk for denne individualiseringen. Den kommunale rettighetsfesting skjer gjennom dokumenter som serviceerklæringer og brukergarantier. Innføringen av frie brukervalg kan tenkes å forsterke denne rettighetsfestingen siden brukere kan være mer interessert i å få garanterte rettigheter og kvaliteter når de selv har ansvaret for å velge den tjenesten som er best tilpasset deres behov, og dette valget vil måtte bygge på lovnader fra tjenesteenhetene.

115 KS-konferanse 26.9. 2002. Anne Lise Fimreite er forsker ved Rokkan-senteret i Bergen.

Brukermakten styrkes – men ikke nødvendigvis den politiske innflytelsen

I en rapport fra Skolverket i Sverige, fra april 2003, står det følgende:

Argumenten för och emot valfrihet är många. Tre argument framstår som särskilt tydliga. Det första är att valfriheten stimulerar föräldrar till ökat skolengagemang samtidigt som den skapar större lydhörhet hos skolor och kommuner för elevers och föräldrars önskemål. Det andra argumentet är att valfriheten tillgodoser behovet av en mångfald av utbildningsvägar, pedagogiska metoder och profiler samtidigt som den skaper incitament för kostnadseffektivitet. Det första argumentet handlar ytterst om demokrati i skolan...¹¹⁶

Økt foreldreengasjement og lydhørhet fra skolenes side handler om demokrati i *skolen*, men det vil trolig ikke bidra til så mye mer demokrati i *samfunnet* der vi har valgte politikere, i motsetning til en ansatt skoleledelse. Foreldrenes eventuelle økte engasjement kan neppe karakteriseres som et *politisk* engasjement dersom dette kun handler om å sikre sine *egne* barn et godt tilbud. Statsvitenskapelig litteratur knytter som regel ”politikk” til kollektive prosesser knyttet til makt- og verdifordeling.¹¹⁷ Økt brukermakt, slik som beskrevet i sitatet over, vil derfor som regel ikke kunne betegnes som en økning av brukernes *politiske makt*, selv om brukermakten vil gi dem økt innflytelse på tjenester de mottar, eventuelt som de ønsker å motta.

Dersom frie brukervalg innføres på en måte som gjør at det handlingsrommet til kommunepolitikere reduseres, vil det være galt å hevde at dette blir balansert mot økt brukermakt, siden brukermakten i liten grad kan betegnes som *politisk*. Man kan si at økt brukermakt kan komme til *erstatning* for tapt politikerakt, men brukermakt *kompeniserer* sjelden for tapt politikerakt. Etter vår mening er det ingen nødvendig sammenheng mellom utviklingen av brukermakten og det politiske handlingsrommet til kommunen. Man kan godt se for seg at brukermakten øker *samtidig* som det politiske handlingsrommet utvides. Dette kan for eksempel skje ved at kommunepolitikere kan være lydhøre overfor de mange valgene som brukerne foretar.¹¹⁸ Her kan en ny type markedsbasert kommunepolitikk utvikles etter en introduksjon av frie brukervalg.

116 Rapport fra svenske Skolverket 2003, side 45.

117 Blant de mest vanlige definisjoner av politikk er den som knyttes til David Easton, nemlig at politikk er alt som er knyttet til den *autoritative verdifordelingen* i et samfunn (Berg 1980:22-23). En annen definisjon som svært ofte siteres, er den som knyttes til Max Weber der politikk knyttes til innflytelse på *maktfordelingen* innen en stat (evt. mellom stater), der ”staten” defineres som enheten med monopol på legitim bruk av voldsmakt (Weber 1982:3-4).

118 Dette er nærmere beskrevet under punkt 3.1 over.

Kommunepolitikken kan bli mer etterspørselsdrevet

Med frie brukervalg forutsettes det at både kommunale tjenesteenheter og kommunepolitikere er lydhøre i forhold til brukerpreferansene. Frie brukervalg forutsetter økt fokus på brukerinformasjon, brukerevalueringer og kontrollrutiner for å sikre at brukerne får – og velger – de tjenester de har krav på. I kommuner som har innført frie brukervalg, kan det bli vanskeligere å styre tilbudssiden, spesielt gjennom en geografisk basert fordelingspolitikk, mens det kan bli enklere å støtte opp om brukernes etterspørselsmønster. Dette kan oppleves som en gevinst for politiske partier som ønsker et mer brukertilpasset tjenestetilbud, mens det kan oppleves som en begrensning av handlingsrommet for politiske partier som ønsker en aktiv fordelingspolitikk både i forhold til tjenesteenheter og brukergrupper.

Avsluttende kommentar

”Styrking av lokaldemokratiet” er ikke et vanlig motiv når kommuner eller nasjonalstater vurderer å innføre frie brukervalg.¹¹⁹ Det kreves en bevissthet om hvilke trusler og gevinster frie brukervalg representerer for lokaldemokratiet dersom frie brukervalg skal kunne innføres uten at legitimiteten til kommunen og lokaldemokratiet svekkes. Innføres frie brukervalg som et rent effektiviseringstiltak, eventuelt som et tiltak for å høyne tjenestekvaliteten uten en grundig gjennomgang av virkningene for lokaldemokratiet på kort og lang sikt, er det etter vår mening en stor fare for at frie brukervalg vil svekke lokaldemokratiet.

En viktig forutsetning for at frie brukervalg ikke skal svekke lokaldemokratiet er videre at man sørger for at det samlede handlingsrommet til lokalpolitikere ikke reduseres. I tillegg er det viktig at frie brukervalg innføres i en takt, i et omfang (geografisk og sektorvis) og med et informasjonsarbeide som gjør at alle innbyggerne blir i stand til å utnytte sin valgfrihet.¹²⁰ Men selv om alle disse krav oppfylles vil det etter vår mening være vanskelig å lykkes med frie brukervalg i små og spredtbygde norske kommuner, og spesielt gjelder dette for institusjonsomsorgen og skolesektoren der mulighetene for å etablere realistiske alternativer for innbyggerne er svært begrenset.

119 Se punkt 2.2 over for en gjennomgang av vanlige motiver for å innføre frie brukervalg. Ingen av våre informanter har heller nevnt styrking av lokaldemokratiet som et motiv for å innføre frie brukervalg.

120 Her kan det vises til undersøkelsen av Cap Gemini i Nacka som viste at bare 25% av valgene av hjemmehjelpstjenester faktisk treffes av de eldre selv, eller av deres pårørende, mange år etter at frie brukervalg er innført (se avsnitt 5.1.2 over).

Referanser

- Askildsen, Jan Erik og Holmås, Tor Helge, *Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting*, SNF-rapport 29/99
- Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Kleven, Terje og Rattsø, Jørn (red.) 1997: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Tano Aschehoug
- Baldersheim, Rose (red.), *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget 2000.
- Bay, Anne-Helen, Hagen, Kåre, Riis, Christian og Sørensen, Rune 1999: *Konkurransesutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg*. Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport nr 7/1999
- Bidsted, Charlotte (red.), *Forskjelle og likheter I kommunerne I Danmark, Norge og Sverige*, AKF Forlag 1997.
- Berg, Ole, *Politikk og politikkenes rolle i samfunnet*, Institutt for statsvitenskap (UiO), 1980.
- Bogen, Hanne, 2002: *Konkurransesutsetting av omsorg: Reduseres kvaliteten?*, Tidsskrift for samfunnsforskning, vol. 43, nr. 3 s. 394-412, Universitetsforlaget
- Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (red) 2002: *Den nye kommunen - Kommunal organisering i endring*, Samlaget
- Christoffersen, Henrik og Paldam, Martin, *Frit valg og andre delvise markedsløsninger*, AKF Forlaget oktober 2002.
- Engellau, Patrik (red.), *Skolpeng Høsten 92*, bok utgitt av Den nya Välfärden, *MOU 1991:4*
- Engellau, Patrik (red.), *Eget val i äldreomsorgen*, bok utgitt av Den nya Välfärden, *MOU 1992:1*
- Engellau, Patrik (red.), *Barnomsorg enligt kundvalsmodellen*, bok utgitt av Den nya Välfärden, *MOU 1993:1*
- European Commission, Forward Studies Unit: *European Seminar on subsidies for consumption and service vouchers*, 15. mai 1996
- Fimreite, Anne Lise, *Kommunene og framtiden*, artikkel i Plan 2002, nr. 6
- Fimreite, Anne Lise, *Lokaldemokrati og statlig styring - trender og utviklingstrekk*, innlegg på KS-konferanse 26.9. 2002.
- Floris, Toini S. og Rieper, Olaf, *Ændringer i kommunernes organisation og styring*, AKF Nyt nr. 1 2000
- Greve, Bent, *Vouchers Nye styrings- og leveringsmåder i velferdsstaten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002,
- Hansen, Tore og Offerdal, Audun (red) 1995: *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere* TANO
- Moland, Leif E. og Bogen Hanne 2001: *Konkurransesutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*, Fafo-rapport 351
- Mønnesland, Jan, *Kommunale inntektssystemer i Norden*, NIBR Pluss-serie, 2-2001.
- Montin, Stig, *Förvaltningspolitik och demokrati i svenska kommuner*, paper presentert på den XIII Statsvitenskapskongress i Aalborg, 15.-17. august 2002.

Nilsson, Ingrid, *Fristående skolor - internasjonell forskning 1985-2000*, Skolverket - Stockholm 2002.

NOU 2000:22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommunene*, avgitt 3.7. 2000.

Offerdal, Audun og Aars, Jacob (red) 2000: *Lokaldemokratiet Status og utfordringer Aktuelle forskningsbidrag*, Kommuneforlaget

Opedal, Stigen, Laudal, *Flat struktur og resultatenheter*, NIBR-rapport 2002:21

Pricewaterhouse Coopers DA, *Når brukerbehov utløser penger - en vurdering av modeller for innsatsstyrt finansiering*, rapport utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, februar 2003.

SNF, *Kommunal tjenesteyting og friere brukervalg*. Utkast til notat fra nettverksamarbeidet om friere brukervalg, datert 18.3. 2003.

St.meld. nr. 31 (2000-2001), *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* (30.3. 2001)

St.prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003* (15.5. 2002)

Statskonsult, *Når penger følger brukeren*, Rapport 1999:22.

Vabo, Signy Irene, *Tid for hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgtes rolle i kommunene*, Paper til NOPSAs XIII Nordiske Statskundskabskongress sommeren 2002.

Vabo, Signy Irene og Stigen, Inger Marie, *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR-notat 2000:128.

Weber, Max, *Makt og byråkrati*, Gyldendal Norsk forlag 1982.

Aarsæther, Nils og Vabo, Signy Irene, *Fristilt og velstyrt?*, Samlaget 2002.

Empiriske studier fra Danmark

Bang, Henrik P, Dreyer Hansen, Alan og Hoff, Jens (red.) 2000: *Demokrati fra neden Casestudier fra en dansk kommune*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Andersen, Niels Åkerstrøm 2002: *Public Market – Political Firms Acta Sociologica* 2000

Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale ved Folketingets åpning tirsdag den 1. oktober 2002

Kommunernes landsforening, *Bedre velfærd – flere valg: Et debatoplæg om organisering af den fremtidige kommunale velfærdsservice*, 1999.

Kommunernes landsforening, *Frit valg med omtanke - et debatoplæg*, januar 2003.

Toini S. Floris og Charlotte Bidsted, *Brugerbestyrelser på tværet – erfaringer fra kommuner og amter*, ALF Forlaget 1996.

Institutt for Serviceudvikling: *Udlicitering på ældreområdet – Erfaringer fra Sverige og barrierer i Danmark* (<http://www.serviceudvikling.dk>)

Rapport fra Finansministeriet fra 1999 der 12 kommuner var intervjuet om fritt brukervalg

Rapport som evaluerer fritt brukervalg-modeller i Nederland.

En rapport fra Finansministeriet som er relevant for fritt brukervalg.

Empiriske studier fra Sverige

Andersson, Fredrik 2002: Konkurs på kommunala villkor En översikt, Svenska kommunförbundet

Annergård, Malin og Zetterberg, Åsa, 2002: Lika men ändå olika – en jämförande och förklarande studie av två valfrihetsreformer, Uppsala Universitet, Företagsekonomisk institutionen

Nacka kommun: Mål- och ramstyrning för bättre resursutnyttjande i Nacka

Nacka kommun: Rätt att välja barnomsorg

Nacka kommun: Rätt att välja särskilt boende för äldre

Nacka kommun: Rätt att välja hemtjänst, ledsagning och avlösning

Nacka kommun: 2002: val av särskilt boende för äldre – katalog över auktoriserade äldreboenden i Nacka

Skolverket, *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, april 2003.

Svenska Kommunförbundet, *Snabbenkät om styrformer inom kommunal äldreomsorg*, 12 august 2002

Svenska Kommunförbundet, *Uppföljning av maxtaxan inom barnomsorgen*, juli 2002

Svenska Kommunförbundet, *Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar*, 2001.

Svenska Kommunförbundet 2001: *Brukarens inflytande och valfrihet inom äldreomsorgen*, rapport fra konferanse 17 mai 2001

Svenska kommunförbundet, 1999: *Konkurrens för fortsatt välfärd? – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternative driftformer*

Svenska Kommunförbundet 1997: *Taxor för vård och omsorg – ett hjälpmedel*

Svensk Näringsliv, *Kundeval - för en bättre offentlig sektor*, januar 2002.

Trosa kommun 2001: Tillämpningsanvisningar för servicepeng inom hemtjänst gällande från och med 2001-06-18

Trosa kommun 2000: Utredningsredovisning av hemtjänstcheckar inom vård och omsorg

Trosa kommun 2002: Revisionsrapport ”Granskning av kvalitén inom hemtjänsten

Trosa kommun 2001: Hemtjänstcheck – Vård- och Omsorgsnämnden

Trosa kommun 2002: Frågor till Dig som har hemtjänst om hur kvaliteten upplevs

Trosa kommun 2001: Kvalitetsredovisning 200/2001 Skola och barnomsorg

Trosa kommun 2001:: Konsultrapport: Uppföljning av pengsystemen inom förskola och skola

Trosa kommun: Brosjyrer: (1) Att ha Barnomsorg i Trosa kommun, (2) Grundskolan i Trosa kommun, (3) Skoleplan 2002 Förskolor och grundskolar i Trosa kommun, (4) Barnomsorg 2002 Förskolor och familjdaghem i Trosa kommun

Empiriske studier fra Norge

Karlsen, James / Røed, Helge / Vangstad, Arild / Isaksen, Arne, *Sørlandscenarier*, Agderforskning, Prosjektrapport nr. 34/2000.

Kristiansand kommune: Uredning av kundevalg i Kristiansand kommune, utkast datert 26. januar 2000.

Oslo kommune: *Fra bruker til forbruker - Uredning av en faglig plattform for brukervalgsmodellen i Oslo kommune*, mai 2002.

Laudal, Thomas: *Fritt valg av videregående skoler i Vest-Agder*, rapport RF-2003/127.

Vedlegg

Intervjuguide fase 2: Konsekvenser for lokaldemokratiet av innføring av frie brukervalg (hjemmehjelp)

Februar 2003



Det er tidligere oversendt et kortfattet notat som redegjør for en modell for hvordan frie brukervalg innen hjemmebaserte tjenester kan innføres og organiseres. Modellen går i hovedsak ut på at kommunens administrasjon fortsatt skal bestemme hvem som skal få og hvor mye hjemmehjelp de ulike skal få, men at brukerne skal bestemme hvem som skal utføre tjenestene. Med utgangspunkt i denne modellen ønsker vi at du reflekterer over fire tema med tilhørende spørsmål.

Det første tema dreier seg om de folkevalgtes forhold til administrasjonen / tjenesteutførende enhet og forhold til kommunens innbyggere / brukerne av tjenestene. Det andre temaet dreier seg om lokalpolitikken innhold – og om innføring av frie brukervalg vil endre innholdet i lokalpolitikken. Tema 3 dreier seg om kommunens legitimitet – og om innføring av frie brukervalg vil kunne endre denne. Det siste og fjerde tema dreier seg om utøvelse av ulike politikeroller – og i hvilke grad frie brukervalg vil hemme eller fremme ulike typer politikere.

Tema og spørsmål dreier seg i utgangspunktet om den konkrete situasjonen med innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelp. Vi ser imidlertid også gjerne at du reflekterer over de samme tema og spørsmål dersom frie brukervalg skulle innføres innenfor eksempelvis eldreomsorg og skolesektoren.

Siktemålet med intervjuene er å få fatt i hva som er dine oppfatninger og synspunkter på de ulike tema og spørsmål. I den sammenheng vil det være til stor hjelp om du eventuelt hadde notert ned svar / stikkord under de ulike spørsmål og at vi kunne få disse med oss etter intervjuene.

Tema 1: Vil innføring av frie brukervalg endre de folkevalgtes forhold til innbyggerne eller administrasjonen?

De folkevalgte rolle har tradisjonelt vært å styre kommunens virksomhet (både tjenesteproduksjon og investeringer) gjennom budsjettvedtak, fastsetting av mål og retningslinjer for tjenesteproduksjonen og via vedtak i enkeltsaker. I kommunen har politikerne delegert svært mye myndighet til administrasjonen innenfor mange sektorer. De står imidlertid fritt til å trekke tilbake den delegerte myndigheten. Vi har følgende spørsmål?

De folkevalgtes rolle i forhold til administrasjonen og tjenesteytende enheter:

- 1a Vil innføring av frie brukervalg endre de *folkevalgtes rolle i forhold til administrasjonen* og tjenesteytende enheter, eksempelvis ved mindre mulighet for å (direkte) påvirke kvalitet på tjenesteytelse (som nå kan foregå (uformelt) ved spørsmål fra politikerne til administrasjonen)?
- 1b Vil innføring av frie brukervalg endre *sektoradministrasjonens forhold til politikerne* ved at en i mindre grad melder fra om de konkrete problemer (og økte behov) ved tjenesteproduksjonen – og i større grad melder fra om hvordan det går med de ulike tjenesteyterne og i særlig grad kommunens egen tjenesteytende enhet?

De folkevalgtes rolle i forhold til innbyggerne og brukerne av tjenestene:

- 1c Vil innføring av frie brukervalg endre det forhold *kommunens innbyggere (og brukerne av tjenestene) har til de folkevalgte* eksempelvis ved at brukerne / innbyggerne nå kan skifte tjenestetilbyder i stedet for å klage til politikerne over kvaliteten på tilbudet ?
- 1d Vil innføring av frie brukervalg endre de *folkevalgtes rolle i forhold til innbyggerne / brukerne* av de tjenestene eksempelvis ved at politikerne nå blir mest opptatt av å sørge for at innbyggerne har valgmuligheter mellom ulike tjenestetilbydere og i mindre grad blir opptatt av å sørge direkte for at den enkelte bruker får tilstrekkelig kvalitet på tjenesten?

Tema 2: Vil innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelp endre innhold i lokalpolitikken?

I forhold til kommunal tjenesteproduksjonen har lokalpolitikk tradisjonelt dreid seg om å sørge for finansiering gjennom budsjettbeslutninger, bestemme *hvilke* tjenester som skal tilbys, bestemme *hvem* som skal få tilbudet, bestemme *kapasiteten* til tjenesteyterne (gjennom budsjett) og *kvalitetsnivået* tjenesten må oppfylle. Generelt sett har en også vært opptatt av *likhet*, dvs. at alle innbyggere skal få det samme tilbud uavhengig av sosial status og inntekt.

I kommunen er det utstrakt grad av delegering til tjenesteenhetene som har politisk vedtatte budsjett og kvalitetsstandarder som utgangspunkt for tjenesteytelsen. Formannskapet blir jevnlig orientert om økonomisk utvikling innen sektorene og eventuelle avvik fra standardkrav. Formelt sett legges det således ikke opp til at driften av de kommunale tjenestene skal være et viktig innhold i lokalpolitikken. Dette overlates til administrasjonen. Innføring av frie brukervalg innenfor hjemmehjelp kan likevel tenkes å påvirke innholdet i lokalpolitikken både ved at noen sektorer får mer oppmerksomhet, men også ved at nye tema gis oppmerksomhet. Under følger noen spørsmål knyttet til dette:

- 2a Vil innføring av frie brukervalg innenfor hjemmehjelp føre til økt politisk oppmerksomhet mot dette tjenestetilbudet (eksempelvis for fastsetting av kvalitetsstandarder og opplegg for kontroll)?
- 2b Vil innføring av frie brukervalg innenfor hjemmehjelp føre til endring og oppsplitting av den politiske oppmerksomheten og debatten om eldreomsorg / helse- og sosialtjenester?
- 2c Vil innføring av frie brukervalg innenfor hjemmehjelp dreie den politiske oppmerksomheten bort fra brukernes behov og mot tjenestetilbydernes behov, dvs. å sikre likeverdige konkurransevilkår mellom ulike tilbydere (eksempelvis knyttet til informasjonen om ulike tilbydere)?

- 2d Vil innføring av frie brukervalg innenfor hjemmehjelp kunne medføre en politisk debatt om likhet og at en åpner opp for større grad av ulikhet gjennom å tilby ekstra tjenester mot betaling?
- 2e Vil innføring av frie brukervalg innenfor hjemmehjelp kunne medføre *konflikter* mellom politiske grupperinger der f.eks. noen støtter private tilbydere, mens andre støtter de ansatte i kommunen?
- 2f Vil innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenester være en viktig politisk sak i kommunen og blant velgerne?

Tema 3: Vil innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenester endre kommunens legitimitet?

Legitimitetsbegrepet kan ha mange ulike fortolkninger. Vi vil benytte legitimitetsbegrepet synonymt med troverdighet. I den sammenheng vil vi dele tema 4 i to hhv. om kommunens legitimitet som politisk nivå / enhet og om kommunens legitimitet som tjenesteprodusent.

Kommunens legitimitet som politisk nivå / organ

Innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelp forutsetter politisk handlekraft og styring. Etter at frie brukervalg er innført vil brukerne ha fått overført noe makt / beslutningsmyndighet som før lå hos kommunen (delvis delegert til administrasjonen). På en måte kan en si at politikerne har besluttet å overføre makt fra kommunen til brukerne og en kan stille spørsmålsteget ved om det da er behov for politikere til å styre når brukerne kan velge selv.

- 3a I hvilken grad anser du at kommunens politiske legitimitet vil bli styrket eller svekket ved innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenester?
- 3b Ville du svart forskjellig om innføring av frie brukervalg ble innført etter initiativ fra nasjonale myndigheter?

Kommunens legitimitet som tjenesteprodusent.

Innføring av frie brukervalg forutsetter at det etableres alternative tjenestetilbydere til den kommunale tjenesteprodusenten. Brukerne vil således får muligheten til å velge mellom iallfall en kommunal og en privat tjenestetilbyder. Det er flere forhold som vil kunne influere på kommunens legitimitet som tjenesteprodusent, bl.a.:

- Kommunens legitimitet kan endres ved at omfanget på kommunens tjenesteproduksjon reduseres ved at det blir flere som skal dele ”markedet” selv om etterspørselen av denne typer tjenester skulle øke.
- Skillet mellom det som er offentlig virksomhet og det som er privat virksomhet vil bli mindre klart¹²¹. Opptrer kommunen som en privat virksomhet, når det tar kostpris for ekstratjenester innenfor hjemmehjelp?

121 Dette er kjente problemstillinger innenfor vegvedlikehold, snøbrøyting, rengjøringstjenester og også ved anbud innenfor vegbygging der det har vært konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet.

- I hvilken grad i hvilke grad kommunens tjenesteytere klarer å konkurrere med de private, og hvem av tilbyderne som får flest brukere.
- 3c I hvilken grad anser du at kommunens legitimitet som tjenesteprodusent, vil bli styrket eller svekket ved innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelpstjenester og hvilke momenter vektlegger du i den sammenheng?

Tema 4: Vil innføring av frie brukervalg innen hjemmehjelp fremme eller hemme utøvelse av ulike politikerroller ?

Det finnes mange ulike rolletypologier for politikere. Under beskrives 5 idealtyper¹²². I virkelighetens verden vil disse sjelden finnes i ren form.

- *Den politiske generalisten:* En politiker som er idéskaper, som tar initiativ til nye prosjekt, samtidig som han bidrar til samarbeid på tvers av partigrensene. Denne politikeren er opptatt av mål og visjoner, nye ideer og prosjekt, men er ikke den store strategen på vegne av kommunen, men heller den som binder samme aktørene i kommunepolitikken og sørger for at politiske vedtak blir et kompromiss mellom ulike interesser i kommunen.
- *Ombudspolitikeren:* En politiker som tar opp saker der enkeltpersoner har problemer med å nå fram til kommunen. Denne politikeren er den minst ideologiske og hører til den minst partorienterte delen av kommunestyret.
- *Partipolitikeren:* En politiker som legg vekt på å markere standpunktene og hjertesakene til partiet. Denne politikeren er opptatt av å skape oppslutning om sine politiske visjoner og mål.
- *Sektorpolitikeren:* En politiker som er talsmann for sin sektor, og som støtter seg til fagfolk når saker skal avgjøres. Dette er den typiske bindestrekspolitikeren: skolepolitikeren, helse-politikeren, veg-politikeren.
- *Husholderen:* En politiker som vurderer økonomistyring og effektiv ressursbruk som en viktig oppgave. Denne type politiker er svært skeptisk til politikere med mange hjertesaker og til de som fremmer saker om problemer for enkeltpersoner.

Spørsmål i denne sammenheng er:

- 4a I hvilken grad og hvordan vil innføring av frie fremme eller hemme utøvelse av ulike politikerroller? Du kan krysse av i skjema under og eventuelt skrive begrunnelse under skjemaet.

| Politiker type | Hemme rolle | Fremme rolle | Ingen forskjell |
|----------------------------|-------------|--------------|-----------------|
| Den politiske generalisten | | | |
| Ombudspolitikeren | | | |

¹²² Beskrivelsen av de 5 idealtypene bygger på Audun Offerdal og Hand-Erik Ringkjøb : ”Den omorganiserte politikaren” i boken ”Den nye kommunen - Kommunal organisering i endring” Av Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (Red).

| | | | |
|--------------------------|--|--|--|
| Partipolitikeren | | | |
| Sektorpolitikeren | | | |
| Husholderen | | | |

Frie brukervalg generelt

Til slutt vil jeg gjerne at du reflekterer over de samme tema / spørsmålene uten å tenke spesielt på de konkrete hjemmehjelpstjenestene men på innføring av frie brukervalg innenfor eldreomsorg og skolesektoren generelt. Hva ville du svart da?

Tema 1: Vil innføring av frie brukervalg endre de folkevalgtes forhold til innbyggerne eller administrasjonen?

Tema 2: Vil innføring av frie brukervalg generelt endre lokalpolitikkenes innhold?

Tema 3: Vil innføring av frie brukervalg endre kommunens legitimitet ?

Tema 4: Vil innføring av frie brukervalg generelt hemme eller framme utøvelse av ulike politikerroller?